

Die Praxis der Gleichstellung in der bremischen Verwaltung

Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung der Wirksamkeit des Bremischen Landesgleich- stellungsgesetzes in der Praxis der Senatorischen Behörden

Silke Bothfeld / Sophie Rouault – Hochschule Bremen

Eine Studie im Auftrag von

Senator für Finanzen

Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau

Arbeitnehmerkammer

Bremen, Dezember 2019

Die Praxis der Gleichstellung in der bremischen Verwaltung

Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung der Wirksamkeit des bremischen Landesgleichstellungsgesetzes in der Praxis der Senatorischen Behörden

Silke Bothfeld/Sophie Rouault – Hochschule Bremen – Dezember 2019

1. Einleitung	2
1.1. Der Kontext des Forschungsauftrags.....	3
1.2 Der Mehrwert der politikwissenschaftlichen Governance-Perspektive	3
1.3 Methoden der empirischen Untersuchung.....	4
1.4 Die Struktur der Studie	5
2. Gleichstellungspolitische Leitbilder für den bremischen öffentlichen Dienst	6
2.1 Die Erfüllung der gesetzlichen Quoten – ein eng gefasstes Handlungsziel	6
2.2 Das vielfältige Vereinbarkeitsangebot als Ausdruck eines impliziten Leitbildes.....	7
2.3 Mobile Arbeit und Aufwertung einfacher Tätigkeiten: zwei leitbildfähige Themen.....	8
2.4 Alternative, aber uneinheitliche Leitbilder sind entstanden.....	10
2.5 Ein ressortübergreifendes Leitbild als politisches Zeichen	11
3. Das gleichstellungspolitische Instrumentarium in der Praxis	13
3.1 Das Amt der Frauenbeauftragten: eine individuelle Herausforderung.....	13
3.1.1 Die solide Institutionalisierung des Amtes der FBA	13
3.1.2 Die Zusammenarbeit der FBA mit Personalabteilung und Personalrat	14
3.1.3 Der Umfang der Freistellung: ein kalkuliertes Karriererisiko.....	15
3.1.4 Das Amt der FBA als aufstiegsrelevanter Faktor in einer Verwaltungskarriere?.....	16
3.1.5 Andere Formen der Anerkennung des Amtes	17
3.2 Der Frauenförderplan: ein Instrument mit strategischem Potenzial	17
3.2.1 Der Frauenförderplan – ein ungeliebtes Kind in den meisten Behörden.....	17
3.2.2 Die strategische Rolle der Frauenbeauftragten bei der Gestaltung des FFP	20
3.2.3 Die (ressortübergreifende) Kontrolle der personalpolitischen Praxis durch den FFP	21
3.3 Die Instrumente der Aufstiegsförderung	22
3.3.1 Das breit gefächerte Fortbildungsangebot für Frauen	23
3.3.2 Maßnahmen zur Begleitung des beruflichen Aufstiegs	24
3.3.3 Aufstiegsförderung durch eine moderne Führungskultur	25
4. Die Governance der beruflichen Gleichstellung im bremischen öffentlichen Dienst	28
4.1 Die Zentralstelle als Garantin der Umsetzung des LGG	28
4.1.1 Ein breitgefächertes Auftrag	28
4.1.2 Personelle Engpässe der ZGF.....	29
4.2 Die notwendige Verzahnung von Gleichstellungs- und Personalpolitik	29
4.2.1 Für eine verbesserte der Kommunikation zwischen den Arbeitsebenen	30
4.2.2 Zwei Beispiele: Tandem vs. Mentoring.....	30
4.3 Die Verbesserung des Gleichstellungsmonitorings im öffentlichen Dienst	31
4.3.1 Verfügbare Statistiken ausdifferenziert nutzen.....	31
4.3.2 Gezielte Steuerung durch eine begrenzte Auswahl an Indikatoren.....	32
4.3.3 Der gezielte Vergleich zwischen den Senatorischen Behörden.....	34
4.3.4 Ein qualitatives Monitoring der Gleichstellungspolitik.....	36
5. Fazit.....	38
6. Literaturliste	41
7. Anhänge.....	43
Anlage 1: Liste der Beiratsmitglieder.....	43
Anlage 2: Übersicht über die Hintergrundgespräche.....	44
Anlage 3: Übersicht über die Expert*inneninterviews.....	45
Anlage 4: Teilnehmer*innen der Fokusgruppendifkussionen.....	46

1. Einleitung

Der öffentliche Dienst ist – mit etwa 29.000 Mitarbeiter*innen¹ – der größte Arbeitgeber des Landes Bremen und beansprucht als solcher eine Vorbild- und Integrationsfunktion. „Die demokratische Legitimation der Verwaltung als rechts- und sozialstaatliche Ausdrucksform des Staates soll durch die Repräsentanz und Beteiligung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen im Personalkörper der Verwaltung erreicht werden“ – so ist es im personalpolitischen Konzeptpapier „Personal 2025“ der Senatorin für Finanzen zu lesen (Senatorin für Finanzen 2016a: 5). Das im bremischen Landesgleichstellungsgesetz verankerte Ziel der geschlechterparitätischen Besetzung aller Funktionen auf allen Ebenen spiegelt diesen Anspruch für die Gruppe der bremischen Bürgerinnen wider.

Bremen steht im Vergleich der Landesgleichstellungsgesetze der Bundesländer (s. etwa Stiegler, Schmalhofer und Woedtke 2015) relativ gut da: Das bremische Landesgleichstellungsgesetz (1990, nachfolgend LGG) ist eines der ältesten, und es ist am weitesten ausformuliert – insbesondere im Hinblick auf die Vielfältigkeit der Regelungen, die auf den Abbau der Unterrepräsentanz von Frauen bzw. auf die Herstellung von Geschlechterparität in allen Funktionen und Arbeitsbereichen hinwirken.² Außerdem sind die Rechte der Frauenbeauftragten sowie die Berichtspflicht der zuständigen Senatorischen Behörde gut etabliert, und sehr frühzeitig (1981) wurde eine Gleichstellungsbehörde – die bremische Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (ZGF) eingerichtet. Trotz alledem: Fast 30 Jahre nach Inkrafttreten des LGG ist das Ziel der Geschlechterparität noch nicht erreicht: Trotz eines Frauenanteils von 58 Prozent an der gesamten Beschäftigung waren 2016 nur 40,4 Prozent der Leitungspositionen des öffentlichen Dienstes mit Frauen besetzt. Laut des jüngsten, 2018 veröffentlichten Berichts über die Umsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes stagniert diese Zahl seit 2012 (Senatorin für Finanzen 2018a; Senatorin für Finanzen 2016b: 28).³ Der langsame Fortschritt bei der Gleichstellung gewinnt aktuell eine neue politische Brisanz, da Frauen durchschnittlich besser qualifiziert auf den Arbeitsmarkt gelangen als Männer. Zudem gilt in Zeiten wachsenden Fachkräftemangels die Aktivierung des weiblichen Arbeits- und Qualifikationspotenzials als besonderer Prüfstein für die Zukunftsfähigkeit der Verwaltung als Arbeitgeber.

Diese Studie fragt nach der gleichstellungspolitischen Praxis der Landesverwaltung und nach den Verfahren und Instrumenten, die die Personalpolitik im öffentlichen Dienst teilweise aus dem Landesgleichstellungsgesetz ableitet, teilweise in der Alltagspraxis selbst entwickelt: Ist Gender-Wissen in die Handlungsroutinen der Personalpolitik angemessen integriert? Inwiefern erfüllt die bremische Landesverwaltung als wichtigster Arbeitgeber in der Region mit einer gleichstellungssensiblen Personalpolitik tatsächlich eine Vorbildfunktion? Lernen die ministerialen Ressorts voneinander? Welche Vorschläge wären für eine Verbesserung der gleichstellungspolitischen Praxis zu formulieren?

¹ Es sind genau 28.999 Beschäftigte – darunter 17.389 in der Kernverwaltung (in den Senatorischen Behörden und nachgeordneten Dienststellen) und 9.581 in den Ausgliederungen (Eigenbetriebe, Sonderhaushalte etc.). Dazu kommen noch die 23.475 Beschäftigten aus den Mehrheitsgesellschaften, die aber nicht zum öffentlichen Dienst gezählt werden (Zahlen für 2017: Senatorin für Finanzen 2018c)

² Das Bremische Landesgleichstellungsgesetz erwarb 1995 europaweite Bekanntheit durch den vom Europäischen Gerichtshof entschiedenen Kalanke-Fall, der zu einer ausdifferenzierten Formulierung von „leistungsbezogenen Quoten“ in Auswahlverfahren führte (s. Brinkmann und Horstkötter 2017: 8-9).

³ Dieser Bericht wird alle zwei Jahre vom Finanzressort verfasst. Im Verwaltungsalltag wird er „LGG-Bericht“ genannt, eine Abkürzung, die wir in der vorliegenden Studie übernehmen.

1.1. Der Kontext des Forschungsauftrags

Diese Studie wurde im Oktober 2018 von der bremischen Senatorin für Finanzen (in der Verantwortung der Abteilung „Personal- und Verwaltungsmanagement“) in Kooperation mit der Arbeitnehmerkammer Bremen und der Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (ZGF) in Auftrag gegeben. Der Forschungsprozess wurde durch einen Projektbeirat begleitet, in dem Praktiker*innen aller relevanten Funktionen vertreten waren.⁴ Ziel der Studie sind die systematische Analyse der Wirksamkeit des Landesgleichstellungsgesetzes in der personalpolitischen Praxis der Senatorischen Behörden und die Entwicklung von Handlungsempfehlungen. Die empirische Untersuchung nimmt die Umsetzung der drei wichtigsten gleichstellungspolitischen Instrumente in den Blick: das Amt der Frauenbeauftragten, den Frauenförderplan und die Instrumente der Aufstiegsförderung.⁵

Untersucht wird die gleichstellungspolitische Praxis ausschließlich in den Senatorischen Behörden. Diese Beschränkung erfolgte aufgrund der Zeitplanung und der begrenzten Ressourcen. Die von den Auftraggebern getroffene Entscheidung, die nachgeordneten Dienststellen in dieser Studie außer Betracht zu lassen, wurde aufgrund der Kritik der dort tätigen Frauenbeauftragten im Rahmen des Projektbeirats thematisiert. Um die Expertise für den gesamten personalen Geltungsbereich des LGG in die Untersuchung einfließen zu lassen und Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den verschiedenen Bereichen zumindest zu anzusprechen, wurden das für Gleichstellungsfragen verantwortliche Mitglied des Gesamtpersonalrats sowie eine Frauenbeauftragte eines Eigenbetriebs in den Projektbeirat berufen. Eine Untersuchung der spezifischen Problemlagen in den bremischen Mehrheitsgesellschaften, Eigenbetrieben und nachgeordneten Behörden wurde aus Kapazitätsgründen ausgeklammert. Gegebenenfalls wären dort noch weitere Untersuchungen durchzuführen.

1.2 Der Mehrwert der politikwissenschaftlichen Governance-Perspektive

Die vorliegende Studie untersucht die gleichstellungspolitische Praxis aus der Perspektive der politikwissenschaftlichen Governance- und Instrumentenanalyse (s. Fuchs, Leitner und Rouault 2015; Fuchs, Bothfeld, Leitner und Rouault 2016). Ziel dieses Ansatzes ist es, die Funktionsweise und das Steuerungspotenzial gesetzlicher Regelungen in ihrer praktischen Umsetzung zu verstehen und zu erklären. Von zentraler Relevanz ist dabei die Interaktion zwischen den beteiligten Akteur*innen, hier: zwischen den verschiedenen Ebenen der Landesverwaltung sowie zwischen den unterschiedlichen Funktionsbereichen derselben Ebene. Dabei werden die praktische Anwendung der formalen Regeln und die daraus entstehenden Institutionalisierungsdynamiken in den Blick genommen. Dazu gehört auch die Frage, inwiefern gleichstellungsrelevante Leitbilder als Handlungsprämissen und die Instrumente des LGG in der Personalpolitik der öffentlichen Verwaltung berücksichtigt und diese gegebenenfalls an die veränderten Problemlagen angepasst und weiterentwickelt werden.

Konkret wurde *erstens* untersucht, welche gleichstellungspolitische Praxis sich in den Behörden etabliert hat und welche Bedeutung dieser in der personalpolitischen Strategie einer Behörde beigemessen wird. Hier wird gefragt, welche Instrumente in den Behörden regelhaft zur Anwendung kommen und wie diese umgesetzt werden. Dabei wird deutlich, welchen Einfluss das LGG bzw. bestimmte Instrumente der Frauenförderung auf die personalpolitische Praxis der

⁴ Der Projektbeirat umfasste zehn Mitglieder: aus den beiden Ressorts Finanzen und Soziales, der Arbeitnehmerkammer, der ZGF, dem Gesamtpersonalrat und einem Eigenbetrieb. Die Aufgabe des Beirats war die Beratung der Auftragnehmerinnen hinsichtlich des Forschungsdesigns sowie die Diskussion der Arbeitshypothesen und -ergebnisse (s. die Liste der Mitglieder des Projektbeirats im Anhang, Anlage 1).

⁵ Die Auswahl der Instrumente erfolgte auf Vorschlag der Autorinnen nach Erörterungen mit den Fachexpert*innen im Projektbeirat.

bremischen Verwaltung haben. Die erste leitende Frage lautet also, wie die bremische Verwaltung ihren gleichstellungspolitischen Auftrag *instrumentell* in ihrer personalpolitischen Strategie verankert hat.

Zweitens wurde untersucht, wie die gleichstellungspolitischen Institutionen der bremischen öffentlichen Verwaltung (Senatorin für Finanzen, Stabsstelle Frauenpolitik der Senatorin für Soziales, ZGF, Bürgerschaft, Gesamtpersonalrat) im Alltag zusammenarbeiten. Dabei wird die Logik der Kooperationsstrukturen deutlich. Ebenso wird herausgearbeitet, wie die Umsetzung des LGG von den einzelnen Akteuren betrieben, wie die Umsetzung evaluiert und politisch kontrolliert wird. Zentrale Frage ist hier, inwiefern die Gleichstellungsförderung in der Landesverwaltung und -politik *strukturell* verankert ist.

1.3 Methoden der empirischen Untersuchung

Die Untersuchung erfolgte in drei Phasen mit jeweils unterschiedlichen Erhebungsmethoden. In einer Vorbereitungsphase (von Oktober 2018 bis Januar 2019) wurde eine Dokumentenanalyse durchgeführt, aus denen sich der Stand der beruflichen Gleichstellung im bremischen öffentlichen Dienst ablesen lässt. Hierzu gehören v.a. die Berichte des Finanzressorts⁶, das für die Personalpolitik der ganzen Verwaltung verantwortlich ist (Personalberichte, LGG-Berichte, Konzeptpapiere wie Personal 2025 etc.)⁷, und die der ZGF, die Anleitungen zur Umsetzung des LGG für Vorgesetzte und Frauenbeauftragte der Verwaltung verfasst (Aktivitätsberichte, Anleitung zum LGG, Handlungshilfen etc.). Anschließend wurden fünf Hintergrundgespräche⁸ geführt, um einen Überblick über die Gleichstellungspraxis im bremischen öffentlichen Dienst, v.a. die Kooperation zwischen den involvierten Akteur*innen zu gewinnen. Aus den Befunden wurden Arbeitshypothesen generiert, die im Projektbeirat erörtert und weiter konkretisiert wurden. Diese Arbeitshypothesen leiteten die systematische Untersuchung der Umsetzung der drei ausgewählten Instrumente in acht Senatorischen Behörden⁹ (Februar bis Mai 2019) an. Hierzu wurden zwei Erhebungsmethoden gewählt. Zum einen wurden die Frauenbeauftragten aller zehn Senatorischen Behörden zweimal zu einer Fokusgruppendifkussion eingeladen (im Dezember 2018 und im Juni 2019) – zur Diskussion und Spezifizierung der Arbeitshypothesen und zur gemeinsamen Reflexion der Handlungsempfehlungen¹⁰. Zum anderen wurden in jeder der acht untersuchten Behörden¹¹ drei leitfadengestützte Interviews mit der Leitung der Personal- bzw. Zentralabteilung, ggfs. der Frauenbeauftragten (wenn diese in der Fokusgruppendifkussion nicht anwesend sein konnte) und einer (von der Ersteren empfohlenen) Referatsleitung durchgeführt. Zur Vorbereitung wurden die Organigramme und Frauenförderpläne der acht Ressorts im Vorfeld ausgewertet. In einer dritten Phase wurden zwischen Juni und Oktober 2019 das umfangreiche empirische Material ausgewertet und Handlungsempfehlungen formuliert. Letztere wurden im Rahmen des Projektbeirats diskutiert und weiter spezifiziert. Abschließend wurden einige weitere Hintergrundgespräche geführt, um offene technische Fragen zu klären. Der erste Entwurf

⁶ Zuständig im Finanzressort ist die Abteilung 3 – „Personal- und Verwaltungsmanagement“ unter der Leitung von Dr. Anke Saebetzki, in der das Referat 33 mit der Konzeption von Instrumenten in den Bereichen Personalentwicklung und Frauenförderung für die gesamte Landesverwaltung beauftragt ist.

⁷ Siehe Literaturliste.

⁸ Siehe Übersicht über die Hintergrundgespräche im Anhang, Anlage 2.

⁹ Siehe Übersicht über die der Expert*inneninterviews im Anhang, Anlage 3.

¹⁰ Siehe Teilnehmer*innen der Fokusgruppendifkussionen im Anhang, Anlage 4.

¹¹ Untersucht wurden die folgenden Behörden: Senatskanzlei, die Ressorts für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport, für Kinder und Bildung, für Umwelt, Bau und Verkehr, für Finanzen, für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz, für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, sowie für Inneres (im Herbst 2018). Zwei Behörden wurden aufgrund der geringen Größe der Belegschaft (unter 100 Beschäftigte) außer Acht gelassen: die Senatorische Behörde für Kultur und die Senatorische Behörde für Justiz und Verfassung.

des vorliegenden Abschlussberichts wurde Ende Oktober an die Auftraggeberinnen eingereicht; die letzte Überarbeitungsrunde wurde Anfang Dezember 2019 abgeschlossen.

Alle Interviews und Hintergrundgespräche hat die wissenschaftliche Mitarbeiterin, Sophie Rouault, durchgeführt. Alle Gespräche wurden von einer studentischen Hilfskraft aufgenommen, protokolliert und teilweise transkribiert.¹² Der Inhalt dieser Interviews wurde in der vorliegenden Studie zusammengefasst und anonymisiert behandelt.

1.4 Die Struktur der Studie

Im zweiten Kapitel der Studie thematisieren wir einen unerwarteten Befund unserer Untersuchung: das Fehlen eines übergreifenden und allgemeinen gleichstellungspolitischen Leitbildes in Bremen. Es wird deutlich, dass es keinesfalls an klaren Bekenntnissen zu den gleichstellungspolitischen Zielen fehlt; diese sind allerdings kaum wirkungsmächtig, da sie in unterschiedlichen politischen Fachdokumenten ausformuliert und eben nicht in Form eines gut sichtbaren öffentlichen Dokuments zusammengefasst sind. Das dritte Kapitel enthält die Analyse des Instrumentariums der gleichstellungspolitischen Praxis in den Senatorischen Behörden: Hier wird die Umsetzung des Amtes der Frauenbeauftragten, des Frauenförderplans und der Instrumente der Aufstiegsförderung in den Senatorischen Behörden vergleichend untersucht. Im vierten und abschließenden Kapitel analysieren wir die Interaktion zwischen den Akteur*innen der unterschiedlichen Ebenen und Handlungsbereiche – die „Governance“, also das Steuerungssystem der Gleichstellungspolitik im öffentlichen Dienst Bremens. Anschließend unterbreiten wir einen Vorschlag für ein erweitertes Monitoring der beruflichen Gleichstellung im bremischen öffentlichen Dienst. Im Fazit fassen wir noch einmal unsere Erkenntnisse über die Wirkungsweise der Leitbilder, des Instrumentariums und des Steuerungssystems zu Handlungsempfehlungen zusammen.

¹² Wir danken an dieser Stelle Hannah Lüdeker und Pia Biernat für ihre effektive und gewissenhafte Mitarbeit.

2. Gleichstellungspolitische Leitbilder für den bremischen öffentlichen Dienst

Die Landesverwaltung Bremens zeichnet sich durch ein starkes gleichstellungspolitisches Selbstverständnis als Arbeitgeber aus (Kohl 2015). Allerdings bietet das Landesgleichstellungsgesetz (LGG) hierfür nur wenige normative Bezüge, denn es steht vor allem für das übergeordnete Ziel der Herstellung von Geschlechterparität in allen Positionen des öffentlichen Dienstes. Das Hauptanliegen des LGG ist daher, auf konkrete Personalentscheidungen einzuwirken, die darauf zielen, die Unterrepräsentanz der Frauen in allen Bereichen und auf allen Ebenen durch Rekrutierung, Aus- und Fortbildung und Beförderung zu verringern; die Strukturen und Prozesse, die zur Benachteiligung von Frauen im öffentlichen Dienst führen, nimmt es weniger in den Blick.¹³ Im Folgenden argumentieren wir, dass ein allgemeineres ressortübergreifendes Leitbild, an dem die sich die rasch entwickelnde und professionalisierende Personalpolitik sich orientieren könnte, hilfreich wäre, um die in der gelebten Praxis der Verwaltung relevanten Ziele – etwa das der vereinbarkeitsfreundlichen Verwaltung – zu stärken.

2.1 Die Erfüllung der gesetzlichen Quoten – ein eng gefasstes Handlungsziel

Geschlechterparität und Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind die zentralen gleichstellungspolitischen Themen der personalpolitischen Akteur*innen in den Senatorischen Behörden. Somit lässt sich die gleichstellungspolitische Strategie der Behörden als die Bemühung verstehen, die Erfüllung der Quote (in der Ausbildung) oder das Ziel der Parität bei der Fortbildung, Qualifizierung und Höhergruppierung, verbunden mit einer familienfreundlichen Arbeitsorganisation, zusammenfassen.¹⁴ Obwohl gleichstellungspolitisch hochgradig relevant, ist Familienfreundlichkeit im LGG kaum ausformuliert.¹⁵

Die Bemühung um den Abbau der Unterrepräsentanz von Frauen gilt in der bremischen Landesverwaltung als Errungenschaft einer anhaltend geschlechtersensiblen Personalpolitik. Wo die Geschlechterparität noch nicht erreicht ist, werden die geringe Fluktuation oder die geringe Anzahl der weiblichen und geeigneten Kandidatinnen für die höher dotierten Führungspositionen als Gründe angeführt. Daher wird die vollständige Erreichung der Parität in manchen Ressorts – teilweise zurecht – auch als „Selbstläufer“ betrachtet: Dort wo sich seit mehreren Jahren mehr und besser qualifizierte Anwärtinnen bewerben, wird die Parität mit der Zeit automatisch erreicht. Der Fokus auf die Parität bei Stellenbesetzungen oder Beförderungen verengt jedoch die aktive Personalpolitik bzw. Frauenförderung auf den Moment der Personalentscheidung, obwohl das für das Personal des öffentlichen Dienstes zuständige Finanzressort einen breiten Katalog von Qualifizierungsmaßnahmen zur Karriereförderung von Frauen zur Verfügung stellt. Zwar werden

¹³ In zwei früheren Publikationen haben wir die systematisch unterschiedlichen Strategien betrieblicher Gleichstellungspolitik in hierarchisch-regulativ, prozedural und evaluativ unterschieden (Bothfeld, Hübers, und Rouault 2010; Bothfeld und Rouault 2015). Dass das LGG vor allem auf die Parität, also die Festschreibung einer Quote und deren Umsetzung fokussiert, sprich. einem tendenziell hierarchisch-regulativen Ansatz folgt, ist durch den frühen Zeitpunkt seiner Formulierung bedingt. Eine breitere Herangehensweise, die an der Veränderung der Strukturen ansetzt, entwickelte sich in der Gleichstellungspolitik in der deutschen Verwaltung erst danach und zeichnet sich etwa durch die Implementation des Gender-Mainstreaming in der Verwaltung aus.

¹⁴ Der Begriff „Quote“ findet sich nur in § 3 des BremLGG; hier geht es um eine sogenannte „starre Quote“, die sich auf die Vergabe von Ausbildungsplätzen bezieht. Es gibt jedoch eine Fülle an EU-, Verfassungs- und Gesetzestexten, Rechtsprechungen und Kommentaren, die das BremLGG ergänzen und die z.T. bindend sind. Diese Ergänzungen ergeben, dass die „Parität in allen Funktionen und Arbeitsbereichen“ (Brinkmann und Horstkötter 2017: 6) das Ziel ist, was in der Praxis als 50%-Mindestzielquote verstanden wird.

¹⁵ Lediglich § 8 LGG enthält in seinem Titel („Familiengerechte Arbeitszeitgestaltung“) einen Bezug auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

diese tatsächlich auch von (jungen) Frauen mehrheitlich in Anspruch genommen (s. 3.3), allerdings wird damit die Verantwortlichkeit für die Erfüllung des gesetzlichen Auftrags vor allem auf die Schultern „junger ambitionierter Frauen“ verlagert. Fraglich erscheint, ob nicht andersherum die Verwaltung die Verantwortung dafür trägt, Frauen und Männer bei der beruflichen Entwicklung besser zu unterstützen, d.h. ggf. und so weit das rechtlich möglich ist, auch ungleich zu behandeln (positive Diskriminierung), um den Ausgleich kulturell bedingter Nachteile nicht den betroffenen Personen aufzubürden. In diesem Sinne haben die Senatorin für Finanzen und einige der Senatorischen Behörden Maßnahmen entwickelt, die sich vor allem an Frauen richten, zum Beispiel das 2012 initiierte Mentoring-Programm für angehende weibliche Führungskräfte (s. 3.3).

2.2 Das vielfältige Vereinbarkeitsangebot als Ausdruck eines impliziten Leitbildes

Zuvorderst gehört zu einem angemessenen Nachteilsausgleich ein Angebot vereinbarkeitspolitischer Maßnahmen, das sich an Frauen und Männer gleichermaßen richtet. Tatsächlich wird der Vereinbarkeitspolitik in der Praxis der einzelnen Senatorischen Behörden eine weitaus größere gleichstellungspolitische Bedeutung beigemessen als die Erfüllung der Geschlechterparität. Die Vereinbarkeitspraxis der Ressorts bietet damit gute Anknüpfungspunkte für eine Weiterentwicklung der gleichstellungspolitischen Strategie der bremischen Verwaltung insgesamt.

Der hohe Stellenwert der Vereinbarkeitspolitik resultiert vor allem aus der gewachsenen gesellschaftlichen Akzeptanz des Vereinbarkeitsproblems, das – im Unterschied zur Frauenförderung – alle Mitarbeiter*innen adressiert. Das 2007 auf Bundesebene eingeführte Elterngeld hat einen entscheidenden Wandel der familienpolitischen Normen ausgelöst, der dazu führt, dass die Vereinbarkeitsthematik sowohl von Vorgesetzten als auch von Mitarbeiter*innen immer weniger als frauenspezifisch wahrgenommen wird: Auch im öffentlichen Dienst Bremens nehmen junge Väter selbstverständlich einen Teil des Erziehungsurlaubs in Anspruch, einige beantragen im Anschluss daran auch Teilzeitarbeit.¹⁶ Die Vereinbarkeitsmaßnahmen in den einzelnen Häusern knüpfen außerdem an das gesellschaftliche Leitbild einer an den verschiedenen Lebensphasen orientierten Gleichstellungspolitik an, auf das auch die Gleichstellungsberichte der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2011, 2017a) Bezug nehmen. Eine lebensphasenorientierte Gleichstellungspolitik thematisiert die sich über die Zeit verändernde Arbeitsteilung in den Paarhaushalten, die eine ‚traditionelle‘ betriebliche Frauenförderpolitik unberührt lässt. In das bremische LGG wurden diese Bezüge bisher nicht aufgenommen.

Das bedeutet nicht, dass die Landesverwaltung sich dieses Problems nicht annehmen würde. Auf ihre Vereinbarkeitspraxis angesprochen, heben die befragten Personalverantwortlichen die „999 Arbeitszeitmodelle“, die in der bremischen Verwaltung Anwendung finden würden, besonders hervor. Diese vielfältige Vereinbarkeitspraxis spiegelt allerdings eine eher individualisierte und organisatorisch herausfordernde personalpolitische Praxis wider. Nach Aussage der befragten Akteur*innen birgt sie das Risiko eines organisatorischen „Chaos“, denn in der Praxis erwiesen sich die Terminierung von größeren Teamsitzungen oder die Organisation von öffentlichen Sprech- und Beratungszeiten zuweilen als kompliziert. Zudem zeigt sich, dass die von den Vorgesetzten gepriesene Vielfalt der individuellen Arbeitszeitmodelle sich mit der von den Frauenbeauftragten beanstandeten Inflexibilität der individuellen Arbeitsvolumina über die Zeit

¹⁶ Die Inanspruchnahme des Elterngeldes von Männern ist in Bremen im Bundesländervergleich eine der niedrigsten (20,1% 2017 im Vergleich zu 23,7% im Bundesdurchschnitt, s. Elterngeldstatistik, destatis). Allerdings ist die Tendenz wie im Bund ansteigend, ebenso wie der Anteil der Teilzeitbeschäftigung (ohne Altersteilzeit) bei Männern in der Kernverwaltung von 7,8% 2013 auf 9,3% 2016, s. Senatorin für Finanzen (2018b, 2016b).

reibt. Im Arbeitsalltag erweist sich sowohl die dauerhafte Aufstockung der wöchentlichen Arbeitszeit auf Wunsch der Beschäftigten als auch das gelegentlich erwünschte „Einspringen“ von Mitarbeiter*innen – im Falle vorübergehend erhöhten Arbeitsaufkommens – oftmals als schwierig. Allerdings funktionierte in einem Haus ein flexibles Modell der Arbeitszeitgestaltung nach dem Motto des „gegenseitigen Gebens und Nehmens“ zwischen Vorgesetzten und Mitarbeiter*innen sehr gut; besonders hätte sich dies im „Sommer der Zuwanderung“ 2015 gut bewährt. In einem anderen Haus wird der regelmäßige und planbare erhöhte Arbeitsanfall anhand von Gleitzeitkonten reguliert. Manche Personalverantwortliche wünschen sich die Institutionalisierung von Arbeitszeitkonten, um Arbeitszeitschwankungen über den Erwerbsverlauf der Beschäftigten besser organisieren zu können.

Die Maßnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie werden nicht zuletzt auch deswegen aktiv vorangetrieben, weil unterbrechungs- oder teilzeitbedingt verkürzte Arbeitsverhältnisse qualifizierter Mitarbeiterinnen vor allem unter dem Aspekt des (teuren) Kompetenzverlustes gesehen werden. Im Kontext wachsenden Personalmangels gilt auch in Bremen die Aktivierung des weiblichen Arbeitspotenzials als Schlüssel zur Lösung des Problems. Daher gilt auch das Fehlen von geeigneten Kinderbetreuungsplätzen aus der Sicht der Personalverantwortlichen als Hürde für einen raschen beruflichen Wiedereinstieg weiblicher Führungskräfte. Die in jüngerer Vergangenheit erwogene Idee, eine „Betriebs-Kita“ zu gründen oder Plätze in einer städtischen Kita zu buchen, stieß sich nicht nur an der angespannten Haushaltslage, sondern auch am Ortsgesetz, da eine Reservierung von Plätzen für Kinder von Mitarbeiter*innen der Senatorischen Behörden in *öffentlichen* Kitas eine Bevorzugung gegenüber anderen Eltern wäre. In einem Haus bestehen daher Überlegungen zur Gründung einer eigenen Betriebs-Kita.

Dank ihrer Vielfalt und ihrer Anpassung an die gesellschaftlichen Entwicklungen bietet die Vereinbarkeitspraxis der Senatorischen Behörden Potenzial für eine Modernisierung des gleichstellungspolitischen Leitbildes der Landesverwaltung. Ein moderneres und allgemeineres Leitbild mit dem Kern der Vereinbarkeit von Beruf und Familie würde die Landesregierung als zukunftsfähiger Arbeitgeber besser sichtbar werden lassen. Hierfür könnten vorbildliche Modelle und Verfahrensweisen aus einer oder mehreren Behörden zum Orientierungsmaßstab für die ganze Verwaltung erhoben werden.

2.3 Mobile Arbeit und die Aufwertung einfacher Tätigkeiten: zwei leitbildfähige Themen

Zwei weitere Themen betrachten die Frauenbeauftragten der Senatorischen Behörden als gleichstellungsrelevant: mobile Arbeit und die Aufwertung einfacher Tätigkeiten, die typischerweise von Frauen ausgeübt wird. Zum Thema „Mobile Arbeit“ ist eine Dienstvereinbarung in Vorbereitung. Einzelne Dienststellen haben auch schon eigene Regelungen getroffen. Beim Thema „Aufwertung einfacher Tätigkeiten“ sind jüngst Verbesserungen getroffen worden (s.u.). Die Frauenbeauftragten bemängeln jedoch die langsame Anpassungsfähigkeit des Verwaltungsrechts an gesellschaftliche Entwicklungen und stellen die gleichstellungspolitische Vorreiterrolle der Verwaltung als Arbeitgeber in Frage. In jedem Fall sind beide Themen leitbildfähig und bergen die Chance für die bremische Verwaltung, sich stärker als attraktiver Arbeitgeber zu profilieren.

Neben der Bekämpfung vertikaler oder hierarchischer Segregation (unter dem Motto „Mehr Frauen in Führung“) stellt der Abbau von horizontaler oder beruflicher Segregation eine zentrale Baustelle des Handlungsfeldes berufliche Gleichstellung dar (Bothfeld, Hübers und Rouault 2010: 25). Die Verminderung der beruflichen Segregation zielt auf eine bessere gesellschaftliche Anerkennung von weiblich dominierten Berufen ab, welche im Vergleich zu männlich dominierten Berufen mit äquivalentem Qualifikationsniveau schlechter entlohnt werden oder

nachteilige Arbeitsbedingungen, etwa Teilzeitarbeit oder eintönige Tätigkeiten, aufweisen. Obwohl die Aufwertung einfacher frauentypischer Tätigkeiten einen festen Bestandteil betrieblicher Gleichstellungspolitik und der Tarifpolitik darstellt, bleibt diese Dimension im bremischen LGG eher implizit (s. Brinkmann und Horstkötter 2017: 23). Die Gleichstellungsrelevanz dieses Themas war allen angesprochenen Gesprächspartner*innen bewusst, auch wenn nur wenige Senatorische Behörden von einer direkten Erfahrung zu berichten hatten.¹⁷ Tatsächlich betrifft die Aufwertung einfacher Tätigkeiten eher die nachgeordneten Dienststellen als die Kernverwaltung: Die Einrichtung von Mischarbeitsplätzen und die Ausschreibung von Vollzeitstellen beim Bürgertelefon kann hier als ein Teilerfolg genannt werden, weil in diesem Bereich über lange Zeit fast ausschließlich Teilzeitarbeit angeboten wurde, u.a. weil diese Tätigkeit als (emotional) belastend gilt. Auch Reinigungskräfte, die in den Dienststellen tätig sind, arbeiten überwiegend in Teilzeit. Zwar ist die Einrichtung von Mischarbeitsplätzen nur begrenzt möglich, aber die grundsätzliche Ausschreibung dieser Stellen in Vollzeit greift zumindest das Problem der Existenzsicherung der Beschäftigten auf. Bei der Entlohnung entsteht zudem eine Entlastung durch das Landesmindestlohn- (2012) und das Tariftreugesetz (2009), die allen Beschäftigten eine Entlohnung mindestens in der untersten Vergütungsgruppe des öffentlichen Dienstes garantieren. Damit sind alle direkt und indirekt im öffentlichen Dienst Beschäftigten gegen Niedriglohnbeschäftigung geschützt. Dort wo bei Tarifbeschäftigten eine Berufsausbildung und weitere Qualifikationen die Basis für die Eingruppierung bilden, können frauentypische Tätigkeiten durch Initiativen der Tarifpartner oder einer Initiative der Arbeitgebervereinigung der Bundesländer (Tarifgemeinschaft deutscher Länder, TdL) aufgewertet werden. Bei der Entlohnung von Erzieher*innen oder Grundschullehrer*innen ist es in Bremen gelungen, die Anerkennung dieser Tätigkeiten durch eine höhere Entlohnung zu verbessern.¹⁸ Empfehlenswert wäre, diese Teilerfolge als Kennzeichen einer dezidierten Gleichstellungsstrategie des öffentlichen Dienstes deutlicher hervorzuheben und die Aufwertung von Frauenberufen als grundsätzliches Ziel in einem übergreifenden Leitbild zu verankern.

Im Fall der mobilen Arbeit¹⁹ findet sich in den Senatorischen Behörden wiederum eine große Bandbreite personalpolitischer Praxis. Weil es bislang keine übergreifende Dienstvereinbarung gab,²⁰ variiert der personelle Geltungsbereich der Regelungen zwischen den Häusern: In manchen Behörden ist mobile Arbeit nur für Führungskräfte vorgesehen, in anderen auch für Mitarbeiter*innen mit Kindern im Schulalter (oder jünger); in wenigen Häusern steht sie allen zur Verfügung. Diese Ungleichbehandlung und das Fehlen einer allgemeinen Regelung erzeugen bei den Frauenbeauftragten eine gewisse Empörung, mit der die spürbaren Ungleichheiten zwischen „privilegierten“ und „benachteiligten“ Mitarbeiter*innen beanstandet werden. Wo mobile Arbeit

¹⁷ Meist wurden hier Fälle von Grundschullehrer*innen und Erzieher*innen als Beispiele angeführt.

¹⁸ Die Tarifvertragsparteien haben die Berufsbilder im Sozial- und Erziehungsdienst sowie der Pflege und damit traditionell eher Frauen zugeschriebene Tätigkeiten nach langjährigen Verhandlungen neu formuliert, und es wurde im Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes in der Entgeltordnung zum TVöD eine neue Entgelttabelle (sog. S-Tabelle – ab dem 01.01.2020 in Kraft) mit höheren Entgelten vereinbart. Gleiches gilt durch die Einführung der sog. P-Tabelle (seit dem 01.01.2019 in Kraft) für den Bereich der Pflegeberufe. Außerdem hat der Senat in Bremen beschlossen, ab dem 01.01.2020 Lehrer*innen von der Besoldungsgruppe A12 und A12a in drei Stufen in die Besoldungsgruppe A13 zu bringen. Damit werden die typischerweise weiblichen Grundschullehrerinnen besoldungsmäßig mit Lehrer*innen anderer Schulformen gleichgestellt.

¹⁹ Mobile Arbeit enthält die freie Wahl des Arbeitsortes durch die Beschäftigten, während Telearbeit einen festen alternativen Arbeitsort zum Arbeitsplatz beim Arbeitgeber, nämlich „in den eigenen vier Wänden“ der Beschäftigten, impliziert. Während Telearbeit bei unseren Gesprächspartner*innen als überreguliert und zu unflexibel gilt, wird mobile Arbeit durchweg befürwortet.

²⁰ Mobile Arbeit wird in der Kernverwaltung bislang auf Basis der Dienstvereinbarung „Alternierende Telearbeit“ (15.10.2004) ermöglicht.

möglich ist, ähneln sich die Regeln: Mobil gearbeitet wird entweder spontan, nach kurzfristiger Vereinbarung mit den Vorgesetzten oder regelmäßig an bestimmten Tagen in der Woche. Meist müssen an festgelegten Tagen alle Kolleg*innen im Büro anwesend sein. Sowohl Personalabteilungsleiter*innen als auch Frauenbeauftragte erkennen an, dass mobile Arbeit oft informell praktiziert wird, was besonders im Arbeitsschutz eine Grauzone entstehen lässt.²¹

Seit November 2019 werden innerhalb der bremischen Verwaltung und zwischen dem Finanzressort und dem Gesamtpersonalrat Gespräche über die Vorbereitung einer Dienstvereinbarung zur mobilen Arbeit geführt.²² Ziel ist es einerseits, angesichts des wachsenden Fachkräftemangels durch mobile Arbeit vor allem Müttern den rascheren Wiedereinstieg und längere Arbeitszeiten zu erleichtern, und andererseits, eine allgemeine Regelung für alle Beschäftigten zu treffen. Auf beiden Seiten bestanden bislang Vorbehalte gegen die mobile Arbeit, ohne dass die realen Bedarfe von Beschäftigten und Vorgesetzten systematisch abgefragt oder das Risiko unbezahlter Mehrarbeit durch mobile Arbeit (s. etwa Waltersbacher, Maisuradze und Schröder 2019) oder die Privilegierung von Beschäftigtengruppen systematisch geprüft worden wären. Im Herbst 2019 ist der Entwurf einer Dienstvereinbarung des Senators für Finanzen in die Beratung mit dem Gesamtpersonalrat gegeben worden, sodass eine baldige Lösung dieser Frage zu erwarten ist.

2.4 Alternative, aber uneinheitliche Leitbilder sind entstanden

Wenngleich es kein übergreifendes Leitbild für die Gleichstellungspraxis der Senatorischen Behörden gibt, finden sich alternative gleichstellungsrelevante Leitbilder, die jedoch nicht so recht in den engen Rahmen der Frauenförderung des LGG passen. Diese alternativen Leitbilder weisen auf die normativen Leerstellen des auf (die betriebliche) Frauenförderung fokussierten gesetzlichen Gleichstellungsauftrags hin.

Zu diesen alternativen Leitbildern gehört etwa die 2014 vom bremischen Senat und Gesamtpersonalrat unterschriebene „Bremische Erklärung zu fairen Arbeitsbedingungen“²³, die sich explizit auf die Vereinbarkeit, die Entgeltgleichheit, die Arbeitszeitwünsche der Mitarbeiter*innen (in Richtung Aufstockung), aber auch auf die Aufwertung von frauendominierten (nicht existenzsichernden) Berufen bezieht. Die Aufzählung aktueller Gleichstellungsthemen in einem für alle Verwaltungsmitarbeiter*innen relevanten arbeitspolitischen Dokument füllt damit eine Lücke im gesetzlichen Gleichstellungsauftrag.

Der Zukunftsbericht „Bremen 2035“ (Senat Bremen 2018) ist ein weiteres Dokument, das gute Anknüpfungspunkte für eine breitere Fassung des Gleichstellungsauftrags des Landes als Arbeitgeber bietet. Im Handlungsfeld „Aktive Arbeitsmarktpolitik – Gute Arbeit und zukunftsorientierte Standortpolitik“ (ebd.: 74-79) werden die Merkmale einer zeitgemäßen Gleichstellungspolitik (vor allem unter dem Teilziel 4 „Gute Arbeit“ – ebd.: 76) erläutert: Als integrativer Bestandteil einer zukunftsorientierten Standortpolitik (und der Wirtschaftsförderung) und im Zusammenwirken von Politik und Sozialpartnern garantiert Gleichstellungspolitik Frauen „gleiche Chancen auf eine gute Erwerbsarbeit“. Gute Arbeit als „Grundlage eines selbstbestimmten Erwerbslebens“ steht für sozial abgesicherte und stabile Arbeit, die nicht nur Karriere und Entwicklungsperspektiven durch Weiterbildung eröffnet, sondern Zeitsouveränität in Familie und Beruf auch für Alleinerziehende ermöglicht (ebd.: 30). „Die ‚Gender Gaps‘ zwischen den Geschlechtern (Entgelt, Arbeitszeit, Führungspositionen,

²¹ Dies ist keine bremische Besonderheit, da es in Deutschland bisher keine spezifischen arbeitsschutzrechtlichen Regelungen für mobile Arbeit gibt.

²² So beschäftigte sich etwa im Rahmen des Innovationszirkels „Junge Verwaltung“ (2016-2018) eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe mit dem Thema mobile Arbeit.

²³ Siehe: <https://www.gpr.bremen.de/dienstvereinbarungen-736>, zuletzt aufgerufen am 04.12.2019. Auf diese Erklärung wird auch im jüngsten Koalitionsvertrag verwiesen (SPD et al. 2019: 131).

Frauenanteil in MINT-Berufen) haben sich auf dem Arbeitsmarkt verringert“, heißt es außerdem unter dem Leitziel „Gute Arbeit für Bremen und Bremerhaven“ (ebd.: 30). Eine zeitgemäße ressortübergreifende Gleichstellungspolitik könnte sich als Ziel setzen, diese Lücken zu schließen. Mehrere unserer Gesprächspartner*innen wünschen sich zudem eine breitere Auffassung von Gleichstellung im Sinne eines intersektionalen Ansatzes, der nicht nur ein einziges Diskriminierungsmerkmal (Geschlecht), sondern mehrere Merkmale (Herkunft, sexuelle Orientierung, Geschlechtsidentität bzw. drittes Geschlecht etc.) abdeckt. Der Diversity-Ansatz der bremischen Verwaltung²⁴ und der Queer-Ansatz der neuen Regierungskoalition²⁵ bieten weitere aktuelle Bezugspunkte für ein breiteres und zeitgemäßes Verständnis von Gleichstellungspolitik für den bremischen öffentlichen Dienst.

2.5 Ein ressortübergreifendes Leitbild als politisches Zeichen

Um die gleichstellungspolitische Identität der bremischen Verwaltung sichtbarer und spürbarer für ihre Mitarbeiter*innen und die Bürger*innen zu machen, empfiehlt es sich, neben dem Landesgleichstellungsgesetz ein allgemeines, an aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen angepasstes übergreifendes gleichstellungspolitisches Leitbild zu entwickeln. Dieses ressortübergreifende Leitbild würde alle Dimensionen einer gelebten und variationsreichen Gleichstellungspraxis abbilden und verstreute gleichstellungsrelevante Leitbilder zusammenfügen. Eine explizite Ausrichtung dieses Leitbildes an einem an Lebensphasen orientierten Konzept der Vereinbarkeit würde dem Land Bremen zudem ermöglichen, sich im Wettbewerb mit der freien Wirtschaft noch konsequenter als zukunftsfähiger und vorbildlicher Arbeitgeber zu profilieren. Ein solches Leitbild würde außerdem allen Behörden eine einheitliche politische, normative und regulative Orientierung für ihre Gleichstellungspraxis bieten. Ein intersektionales Leitbild jenseits des Diskriminierungsmerkmals „Geschlecht“ würde der Gleichstellungspolitik der bremischen Verwaltung zudem eine höhere gesellschaftliche Relevanz und breitere Legitimität verleihen. Die Veröffentlichung und Kommunikation dieses Leitbildes böte eine Gelegenheit für eine häufigere Bezugnahme auf gleichstellungspolitische Zielsetzungen. Mit einem modernen und umfassenden Leitbild würde die neue Landesregierung ein politisches Zeichen für die (Re-)Aktivierung der Gleichstellungspolitik für den öffentlichen Dienst setzen.

Zur Erarbeitung dieses Leitbildes wäre ein ressortübergreifender partizipativer Arbeitsprozess zu initiieren. Von der Landesbeauftragten für Gleichstellung koordiniert, könnten Frauenbeauftragte der Senatorischen Behörden und Leiter*innen der Zentralabteilungen oder „Gleichstellungsbeauftragte“ der Kernverwaltung (s. dazu 3.2.3 und 4.3.4) gemeinsam einen Entwurf dieses Leitbildes erarbeiten, der von den Senator*innen als gemeinsame Arbeitsgrundlage etwa in Form eines Senatsbeschlusses²⁶ bestätigt werden könnte. Als Orientierungshilfe könnte die Handreichung zur Aufstellung von Aktionsplänen für die Gleichstellung in lokalen und regionalen Regierungen dienen, die auf europäischer Ebene²⁷ erarbeitet wurde. Der Leitbildprozess könnte an die derzeit in der internen Beratung befindliche

²⁴ Siehe etwa die Diversity-Aktivitäten des Aus- und Fortbildungszentrums für den bremischen öffentlichen Dienst: <https://www.afz.bremen.de/diversity-3828>, zuletzt aufgerufen am 4.12.2019.

²⁵ Siehe S. 59-60 des Koalitionsvertrages (SPD et al. 2019).

²⁶ Dies könnte analog zum Beispiel des Beschlusses zur Einführung von Gender-Mainstreaming in der bremischen Verwaltung vom 19.02.2002 geschehen (s. <https://landesportal.bremen.de/senat/gender-mainstreaming>, zuletzt aufgerufen am 04.12.2019).

²⁷ Siehe die Dokumente des *Council of European Municipalities and Regions*, etwa „CEMR-EPSU guidelines to drawing up gender equality action plans in local and regional government“ (http://www.charter-equality.eu/exemple-de-bonnes-pratiques/updated-cemr-epsu-guidelines-to-drawing-up-gender-equality-action-plans-in-local-and-regional-government.html?ref_id=160, zuletzt aufgerufen am 04.12.2019)

Einführung eines internen Prädikats zum Thema Familienfreundlichkeit²⁸ gekoppelt werden, wodurch Vernetzungs- und Synergieeffekte entstehen könnten. Formal könnte ein allgemeines und ressortübergreifendes Leitbild als ein Rahmenprogramm oder ein Gleichstellungsplan der Landesregierung für den öffentlichen Dienst ausformuliert werden.²⁹

Übersicht 1: Drei Funktionen eines gleichstellungspolitischen Leitbildes für den öffentlichen Dienst Bremens

Die Schaffung eines ressortübergreifenden gleichstellungspolitischen Leitbildes für die bremische Verwaltung hätte folgende Funktionen:

1. *Leuchtturmfunktion*: vorhandene gleichstellungsrelevante Leitbilder (LGG-Quoten, Vereinbarkeit) und explizite Zielstellungen (Aufwertung von einfachen bzw. frauenspezifischen Tätigkeiten, Diversity-Ansatz, Queer-Ansatz etc.) bündeln und damit politisch sichtbar machen (auch: politische Funktion),
2. *Richtfeuerfunktion*: den personalpolitischen Akteur*innen einen Orientierungsrahmen für die Anpassung gleichstellungsrelevanter Regelungen zur Vereinbarkeit und zur mobilen Arbeit an die gesellschaftlichen Entwicklungen zu bieten (auch: normative Funktion),
3. *Signalfunktion*: den personal- und gleichstellungspolitischen Verantwortlichen in den Organisationen des öffentlichen Dienstes eine (verständliche) Handlungsorientierung jenseits des Fachgesetzes zu geben, damit der öffentliche Dienst seine Vorbildfunktion als Arbeitgeber besser erfüllen kann (auch: regulative Funktion).

²⁸ Ein internes Prädikat wird als kostengünstige Alternative zur Zertifizierung durch die Hertie-Stiftung konzipiert. Ziel ist die kollektive Reflexion der Anwendung und Weiterentwicklung von Vereinbarkeitsmaßnahmen, insbesondere hinsichtlich der Veränderung der Arbeitsorganisation.

²⁹ Als Beispiel ist hier etwa der ambitionierte „Rahmenchancengleichheitsplan“ der Stadt Mannheim zu nennen, s. <https://www.mannheim.de/de/stadt-gestalten/verwaltung/aemter-fachbereiche-eigenbetriebe/gleichstellungsbeauftragte/rahmenchancengleichheitsplan> (letzter Aufruf am 30.10.19).

3. Das gleichstellungspolitische Instrumentarium in der Praxis

Im Folgenden präsentieren wir die Analyse der gleichstellungspolitischen Praxis der bremischen Senatorischen Behörden. Dabei wurden die drei folgenden gleichstellungspolitischen Instrumente bzw. Instrumentenkomplexe in den Blick genommen: das Amt der Frauenbeauftragten, der Frauenförderplan und die Instrumente der Aufstiegsförderung.

3.1 Das Amt der Frauenbeauftragten: eine individuelle Herausforderung

Im Bundesvergleich gilt das Amt der Frauenbeauftragten im Land Bremen als besonders gut institutionalisiert, da das Landesgleichstellungsgesetz (1990) es mit Informations-, Auskunfts-, Mitsprache- und Widerspruchsrechten ausstattet (Stiegler, Schmalhofer und Woedtko 2015: 105-125). Seit 2011 besitzen bremische Frauenbeauftragte zudem ein Klagerecht, das jedoch auf Verletzungen ihrer amtlichen Rechte begrenzt ist (s. Brinkmann und Horstkötter 2017: 41-79). Die Frauenbeauftragte und ihre Stellvertreterin werden für vier Jahre gewählt (§ 11 LGG). Die Frauenbeauftragte einer Behörde oder Dienststelle hat laut LGG die Aufgabe, den Vollzug des Landesgleichstellungsgesetzes in der Dienststelle zu fördern (§ 13 LGG). Durch ihre Beteiligung an der Planung und an Entscheidungen der Dienststellenleitung bei personellen, sozialen und organisatorischen Maßnahmen wirkt sie als Mitgestalterin und Kontrolleurin des gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrags der öffentlichen Verwaltung mit. Tatsächlich würdigen die befragten Personalverantwortlichen die unterstützende Rolle der FBA bei Rekrutierungs- und Beförderungsverfahren. Diese solide rechtliche Grundlage entfaltet jedoch nicht in allen Sektoren ihres Geltungsbereichs die gewünschte Wirkung. In der Praxis zeigt sich, dass die Frauenbeauftragten (nachfolgend FBA) in den Senatorischen Behörden zwar bessere Arbeitsbedingungen genießen als ihre Kolleginnen in den nachgeordneten Dienststellen³⁰, allerdings wurden in den Fokusgruppendifkussionen mit den Frauenbeauftragten der Kernverwaltung vor allem drei Aspekte thematisiert: ihr Freistellungsumfang, ihr Karriereverlauf und ihre Beteiligungsrechte.

3.1.1 Die solide Institutionalisierung des Amtes der FBA

Wie im letzten LGG-Bericht in der Stellungnahme der ZGF angemerkt, stehen 97,4 Prozent aller weiblichen Beschäftigten im gesamten Geltungsbereich des LGG in ihrer Organisation Frauenbeauftragte als Anlaufstelle zur Verfügung. 2014 lag diese Zahl noch bei 81,3 Prozent (Senatorin für Finanzen 2018a: 73). In allen untersuchten Senatorischen Behörden gab es Anfang 2019 eine gewählte Frauenbeauftragte, auch wenn die Funktion der Frauenbeauftragten nicht in jedem Fall im Organigramm erscheint. In der Regel sind die Beziehungen zur Hausleitung hochgradig formalisiert und routiniert. In der Mehrheit der untersuchten Behörden, jedoch nicht standardmäßig, findet ein monatliches Treffen aller Interessenvertretungen mit der Hausleitung und teilweise ein wöchentliches (oder monatliches) Treffen mit der Leitung der Personalabteilung statt.

Mindestens vier Häuser laden die Interessenvertretungen systematisch zur Besprechung relevanter „personeller, sozialer und organisatorischer Maßnahmen“ ein. Nur in zwei Häusern bedauern die Frauenbeauftragten, dass sie bei solchen Einladungen immer noch regelmäßig „vergessen“ werden. Längst nicht alle FBA werden *frühzeitig* in personalpolitische

³⁰ In den nachgeordneten Dienststellen (z.B. der Personalagentur Performa-Nord, der Polizei oder der Feuerwehr) fehlt es häufiger an einer Sensibilität für gleichstellungsrelevante Sachverhalte oder einer angemessenen Berücksichtigung der Belange der Frauenbeauftragten als in den Senatorischen Behörden. Die Wirkung des LGG in den nachgeordneten Dienststellen ist von der Praxis in den Senatorischen Behörden daher nicht unbedingt ableitbar.

Entscheidungen oder Verfahren eingebunden (z.B. Abschluss von Werkverträgen³¹, Teilnahme an externen Fortbildungen). Auch ist es noch immer eher die Ausnahme, dass die FBA zu strategischen bzw. Planungskreisen (Führungsklausuren) eingeladen werden. Die meisten Leiter*innen der Personal- bzw. Zentralabteilung pflegen dennoch sehr kooperative Beziehungen zur Frauenbeauftragten ihrer Behörde, besonders wenn es darum geht, konkrete gleichstellungsrelevante personalpolitische Probleme zu beraten und zu lösen.

Da die kontinuierliche und verlässliche Information der Frauenbeauftragten durch die Hausleitung eine zentrale Voraussetzung für deren Aufgabenerfüllung ist, wäre zu empfehlen, einen Anspruch der Frauenbeauftragten auf ein monatliches Gespräch mit der Hausleitung und/oder mit der Leitung der Zentralabteilung für alle Ressorts als *verbindlichen* Standard zu definieren. Damit würde die Kooperation zwischen Leitung und FBA gleichgestellt mit der Kooperation zwischen Leitung und Personalrat. Grundsätzlich sollte auch geklärt werden, ob Frauenbeauftragte standardmäßig zu Führungsklausuren eingeladen werden sollen, und dies ggf. als Standard formuliert werden. Über beide Aspekte sollte im Frauenförderplan der Behörden standardmäßig berichtet werden (s. Abschnitt 3.2.2).

3.1.2 Die Zusammenarbeit der FBA mit Personalabteilung und Personalrat

Alle Frauenbeauftragten sehen ihre Kernaufgabe in der Herstellung von Gleichbehandlung und Vergleichbarkeit der männlichen und weiblichen Kandidat*innen in Einstellungs- und Beförderungsverfahren. Dazu stellen die ZGF und die Senatorin für Finanzen geeignete Instrumente zur Verfügung, etwa Anleitungen für Bewerbungsgespräche oder zur Formulierung von Stellenausschreibungen. Weniger etabliert erscheint hingegen die Beteiligung an neuen gleichstellungspolitisch relevanten personalpolitischen Verfahren, wie etwa dem Gesundheitsmanagement im Rahmen des *Betrieblichen Eingliederungsmanagements* (BEM) – hierfür fehlt den FBA oftmals die notwendige Zeit.

In allen Häusern wird eine gute Kooperation zwischen Frauenbeauftragter und Personalrat als förderlich für die Umsetzung des LGG betrachtet. Bei gleichstellungspolitisch relevanten Themen fungieren Personalräte und FBA oftmals als „Alliierte“, die, wenn nötig, ihre Interessen gegenseitig vertreten. Besonders effektiv für die Vertretung der Interessen der weiblichen Beschäftigten erscheint es, wenn FBA eine Doppelfunktion als Personalrätin *und* FBA innehaben³². Manche (weibliche) Personalverantwortliche betrachten die Frauenbeauftragte auch als Alliierte, wenn es in Besetzungsverfahren darum geht, Kandidaturen von Frauen gegenüber weniger gleichstellungsfreundlichen Kolleg*innen zu unterstützen. Zuweilen bemängeln Personalverantwortliche in solchen Verfahren jedoch auch die Passivität von Frauenbeauftragten, von der sie sich mehr Unterstützung wünschen.

Bei Uneinigkeit in einer personalpolitischen Entscheidung erscheinen die unterschiedlichen Mitbestimmungsrechte der FBA und des Personalrats als Problem: Der Personalrat verfügt über ein substantielles Mitbestimmungsrecht und muss einer Maßnahme oder Personalentscheidung zustimmen, die Frauenbeauftragte kann jedoch nur Widerspruch einlegen. Diese Asymmetrie der Rechte verleiht der Frauenbeauftragten ein geringeres Gewicht und eine geringere Legitimität. Sie mindert außerdem die Attraktivität des Amtes, weil das Gewicht ihrer Stimme von der Offenheit der Hausleitung abhängt. Mehrere der befragten Frauenbeauftragten wünschen sich daher ein gleichwertiges Mitbestimmungsrecht bei Personalentscheidungen und -maßnahmen.

³¹ Häufig werden Arbeitsverträge als Werkverträge geschlossen, die rechtlich jedoch als Dienst- oder Arbeitsverträge zu qualifizieren wären.

³² Einige FBA wünschen sich, das Amt der FBA auf mehrere Frauen und dadurch auf „mehrere Schultern“ verteilen zu können, wie es im Falle des Amtes des Personalrats möglich ist.

Diese Asymmetrie der Beteiligungsrechte von FBA und Personalrat sollte thematisiert und gegebenenfalls verringert werden.

3.1.3 Der Umfang der Freistellung: ein kalkuliertes Karriererisiko

Die Gestaltung des Amtes der Frauenbeauftragten, genauer der Umfang der Freistellung für die Ausübung des ehrenamtlichen Einsatzes, ist das zweite zentrale Thema für die FBA. Dieser zeitliche Aufwand wird im bremischen LGG nicht vorgegeben – im Unterschied zu anderen Ländergesetzen (z.B. in den LGG Berlins und Nordrhein-Westfalens), in denen er anhand der Anzahl der Beschäftigten berechnet wird.³³ „Die Frauenbeauftragte ist ohne Minderung der Bezüge oder des Arbeitsentgelts von der dienstlichen Tätigkeit zu befreien, soweit es nach Art und Umfang der Dienststelle zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben notwendig ist“ lautet Artikel 15, Absatz 4 des bremischen LGG – daher müssen sich Amtsinhaberin und Hausleitung individuell über die Freistellungsregelung verständigen. Kommt keine Einigung zustande, kommt es vor, dass die FBA den nötigen Zeitaufwand für das Amt über mehrere Wochen durch Aufzeichnungen belegen muss, um eine umfangreichere Freistellung zu erwirken, was zu einem zuweilen zähen Verhandlungsprozess führen kann.³⁴

Überraschenderweise fordern die Frauenbeauftragten jedoch keinesfalls eine möglichst umfangreiche Freistellung. Trotz struktureller Unterschiede zwischen den Behörden hinsichtlich der Anzahl der Beschäftigten, der Vielfalt der im Ressort enthaltenen Bereiche oder des Anteils an weiblichen Beschäftigten lässt sich vielmehr bei den meisten Frauenbeauftragten eine ähnliche Strategie identifizieren: Der formal vereinbarte Umfang des Amtes wird möglichst gering gehalten, damit die FBA ihre ursprünglichen Fachkompetenzen erhalten und weiterentwickeln können. Damit vermeiden sie eine Unterbrechung ihrer laufenden Karriere durch die Ausübung des Amtes und verringern das Risiko, im Falle einer Nicht-Wiederwahl (nach vier oder acht Jahren) aufgrund veralteter fachlicher Kompetenzen zum „Unterbringungsfall“ zu werden. Diese Strategie liefert möglicherweise eine (Teil-)Erklärung für die im letzten LGG-Bericht festgestellte negative Entwicklung bei der Freistellung der FBA im LGG-Geltungsbereich: 43,2 Prozent der FBA erhielten oder beanspruchten keinerlei formale Freistellung – im vorletzten Bericht waren es 35,5 Prozent (Senatorin für Finanzen 2018a: 73).

Diese Strategie funktioniert in den Senatorischen Behörden, sofern die Vorgesetzten einsehen, dass die Frauenbeauftragten sich frei organisieren und den amtsrelevanten Tätigkeiten Priorität geben dürfen. Manche Vorgesetzte verlangen allerdings von neu gewählten Frauenbeauftragten, dass sie die Stelle wechseln, wenn sie das Amt annehmen wollen, weil sie meinen, dass die ursprüngliche Funktion aus Zeitgründen mit dem Amt nicht zu vereinbaren sei. Dies betrifft vor allem hochqualifizierte oder in Führungspositionen tätige Kolleginnen.

Offensichtlich besteht kein Bedarf an einer gesetzlichen Formalisierung bzw. Staffelung des Umfangs der Freistellung nach Beschäftigtenzahlen oder dem Aufgabenspektrum eines Ressorts. Allerdings wird dennoch die Festschreibung eines *Mindestumfangs* der Freistellung von einer großen Mehrheit der befragten FBA gewünscht. Zu prüfen wäre daher, inwiefern eine Freistellungsregelung angelehnt an die des Personalrats,³⁵ d.h. eine halbe Stelle bei mehr als 150

³³ In beiden LGG ist eine Freistellung der FBA von 50% ab 200 Beschäftigten und von 100% ab 300 vorgesehen.

³⁴ Allerdings wurde ein solches Vorkommen im Rahmen der ersten Fokusgruppendifkussion nun in einem Fall erwähnt, der zudem eine FBA in einem Eigenbetrieb, nicht in einer Senatorischen Behörde betraf.

³⁵ Laut § 39 des Bremischen Personalvertretungsgesetzes besteht der Anspruch auf Freistellung eines Personalrats bei zwischen 300 und 600 Beschäftigten (Abs. 7) bzw. einer anteiligen Freistellung bei einer geringeren Beschäftigtenzahl (§ 39 Abs. 8). FBA wünschen sich in der Regel aber keine volle Freistellung.

Beschäftigten, als *ressortübergreifender Mindeststandard* formuliert wird, von dem eine FBA nach eigenem Ermessen auch abweichen kann.

3.1.4 Das Amt der FBA als aufstiegsrelevanter Faktor in einer Verwaltungskarriere?

Bei der Frage, ob das Amt der Frauenbeauftragten eine „Karrierebremse“ darstellt, sind wir auf unterschiedliche Einschätzungen gestoßen. Manche Personalverantwortliche betrachten das (befristet ausgeübte) Amt sogar als „Karrierevorteil“: Diese „Etappe“ einer Karriere würde eher den Erwerb zusätzlicher Kompetenzen ermöglichen, die in einem linearen Karriereverlauf nicht unbedingt erworben werden, wie etwa Konfliktmanagement, Verhandlungsstrategie, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit. Die Frauenbeauftragten sind eher skeptisch und entwickeln Strategien, um Benachteiligungen in ihrer Karriereentwicklung möglichst vorzubeugen (s.o.). Dies spiegelt die fehlende Integration des Amtes in den fachlich geprägten Karriereverlauf des höheren Dienstes wider.

Im Finanzressort wird die Rückkehr in die „alte“ Tätigkeit, besonders für Angestellte, tatsächlich als rechtlich problematisch gesehen.³⁶ Nach geltender Rechtsprechung hat die Frauenbeauftragte zwar einen „Anspruch auf eine Tätigkeit, die den Tätigkeiten vergleichbarer Bediensteter mit üblicher beruflicher Entwicklung gleichwertig ist“ und auf einen „wirtschaftlichen Ausgleich“ (s. Brinkmann und Horstkötter 2017: 73-74). Die fiktive Nachzeichnung einer solchen Karriere erweist sich aber in der Praxis als hochkomplex.

Wenngleich die Frauenbeauftragten ein Recht auf eine solche Nachzeichnung haben, wird dies jedoch nicht systematisch umgesetzt, weil die Frauenbeauftragten beim Ausscheiden oder bei der Abwahl einen eigenen Antrag auf Nachzeichnung stellen müssen. Die Erfahrung lehrt, dass darauf aufgrund mangelnder Information oftmals verzichtet wird. Daher sollte über die Möglichkeit der fiktiven Nachzeichnung des Karriereverlaufs der Frauenbeauftragten systematisch informiert und beraten werden, da der Arbeitgeber hier eine Bringschuld gegenüber der Beschäftigten hat. Auch hierdurch würde eine Gleichbehandlung mit den Personalräten hergestellt. Zudem sollten explizit auf diesen Anspruch in den Schulungen von FBA hingewiesen werden.

Doch auch wenn die Nachzeichnung eingefordert wird, stellt sich weiter das Problem der Anerkennung der im Amt geübten spezifischen Kompetenzen – möglicherweise als aufstiegsrelevante Qualifikationen. Dies stößt jedoch auf eine Lücke in den Zuständigkeiten: Neu gewählte Frauenbeauftragte können sich zwar durch die Teilnahme an vom Aus- und Fortbildungszentrum für den öffentlichen Dienst in Bremen (AFZ) angebotenen Fortbildungen auf das Amt vorbereiten. Das AFZ bietet den Frauenbeauftragten auch ein Netzwerk für den regelmäßigen Erfahrungsaustausch, ergänzend zu einem parallelen Angebot des Gesamtpersonalrats. Das AFZ ist jedoch nicht für die Qualifizierung von Interessenvertretungen zuständig. Zudem werden die im Amt erworbenen Kompetenzen als „FBA-spezifisch“ zertifiziert, so dass sie im weiteren Karriereverlauf nicht als aufstiegsrelevant betrachtet werden. Daher sollten die von den FBA im Amt erworbenen Kompetenzen im Rahmen von Fortbildungen anerkannt werden, die mit Prüfung und Zeugnis abgeschlossen werden.³⁷ Außerdem sollte

³⁶ Während Beamt*innen Anspruch auf die Rückkehr zur ursprünglichen Stelle haben, haben Angestellte nur Anspruch auf die Rückkehr auf eine *vergleichbare* Stelle.

³⁷ Es findet sich bei dem Ein-Jahreskurs des Zentrums für Arbeit und Politik (ZAP) an der Universität Bremen „Den betrieblichen Wandel kommunikativ gestalten“ ein gutes Modell für die Anerkennung der im Ehrenamt (des Betriebsrats) erworbenen Kompetenzen (s. <https://www.uni-bremen.de/zap/zap-bildung/> – zuletzt am 08.12.2019 gerufen).

ausscheidenden FBA, die die Voraussetzungen für den Aufstieg in die nächsthöhere Laufbahn erfüllen würden, angeboten werden, die Zeit im Amt als aufstiegsrelevant anerkennen zu lassen.³⁸

3.1.5 Andere Formen der Anerkennung des Amtes

Die befragten Frauenbeauftragten wünschen sich weitere Formen der Anerkennung ihrer Tätigkeit – sowohl finanzielle als auch politische. So würde die Einführung einer Aufwandsentschädigung dem Ehrenamt etwas mehr Attraktivität verleihen. Dies betrifft besonders formal weniger gut qualifizierte oder weniger erfahrene oder jüngere Kolleginnen.

Ergänzend zu den oben genannten Wegen der Anerkennung erschien uns schließlich auch der Weg einer symbolischen bzw. politischen Anerkennung des Amtes durch eine ressortübergreifende Instanz als förderlich: Die von der vorigen Landesbeauftragten organisierte Studienreise mit den Frauenbeauftragten in den Berliner Bundestag wurde z.B. von den damaligen Teilnehmerinnen als eine starke Geste der Anerkennung empfunden.

3.2 Der Frauenförderplan: ein Instrument mit strategischem Potenzial

Das Potenzial des Frauenförderplans (FFP) als Instrument für eine gleichstellungsorientierte Personalpolitik im öffentlichen Dienst liegt darin, dass ressortbezogene Ziele und Zeitfristen definiert werden müssen (LGG § 6 Absatz 1), und damit ein dauerhaft verbindliches und schwer revidierbares gleichstellungspolitisches Programm in der Behörde etabliert werden kann. Die Entfaltung dieses Potenzials hängt jedoch vom politischen Willen der Hausleitung, aber auch vom strategischen Geschick der jeweiligen Frauenbeauftragten als Mitgestalterin des Frauenförderplans ab. Dieses strategische Potenzial des FFP wird in den untersuchten Senatorischen Behörden selten systematisch ausgeschöpft. Um dem Instrument eine bessere Wirksamkeit zu verleihen, schlagen wir vor, die Verantwortung für die Gestaltung und Kontrolle der Umsetzung des Frauenförderplans klarer zu definieren.

3.2.1 Der Frauenförderplan – ein ungeliebtes Kind in den meisten Behörden

Frauenförderpläne sollen zuvörderst den nach Geschlecht differenzierten Personalbestand einer Behörde illustrieren und die Erfüllung der im LGG festgesetzten Quoten – in den Bereichen Stellenbesetzung, Ausbildung, Fort- und Weiterbildung, Entgelt, höhere Eingruppierung und Beförderung – messen (LGG § 6 Absatz 2). Außerdem soll diese „Ist-Analyse“ der Personalstruktur der Formulierung gleichstellungspolitischer Ziele und Fristen für das personalpolitische Handeln dienen.

Im gesamten Geltungsbereich des LGG verfassten 2016 trotz gesetzlicher Pflicht nur zwei Drittel aller Dienststellen des bremischen öffentlichen Dienstes einen Frauenförderplan (Senatorin für Finanzen 2018a: 65). Begründet wurde das Fehlen eines FFP entweder mit einem geringen Personalbestand oder mit einem hohen Frauenanteil unter den Beschäftigten. In diesen Fällen wird eine statistische, nach Geschlecht differenzierte Präsentation des Personalbestands und dessen Analyse als überflüssig betrachtet. In den Senatorischen Behörden erscheint die Lage etwas günstiger: Alle acht untersuchten Behörden verfügten Anfang 2019 über einen Frauenförderplan – nicht immer jedoch hatten die Befragten den aktuellen FFP auch gleich zur Hand.

Die Pläne unterscheiden sich deutlich im Hinblick auf Form, Inhalt und seinen Stellenwert in der personalpolitischen Praxis. Ein Vergleich der wichtigsten Kriterien findet sich in der

³⁸ Ein Laufbahnwechsel erfordert, drei verschiedene Aufgabengebiete wahrgenommen bzw. mindestens zweimal einen beruflichen Perspektivwechsel vorgenommen zu haben. Festzulegen wäre dann hier, wie die Tätigkeit als FBA, wenn auch nur in Teilzeit ausgeübt, ein solches Aufgabengebiet bzw. einen Perspektivwechsel darstellt.

zusammenfassenden Auswertung der Frauenförderpläne in Übersicht 2. Der Stellenwert eines Frauenförderplans in der Personalpolitik eines Ressorts muss sich zunächst an seiner Aktualität messen lassen: Nur die Hälfte der ausgewerteten Pläne war weniger als drei Jahre alt (s. Punkt 1 in Übersicht 2). Ein zweites Kriterium ist die Funktion der unterzeichnenden Partner*innen. Es scheint nicht selbstverständlich zu sein, dass die Spitze der Hausleitung den Frauenförderplan auch unterschreibt: Nur in der Hälfte der Häuser wurde der Frauenförderplan von der Senatorin oder dem Senator selbst und der Frauenbeauftragten abgezeichnet, in den anderen Fällen vom Staatsrat in Vertretung der Hausleitung sowie der Frauenbeauftragten. In zwei Fällen zeichnete – neben der Frauenbeauftragten und der Hausspitze – auch der Personalrat den FFP ab (s. Punkt 2, Übersicht 2).

Die vergleichende Analyse zeigt außerdem, dass die formalen Funktionen des FFP meist nur oberflächlich erfüllt werden. Wenngleich alle Pläne eine „Ist-Analyse“ des Personalbestands enthalten, kann diese mehr oder weniger ausführlich gehalten sein (Punkt 3): Die (statistische) Strukturanalyse beträgt zwischen 4 und 25 Seiten, die Tabellen werden nicht immer kommentiert und grafische Darstellungen sind eher selten. In der Regel enthält ein „qualitativer“ Teil dann die meist sehr vagen Ziele sowie eine Aufstellung der geplanten Maßnahmen. Auch wenn die Geschlechterunterschiede teilweise ausführlich kommentiert werden, findet sich in keinem einzigen FFP eine Erörterung der Gründe für die konstatierte Unterrepräsentanz von Frauen (Punkt 4).

Des Weiteren werden ressortbezogene Ziele oft nicht spezifiziert, sondern das allgemeine Ziel des LGG undifferenziert übernommen. Wenn zusätzliche ressortspezifische Ziele formuliert werden, sind diese meistens qualitativer Natur und nicht messbar (Punkt 5). Ziele werden nicht systematisch an Zeitfristen oder an regelmäßige Überprüfungen gekoppelt (Punkt 6). Allerdings formuliert auch das LGG keine zeitlichen Fristen zur Erreichung der Geschlechterparität. Nur ein einziger Frauenförderplan enthält eine detaillierte Zielbeschreibung, in der für jede Besoldungsstufe ein quantitatives Ziel formuliert wird, welches aus der voraussichtlichen Fluktuation, der Anzahl der Rückkehr*innen oder einem wachsenden Personalbestand abgeleitet wird. Der Planungszeitraum zur Umsetzung dieser Teilziele ist in diesem FFP auf vier Jahre festgelegt.

Neben der Strukturanalyse des Personalbestands enthalten fast alle untersuchten Frauenförderpläne einen Katalog von geplanten Maßnahmen – entlang der Anleitung und des Musterplans der ZGF (Punkt 7). Nur zwei Behörden präsentieren einen Rückblick auf die Umsetzung der laufenden gleichstellungsrelevanten Maßnahmen der Personalpolitik, um daraus hausspezifische Ziele abzuleiten. In den anderen Häusern wird die aktuelle personalpolitische Praxis in den FFP nicht reflektiert – was das Fehlen ausdifferenzierter Ziele erklärt.

Nach übereinstimmenden Aussagen der Zentralabteilungsleitungen und der Frauenbeauftragten stellt sich die Erstellung des Frauenförderplans oftmals als rein formale Übung dar, die der Aktualisierung von Personalstatistiken gleicht: Er ist dann ein „Papiertiger“, der „nicht mehr wert [ist] als das Papier, auf dem er gedruckt wird.“ In seltenen Fällen wird der Frauenförderplan als ein Dokument konzipiert und gestaltet, in dem ein Haus für seine gleichstellungsorientierte Personalpolitik nach innen und nach außen wirbt (Punkt 8). Die gesetzlich vorgesehene Funktion des FFP als integrativer Bestandteil der Personalentwicklungsplanung (Brinkmann und Horstkötter 2017: 23) wird von allen befragten Akteur*innen als nicht erfüllt beschrieben: Bei Einstellungs- und Beförderungsverfahren wird gegebenenfalls in der Personalstatistik, aber nicht im Frauenförderplan nachgeschlagen.

Übersicht 2: Vergleich der Frauenförderpläne der bremischen Senatorischen Behörden

1. Aktualität des Frauenförderplans <ul style="list-style-type: none">• Drei Frauenförderpläne wurden vor zwei Jahren oder früher erstellt.• Zwei Frauenförderpläne wurden vor drei bis fünf Jahren erstellt.• Ein Frauenförderplan war vor mehr als fünf Jahren erstellt worden.
2. Abzeichnung <ul style="list-style-type: none">• In zwei Behörden wurde der FFP von der Senatorin, der FBA und dem/der Personalratsvorsitzenden abgezeichnet.• In einer Behörde wurde der FFP von der Senatorin und der FBA unterschrieben.• In drei Behörden stehen die Unterschriften vom Staatsrat derselben Behörde und von der FBA unter dem FFP.• In einer Behörde wurde der FFP von Staatsrat und der Personalratsvorsitzenden abgezeichnet.
3. Art und Umfang der vorgelegten Daten <ul style="list-style-type: none">• In sechs FFP überwiegt der ‚qualitative‘ Teil (zwischen 5 und 17 Seiten) den quantitativen Teil (zwischen 4 und 6 Seiten).• In einem FFP überwiegt der quantitative Teil (25 Seiten vs. 13 Seiten ‚qualitativer‘ Teil).
4. Ansätze zur Erklärung der Unterrepräsentanz von Frauen <p>Ein einziger FFP erwähnt (in einem Satz) strukturelle Gründe für die Unterrepräsentanz von Frauen in Leitungsfunktionen.³⁹</p>
5. Formulierung von messbaren Zielen <ul style="list-style-type: none">• Alle FFP nennen die Realisierung des gesetzlichen Auftrags bzw. der Parität als Ziel – nur ein FFP enthält keine weiteren Ziele.• Drei FFP nennen zusätzlich das Ziel, Rückschritte zu vermeiden.⁴⁰• Zwei FFP heben ein quantitatives Ziel aus dem gesetzlichen Auftrag hervor.⁴¹• Vier FFP formulieren ein oder mehrere zusätzliche qualitative Ziele, jedoch ohne diese zu operationalisieren.⁴²• Ein FFP erstellt eine detaillierte „Zielbeschreibung“, in der für jede Besoldungsstufe ein quantitatives Ziel formuliert wird.⁴³
6. Umsetzungsfristen <ul style="list-style-type: none">• Zwei FFP nennen keinerlei zeitliche Frist• Zwei FFP definieren als Zeitfrist die Herstellung des nächsten FFP (nach vier bis fünf Jahren), planen aber keine Zwischenkontrolle ein.• Drei FFP sehen Zwischenkontrollen (nach zwei oder drei Jahren) vor.

³⁹ Der genannte FFP bezieht sich explizit auf den Lebenslagen-Ansatz: „Die einseitige Orientierung des Berufsalltags an einer männlichen Berufsbiographie, die gekennzeichnet ist durch eine weitestgehende ‚Freistellung‘ von Kinderbetreuungsaufgaben und eine ununterbrochene Berufstätigkeit, führt bei Mitarbeiterinnen zu einer Benachteiligung.“

⁴⁰ Die standardisierte Formulierung des übergreifenden Ziels lautet dann: „Ziel des Frauenförderplans ist es, im Rahmen der personalwirtschaftlichen Möglichkeit die Vorgaben des Landesgleichstellungsgesetzes umzusetzen und *negative Entwicklungstendenzen frühzeitig zu erkennen und ihnen entgegenzusteuern.*“

⁴¹ Genannt werden hier den Abbau der Unterrepräsentanz von Frauen unter den Beamt*innen und Ziele bei anstehenden Stellenbesetzungen.

⁴² Zu diesen zusätzlichen qualitativen Zielen gehören folgende Beispiele: „eine lebensphasengerechte Gestaltung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie“, „Führung in Teilzeit – Mitarbeiterinnen in Teilzeit motivieren, sich auf freiwerdende Leitungspositionen zu bewerben“, „Stelleninhaberinnen sollen motiviert werden, an Höherqualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen“, „Das Recht von Frauen auf eine eigenständigen Existenzsicherung wird bei jedem Personalvorgang gewährt“.

⁴³ Die Ziele werden anhand von voraussichtlicher Fluktuation, der Anzahl der Rückkehr*innen oder der Entwicklung des Personalbestands sehr vorsichtig quantifiziert.

7. Beschreibung durchgeführter und geplanter Maßnahmen

- Zwei FFP leiten die geplanten Maßnahmen aus einer rückblickenden Analyse der aktuellen personalpolitischen Praxis der Behörde ab.
- Die fünf anderen FFP beschreiben lediglich geplante Maßnahmen in Form eines relativ standardisierten Maßnahmenkatalogs.

8. Darstellung/Design

- Zwei FFP sind mit einem hausspezifischen Design als farbige Broschüre konzipiert.
- Zwei FFP präsentieren ein Dokument, in dem Tabelle und Graphiken formatiert sind.
- Zwei Häuser erstellen ein Dokument, in das Tabelle und Graphiken als Bild zugefügt werden.

3.2.2 Die strategische Rolle der Frauenbeauftragten bei der Gestaltung des FFP

Wenn der Frauenförderplan durch die Behörde oder Dienststelle zu erstellen ist, wird dieser in der Regel in Kooperation mit der Frauenbeauftragten formuliert. Die Zentralstelle für die Gleichberechtigung der Frau (ZGF) stellt den Akteur*innen hierzu ausführliche Handlungshilfen zur Gestaltung des Frauenförderplans, u.a. einen detaillierten Musterplan, zu Verfügung.⁴⁴ Das bremische Aus- und Fortbildungszentrum (AFZ) behandelt in ihren für die FBA konzipierten Fortbildungsmodulen das Thema FFP im Rahmen eines breit angelegten dreitägigen „Grundlagenseminar für neu gewählte Frauenbeauftragte“⁴⁵. Trotz dieser unterstützenden Instrumente erkennen amtierende Frauenbeauftragte nicht immer, dass sie mithilfe eines Frauenförderplans – eventuell mit Unterstützung des Personalrats – nicht nur ihr Amt dauerhaft ausstatten, sondern auch gleichstellungspolitisch programmatisch agieren können.

Mithilfe eines detaillierten Frauenförderplans könnte die FBA ihrem Amt dauerhafte Konturen verleihen. Sie könnte z.B. Angaben zu ihrer Teilnahme an Dienstgesprächen, zum Umfang ihrer Freistellung oder zu ihrer finanziellen und personellen Ausstattung mit ihrer Hausleitung vereinbaren. Dadurch würde der Weg für ihre Nachfolgerinnen im Amt vorstrukturiert und deren Einstieg erleichtert. Die Handlungshilfe der ZGF behandelt außerdem alle für die Frauenbeauftragten relevanten personalpolitischen Aktivitäten – von der Begleitung von Personalauswahlverfahren (Anforderungsprofile, dienstliche Beurteilungen: Senatorin für Finanzen 2015: 66-68), über die Besetzung von Aus-, Fort- und Weiterbildungsplätzen bis hin zum Thema Benennung und Entsendung in Gremien (ebd.: 70). Bemerkenswert ist, dass die ZGF-Anleitung auch Vorschläge enthält, die sich auf den Komplex der Vereinbarkeit zwischen Beruf und Familie beziehen, etwa die familiengerechte Arbeitsplatzgestaltung oder Unterbrechungen der Berufstätigkeit aus familiären Gründen. Diese wird im LGG nicht explizit als gleichstellungspolitisches Ziel genannt, stellt faktisch aber einen zentralen Teil der gleichstellungspolitischen Praxis der Verwaltung dar (s. Abschnitt 2.2). Ergänzend zu diesem Instrument wird die strategische Bedeutung des FFP auch im Rahmen des vom Gesamtpersonalrat moderierten „Arbeitskreises Frauenbeauftragte im bremischen öffentlichen Dienst“ thematisiert.

Im Idealfall könnte die FBA zu einer rückblickenden und zukunftsorientierten Analyse der personalpolitischen Praxis ihrer Hausleitung beitragen und die Formulierung von Zielen, die sich am spezifischen Kontext der Behörde orientieren, begleiten. Diese strategische Botschaft anzunehmen und ausdifferenziert umzusetzen, erfordert aber von den einzelnen Frauenbeauftragten sowohl ein ausgeprägtes politisches Verständnis ihres Amtes als auch ein starkes persönliches Durchsetzungsvermögen. Zu diesem Zweck erscheint eine gezielte Ergänzung des für die Frauenbeauftragten konzipierten Fortbildungsangebots sinnvoll, um das

⁴⁴ Handlungshilfen und Musterplan sind in dem 2015 von der Senatorin für Finanzen in Kooperation mit der ZGF herausgegeben Dokument „Frauenförderung in der bremischen Verwaltung“ zu finden (Senatorin für Finanzen 2015: 53-96).

⁴⁵ Siehe Fortbildung N° 18-3302 im von der Senatorin für Finanzen bereitgestellten Fortbildungsprogramm (Senatorin für Finanzen 2018d: 145).

Potenzial des FFP deutlicher zu machen. Da dieses Instrument zur Durchsetzung der Interessen der weiblichen Beschäftigten dient, wäre u.E. der Gesamtpersonalrat (als Interessenvertretung) am besten dazu in der Lage – in Kooperation mit den Gewerkschaften –, eine am strategischen Potenzial des FFP orientierte Fortbildung anzubieten. Ein Mentoring-Programm unter den Frauenbeauftragten des bremischen öffentlichen Dienstes könnte zudem helfen, das strategische und praktische Wissen über die Anwendung des Frauenförderplans in der Verwaltung nachhaltig zu verankern. Die ZGF hat sich bereits um die Etablierung eines solchen Programms bemüht, konnte dies aufgrund mangelnder Mittel jedoch bislang nicht umsetzen.

Im gegebenen gesetzlichen und institutionellen Kontext obliegt den Frauenbeauftragten nicht nur die Verantwortung, anhand des Frauenförderplans den gleichstellungspolitischen Auftrag der Verwaltung als Arbeitgeber strategisch *mitzugestalten*. Oft sehen sich die Frauenbeauftragten auch in der Verantwortung, ihre Hausleitung daran zu erinnern, den FFP zu aktualisieren, einen Fortschrittsbericht oder Zwischenbericht zu erstellen oder sogar selbst einen neuen Frauenförderplan zu entwickeln. In solchen Fällen geht es eigentlich darum, die Hausleitung dazu zu bewegen, ihrer gesetzlichen Pflicht – der Entwicklung und Umsetzung gleichstellungspolitischer Aktivitäten – nachzukommen, und sei es durch die Kontrolle und Reflexion der im FFP gesetzten Ziele. Diese Verantwortung, die jedoch der Hausleitung und nicht der FBA obliegt, sollte mit einem Verfahren verknüpft werden, dass die Wirksamkeit der Pflicht zur Erstellung eines FFP erhöht (s. Abschnitt 3.2.3).

Die Beschreibung dieser Arbeitsprozesse macht verständlich, warum sich Frauenbeauftragte oftmals als „Einzelkämpferinnen“ für die Gleichstellung der Frau in ihrer Organisation empfinden. Um die Verantwortung der FBA als Kontrolleurin der Umsetzung des gleichstellungspolitischen Auftrags ihrer Behörde zu reduzieren und dem Instrument FFP eine erhöhte Wirksamkeit zu verleihen, wäre eine zentral gesteuerte Kontrolle der Umsetzung des Frauenförderplans, etwa ressortübergreifend durch die verantwortliche Behörde, sinnvoll.

3.2.3 Die (ressortübergreifende) Kontrolle der personalpolitischen Praxis durch den FFP

Die Frauenförderpläne der einzelnen Senatorischen Behörden werden weder von der ZGF noch von dem für Gleichstellung verantwortlichen Ressort (bis Juli 2019 die Senatorin für Soziales) kontrolliert oder systematisch verglichen. Die Pläne werden nicht systematisch an die ZGF übermittelt, diese bezieht sich in ihrer Stellungnahme zum LGG-Bericht auch nicht auf die einzelnen Pläne. Der LGG-Bericht enthält nur wenig aussagekräftige Zahlen zur Herstellung der FFP (Senatorin für Finanzen 2018a: 47-48). Da die Frauenförderpläne in der Berichterstattung zum LGG nicht inhaltlich ausgewertet werden, werden die gleichstellungspolitischen Aktivitäten der Behörden de facto nicht überprüft. Daher erlaubt das Instrument des Frauenförderplans, so wie es derzeit implementiert wird, keinen Vergleich aktueller gleichstellungspolitisch relevanter personalpolitischer Aktivitäten in der obersten Verwaltung – obwohl die Daten, die in den Plänen enthalten sind, dies teilweise ermöglichen würden. Neben den Frauenförderplänen und der LGG- und Personalberichterstattung des Finanzressorts bietet das LGG keine weiteren Instrumente, um die gleichstellungspolitische Praxis in der Kernverwaltung vergleichend zu evaluieren und zu reflektieren.

Um eine höhere Wirksamkeit zu erzielen, wäre das Instrument des Frauenförderplans weiter zu entwickeln und gesondert zu evaluieren. Ergänzend zur statistischen Strukturanalyse des Personalbestands wäre – etwa durch eine*n Gleichstellungsbeauftragte*n in jedem Haus (s. dazu Abschnitt 3.2.3 und 4.3.4) – ein qualitativer Teil des FFP zu entwickeln, der nicht nur geplante gleichstellungsrelevante Maßnahmen enthält, sondern auch Ansätze zur Erklärung der fortbestehenden Unterrepräsentanz von Frauen sowie eine Reflexion der durchgeführten personalpolitischen Maßnahmen. Die im FFP obligatorischen Ziele und Zeitfristen würden nicht nur für die gesetzlichen Quoten definiert, sondern könnten auch für weitere

gleichstellungsrelevante Maßnahmen verabredet und im FFP festgehalten werden. Die gleichstellungspolitischen Erfolge der einzelnen Häuser sollten wiederum im Rahmen des LGG-Berichts ausgewertet werden (s. Kapitel 4), um Vergleiche zwischen den unterschiedlichen Gleichstellungsstrategien zu ermöglichen und ressortübergreifende Lernprozesse zu initiieren.

Die ZGF hat sich bereits vorgenommen, die Anleitung zum Frauenförderplan zu aktualisieren und einen neuen Musterplan zu erstellen (Stand: Herbst 2019). Hier könnte der Gesamtpersonalrat beteiligt werden, um Vorschläge für eine qualitative Ergänzung des Frauenförderplans gemeinsam zu entwickeln. Im FFP könnten zum Beispiel Maßnahmen zur Vereinbarkeitsthematik, die Einladung zu Fortbildungen bei längerer Krankheit, die Organisation der Rückkehr aus familienbedingten Freistellungen oder flexible Arbeitszeitarangements usw. thematisiert werden. Die Fortbildungsmodule des AFZ für die Frauenbeauftragten sollten entsprechend angepasst werden und den Frauenförderplan als strategisches Instrument behandeln (s.o.). Die Schulungen, die wiederum Vorgesetzte über ihre Rolle bei der Umsetzung des gesetzlichen (und verfassungsrechtlichen) Gleichstellungsauftrags informieren, müssten ebenfalls Funktion und Stellenwert des Frauenförderplans vermitteln.

3.3 Die Instrumente der Aufstiegsförderung

Die Aufstiegsförderung ist das dritte zentrale Instrument der Gleichstellungspolitik des bremischen öffentlichen Dienstes. Die Besetzung von Führungspositionen mit Frauen stellt nämlich weiterhin ein prioritäres Handlungsfeld dar: „[A]uf Ebene der Dienststellen, Hauptabteilungen sowie Leitungen im Forschungsbereich (...) sind weibliche Beschäftigte nur etwa zu einem Drittel oder weniger vertreten“ (Senatorin für Finanzen 2018a: 5). Es sind sogar Rückschritte zu beobachten: Zwischen 2014 und 2016 sank der Frauenanteil auf der zweiten Leitungsebene (z.B. bei den Abteilungsleitungen) von 40,5 auf 36,5 Prozent. Auf der dritten Leitungsebene (z.B. bei den Referats- und Sachgebietsleitungen) liegt der Frauenanteil bei 37 Prozent. Insgesamt stagniert der Anteil der Frauen in Leitungsposition im LGG-Geltungsbereich (ohne Mehrheitsgesellschaften) seit 2012 bei 40 Prozent, nachdem seit 2000 ein deutlicher Anstieg (von 27,5 auf 40 Prozent) zu verzeichnen war (s. Einleitung).

Im Anhang zum LGG-Bericht wird der Frauenanteil an Leitungspositionen in den zehn Senatorischen Behörden gesondert dargestellt. Dieser wird anhand von drei Leitungsebenen gemessen.⁴⁶ Die Zahlen zeigen, dass die Parität (50 Prozent der Stellen) in keiner der Behörden auf allen drei Leitungsebenen erreicht wird. Vier Behörden erreichen die Parität auf zwei der drei Ebenen, zwei Behörden auf einer einzigen Ebene. Wenn alle auf den drei Leitungsebenen besetzten Stellen zusammengerechnet werden, liegt der Anteil der Frauen in Leitungsposition in den Senatorischen Behörden bei insgesamt 41,3 Prozent (s. auch Tabelle 2 in Abschnitt 4.3.3). Das ist verglichen mit dem gesamten LGG-Bereich eine relativ gute Position.

Als für die Personalpolitik der ganzen bremischen Verwaltung verantwortliche Stelle hält das Finanzressort eine Vielfalt an Instrumenten zur Aufstiegsförderung bereit, die von den weiblichen Beschäftigten auch in Anspruch genommen werden (Senatorin für Finanzen 2018a: 39) – z.B. Aufstiegslehrgänge, ein berufsbegleitender Masterstudiengang Entscheidungsmanagement oder das Intervalltraining für neue Abteilungs- bzw. Referatsleitungen (s. Abschnitt 3.3.2). Es fehlen jedoch Instrumente, um Frauen probeweise Führungserfahrungen für den Karriereaufstieg zu ermöglichen. Gerade das „Führen auf Probe“ könnte vielen Frauen, die Bedenken haben, die Führungsaufgaben nicht bewältigen oder mit ihrem Familienleben vereinbaren zu können, einen realistischen Einblick in die Tätigkeit als Führungsperson bieten. Außerdem sind die Führungskulturen in den Ressorts sehr unterschiedlich und lassen in manchen Häusern – in der

⁴⁶ Die drei Leitungsebenen sind 1. die Dienststellenleitungen, 2. die Abteilungsleitungen und 3. die Referats- und Sachgebietsleitungen; siehe Die Senatorin für Finanzen (2018: Anlage 14, S. 22 im Anhang).

Regel aufgrund der überlangen Arbeitszeiten – sowohl für jüngere Frauen als auch für jüngere Männer einen beruflichen Aufstieg nicht attraktiv erscheinen.

3.3.1 Das breit gefächerte Fortbildungsangebot für Frauen

Auf die Frage nach unterstützenden Instrumenten wird stets auf das breit gefächerte Angebot an Weiterbildungen verwiesen. Dieses Angebot wird ebenfalls mehrheitlich von Frauen in Anspruch genommen: Sowohl in den vom AFZ angebotenen Aufstiegslehrgängen, Führungsfortbildungen und aufstiegsrelevanten Fortbildungsmaßnahmen als auch dem in der Universität angesiedelten berufsbegleitenden Studiengang „Entscheidungsmanagement“ sind über 50 Prozent der Teilnehmenden Frauen (Senatorin für Finanzen 2018a: 39-40).

Die Teilnahme an aufstiegsrelevanten Lehr- und Studiengängen wird von weiblichen Kandidatinnen mit einem besonders zeitintensiven Lebensabschnitt assoziiert, in dem sie Beruf, Familie und Fortbildung vereinbaren müssen und in dem sie auf die Unterstützung sowohl ihrer Vorgesetzten als auch ihrer Kolleg*innen sehr angewiesen sind. Grundsätzlich wird in der bremischen Verwaltung dafür gesorgt, dass jede*r Anwärter*in für diese Zeit (bezahlte) Freistellungen bekommt. So ist der berufsbegleitende Studiengang „Entscheidungsmanagement“ (auch EMMA genannt) sechssemestrig angelegt und mit einer Freistellung von 1,4 Tagen pro Woche verbunden. Allerdings übernehmen die Anwärter*innen einen Teil der Weiterbildungskosten selbst⁴⁷ und müssen dann ein reduziertes Gehalt in Kauf nehmen, wenn sie eine weitere Arbeitszeitreduzierung in Anspruch nehmen möchten.

Grundsätzlich ist positiv zu bewerten, dass in Bremen die Beamtenausbildung und die tarifliche Ausbildung „synchron“ stattfinden: Aufstiegswillige Beamt*innen und Angestellte haben Zugang zu denselben Kursen, machen die gleiche Prüfung und erwerben z.T. beidseitig anerkannte Abschlüsse. Damit ist eine vollständige Gleichbehandlung zwischen Beamt*innen und Angestellten bei ihrer Karriereentwicklung gewährleistet.⁴⁸ Der Gesamtpersonalrat und der Ausschuss für die Gleichstellung der Frau bemängeln jedoch eine „Akademisierung der Verwaltungslaufbahnen“, die die Aufstiegsförderung einschränken würde. Das zentrale Personalmanagement widerspricht dieser Einschätzung und verweist darauf, dass weiterhin umfangreich in Aufstiegslehrgänge sowohl vom ehemaligen mittleren in den gehobenen Dienst als auch in EMMA für den Aufstieg in den ehemaligen höheren Dienst investiert würde. Allerdings ist der Zugang zu den Aufstiegslehrgängen heutzutage fast systematisch mit einem formalen Auswahlverfahren verbunden.⁴⁹ Daher betrachten manche der Interviewpartner*innen die Aufstiegsförderung als „elitär“. Die Kernverwaltung erlebt aber aufgrund eines immer komplexeren Sachverhalts eine Veränderung ihrer Personalstruktur zugunsten der höheren Besoldungs- und Vergütungsgruppen.⁵⁰ Das zentrale Personalmanagement betont

⁴⁷ Im Fall des Masterstudiengangs „Komplexes Entscheiden“ wird ein Drittel der Kosten von den Anwärter*innen getragen – d.h. 6.000€ von 18.000€ –, und zwei Drittel werden vom Arbeitgeber übernommen.

⁴⁸ Diese Anerkennung stellt eine bremische Besonderheit dar, durch die Angestellte eine Laufbahnbefähigung bekommen, die ihre Beamtenfähigkeit erhöht.

⁴⁹ Früher gab es öfter die Möglichkeit, von einem „Praxisaufstieg“ zu profitieren, d.h. ohne Prüfung, manchmal aus Altersgründen (ab 50 Jahren). Dies sollte u.a. Mitarbeiter*innen motivieren, sich etwa in den Sozialen Diensten in sogenannten „sozialen Brennpunkten“ zu bewerben. Es gibt darüber keine Fallzahlen mehr, aber das zentrale Personalmanagement vermutet, dass von dieser Möglichkeit vor allem männliche Beschäftigte Gebrauch machen konnten.

⁵⁰ So gehören in der Kernverwaltung inzwischen mehr als drei Viertel (76,2%) der Beschäftigten der Laufbahngruppe 2 an (Senatorin für Finanzen 2018b: 14).

demgegenüber, dass dem Prinzip der Durchlässigkeit (zwischen den Laufbahngruppen)⁵¹ nach wie vor ein großes Gewicht beigemessen wird.

3.3.2 Maßnahmen zur Begleitung des beruflichen Aufstiegs

Das Angebot an formalen Fortbildungen für den Zugang zum höheren Dienst wird als zufriedenstellend eingeschätzt, jedoch gibt es Wünsche nach Maßnahmen, um berufliche Aufstiege von Frauen besser zu fördern, vorzubereiten und individuell zu begleiten.

Als besonders effektiv für die Unterstützung und Ermutigung von Frauen in Führungspositionen gelten die Maßnahmen für eine Begleitung *nach* dem erfolgreichen Aufstieg – nämlich das Intervalltraining für neue Abteilungs- und Referatsleiter*innen und das Mentoring-Programm. Besonders Letzteres wird vielfach gelobt. Im Jahr 2012 konzipiert, bietet dieses Programm neuen weiblichen Führungskräften ein Jahr lang eine individuelle Begleitung und Beratung durch eine erfahrene Führungskraft. 2017 fand ein dritter Durchgang statt. In unseren Gesprächen wird besonders betont, dass dieses Instrument auf die individuellen Bedürfnisse der weiblichen Mentees zugeschnitten ist, weil der Mentor oder die Mentorin anhand einer Analyse des Unterstützungsbedarfs ausgesucht wird. Gelobt wird zudem, dass das Programm einen von der kollegialen Öffentlichkeit geschützten Raum für eine gezielte Begleitung von Führungskräften bietet.

Wünschenswert wäre außerdem die Möglichkeit der systematischen Finanzierung individueller Führungscoachings zu jedem Zeitpunkt im Karriereverlauf einer Führungskraft, wie es in manchen Häusern bereits praktiziert wird. Diese sollten am besten durch externe Fachpersonen, die Erfahrungen mit dem öffentlichen Dienst haben, angeboten werden. So könnten junge oder erfahrene Führungskräfte gezielt praktische Kompetenzen entwickeln, die in der formalen Fortbildung nicht berücksichtigt werden. Da der öffentliche Dienst in Bremen überschaubar ist, äußern manche Personalentwickler*innen den Bedarf an Führungsseminaren, etwa in Hamburg oder Niedersachsen,⁵² wo die Nachwuchskräfte nicht auf Kolleg*innen treffen, mit denen sie im Alltag zu tun haben, um sich in Diskussionen oder praktischen Übungen freier ausprobieren zu können.⁵³

Besonders fehlen aber Maßnahmen, die Frauen ermutigen, sich überhaupt für eine Führungsposition zu bewerben. In der Realität beobachten Frauenbeauftragte und Personalverantwortliche durchaus geschlechterstereotype Verhaltensweisen: Frauen hätten eine Tendenz, eine Bewerbung nur dann zu wagen, wenn sie alle formalen Qualifikationsmerkmale erfüllen; Männer hingegen würden sich eher trauen in dem Glauben, dass sie sich fehlende Kompetenzen auf dem Posten aneignen könnten. Hinzu kommt, dass Führungskompetenzen kaum im Vorhinein nachgewiesen werden können. Eine Führungskraft zu rekrutieren, würde „einem Blindflug“ ähneln, da weder die Vorgesetzten noch die Kandidat*innen selbst sicher sein können, dass sie als fachlich kompetente Mitarbeiterin auch eine gute Führungskraft sein werden. Entscheidend – und in diesem Fall nachteilig für eine gezielte Frauenförderung – ist hierbei, dass lt. Art. 128 Satz 1 der Landesverfassung die Übertragung von höherwertigen Aufgaben formal ausgeschrieben werden muss, sodass eine vorübergehende und versuchsweise Übertragung von Führungskompetenzen rechtlich nicht möglich ist. Es fehlt an dieser Stelle ein niedrighwelliges Instrument (d.h. ohne Ausschreibung), das eine projektbasierte Erprobung von

⁵¹ Nach der Maxime „Kein Abschluss ohne Anschluss“.

⁵² Dies wird teilweise bereits angeboten, jedoch wenig in Anspruch genommen.

⁵³ Bemängelt wurde außerdem, dass bei solchen Führungsseminaren oft Personalräte anwesend sind. Daher sollte systematisch zwischen Führungsklausuren (ressortintern/zu personalpolitischen Planungszwecken) und Führungstrainings (ressortübergreifend/zur individuellen Kompetenzentwicklung) unterschieden werden: An Ersteren wären Interessenvertretungen zu beteiligen – an Letzteren aber nicht (wenn sie nicht gleichzeitig Führungskraft sind).

Führungskompetenzen für eine kurze Zeitphase ermöglicht. In manchen Häusern werden Mitarbeiter*innen mit (Führungs-)Potenzial projektbasierte Zusatzaufgaben übertragen, für die sie anschließend eine Bescheinigung bekommen. In einem Ressort wird diese temporäre Aufgabenübertragung über Gleitzeitkonten organisiert. In einer Senatorischen Behörde wurde für Mitarbeiterinnen mit Führungspotenzial sogar ein Programm⁵⁴ mit externen Fachleuten entwickelt, wo sich Anwärtnerinnen in einer Gruppe Gleichgesinnter über das Thema Karriere austauschen konnten. Die teilnehmenden Frauen waren eingeladen, ihre Karrierewünsche und Eignung zu erkunden. So gab es Raum für Reflexion der Aspirantinnen über persönliche Pläne, berufliche Chancen und Risiken, die mit einem Aufstieg in die nächsthöhere Besoldungsgruppe verbunden sein können. Im Anschluss daran wurde ein Bewerbungstraining angeboten.

Empfehlenswert wäre, ein projektbasiertes Modell für „Führung auf Zeit“ zu entwickeln und mit dem Gesamtpersonalrat und mit den zuständigen Gewerkschaften zu beraten; eine länderübergreifende empirische Recherche über die aktuelle Praxis des Trainings potenzieller Führungskräfte vor ihrer formalen Beförderung könnte innovative Ansätze aufdecken.

3.3.3 Aufstiegsförderung durch eine moderne Führungskultur

Ebenso wichtig für eine Entscheidung für eine berufliche Karriere ist letztlich die jeweilige Führungskultur, die Nachwuchskräfte nicht davon zurückschrecken lässt, Verantwortung für ein Team zu übernehmen. Besonders problematisch ist eine traditionelle Führungskultur, die mit ständiger betrieblicher Präsenz und langen Arbeitszeiten einhergeht und in der Vorgesetzte als Vorbilder gelten. Gerade jüngere Mitarbeiter*innen, die sich aus Vereinbarkeitsgründen für den öffentlichen Dienst – und bewusst gegen eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft – entscheiden, betrachten diese Führungskultur als überholt. Meist werden flexible Arbeitszeiten und Arbeitsorte und selbstbestimmte Arbeitsarrangements gewünscht, die damit kaum kompatibel sind. Die in vielen Behörden immer noch geringe Akzeptanz von Führung in Teilzeit ist ein Beispiel für diesen Generationenkonflikt bei der Bewertung von Arbeit. In diesem Kontext wird die bislang begrenzte Verbreitung geteilter Führungspositionen auch erklärt. Eine Dienstvereinbarung zur mobilen Arbeit würde an den Einstellungen der jüngeren Generationen anknüpfen und ein politisches Zeichen für die Entwicklung einer zeitgemäßen Führungskultur setzen.

Schließlich wird eine Beförderungskultur kritisiert, die den fachlichen Kompetenzen der Kandidat*innen mehr Gewicht verleiht als Führungs- oder soziale Kompetenzen, obwohl in Auswahlverfahren soziale Kompetenzen systematisch berücksichtigt werden sollten (Senatorin für Finanzen 2015: 66). Eine Zentralabteilung berichtete, Unterstützung von einer privaten Personalagentur für die vergleichende Prüfung und Bewertung der sozialen Kompetenzen der Bewerber*innen in einen Auswahlverfahren angefragt zu haben.⁵⁵ Die Sensibilisierung und Schulung von Führungskräften für die Bewertung und Förderung fachlicher und sozialer Kompetenzen ihrer Mitarbeiter*innen sollte weiter an Bedeutung gewinnen. Diese Bewertung sollte aber nicht nur anhand des jüngst etablierten jährlichen Feedback-Gesprächs erfolgen, sondern im Rahmen einer Führungskultur, die mehr Wert auf alltägliche inhaltliche Kommunikation und individuelle Wertschätzung legt.

Um Führungsaufgaben mit der geeigneten Professionalität erledigen zu können, wünschen manche Personalverantwortliche, dass jede Führungskraft einen bestimmten Anteil seiner oder

⁵⁴ Obwohl das AFZ seit 2018 eine Fortbildung vom ähnlichen Format (N° 19-1103 im 2018/2019 Fortbildungsprogramm: „Berufliche Stärken, Wünsche, Pläne – Meinen Berufsweg aktiv gestalten“) anbietet, wurde diese in keinem unserer Interviews erwähnt. Dies wirft die Frage nach der Sichtbarkeit neuer Fortbildungsangebote für Personalentwickler auf.

⁵⁵ Bei manchen Auswahlverfahren der Senatorin für Finanzen wird z.B. die Deutsche Gesellschaft für Personalgewinnung unterstützend tätig.

ihrer Arbeitszeit für strategische, organisatorische und personelle Aufgaben reservieren kann. In dieser Zeit wäre z.B. dafür zu sorgen, dass jede*r Mitarbeiter*in das individuell passende Arbeitszeit- und Arbeitsortarrangement bekommt. In größeren Bereichen sollte der entsprechende Zeitanteil proportional zur Anzahl der Mitarbeiter*innen bemessen sein, für die die Führungsperson verantwortlich ist.

Das Tandem-Modell steht exemplarisch für eine Führungskultur, die flexible und selbstbestimmte Arbeitszeitarrangements auf allen hierarchischen Ebenen ermöglicht. Sie wird im bremischen öffentlichen Dienst jedoch kaum praktiziert, obwohl sich die Senatorin für Finanzen für seine verstärkte Umsetzung verwandte – etwa in ihrem Konzeptpapier „Personal 2025“ (Senatorin für Finanzen 2016a: 33-34). Im Folgenden fassen wir den Stand der Erfahrungen an einem Beispiel geteilter Führung („Tandem“) im Rahmen der Erhebungen für die vorliegende Studie zusammen. Die bessere Sichtbarkeit und Praktikabilität des Tandem-Modells sollen nun durch eine Arbeitsgruppe zum Thema „Geteilte Führungspositionen“ erzielt werden. Hierzu werden ab August 2019 sechs Tandem-Teams zwei Jahre lang durch Coaching sowie eine sozialwissenschaftliche Forschung begleitet.⁵⁶

EXKURS: Erfahrungen mit dem Tandem-Modell für geteilte Führungspositionen⁵⁷

Die Entscheidung, eine Referatsleitung zu teilen, entstand, als sich Frau A. (Beamtin) aus familiären Gründen wünschte, in Teilzeit zu gehen: Sie suchte nach einer Möglichkeit, ihre Führungsposition behalten zu können. Frau B. (Angestellte) wurde bis dahin im Ressort als Springerin eingesetzt. Zuvor führte sie gemeinsam mit einer Kollegin eine Anwaltskanzlei. Die Abteilungsleitung genehmigte Frau A., ihre Referatsleitung mit Frau B. aufzuteilen. Beide Tandem-Teilnehmerinnen arbeiteten zunächst halbtags – damit war die Referatsleitung ganztägig besetzt. Jeden Mittwoch fand ein koordinierendes Treffen von ein bis zwei Stunden statt. In dieser ersten Phase des Tandems wurden die Aufgaben nicht aufgeteilt, sondern von der Kollegin im Dienst nach ihrer Dringlichkeit behandelt. Nach einem neuen Zuschnitt des Ressorts wurde das Referat zweimal hintereinander mit einem weiteren Referat verschmolzen. Der Zuwachs an Aufgabenbereichen und Mitarbeiter*innen (von drei auf 16 Personen) erforderte nunmehr eine inhaltliche Spezialisierung. Mit der Zeit variierte auch der Arbeitsumfang der Tandem-Partnerinnen: Frau A. arbeitete mehrere Jahre Vollzeit, bevor sie wieder in Teilzeit ging; genauso war es bei Frau B. Heute arbeitet Frau A. 26 Stunden und Frau B. 35 Stunden pro Woche. Beide Kolleginnen stehen nun vor der Pensionierung (2022) und wünschen sich, ihre Erfahrungen mit der geteilten Führungsposition weitergeben zu können. Sie wünschen sich außerdem, dass Kolleg*innen aus anderen Ressorts von ihren guten Erfahrungen mit diesem in der bremischen Verwaltung seltenen Modell der Arbeitsorganisation profitieren können.

Im Gespräch wurde deutlich, dass in der Gründungsphase des Tandems mehrere Faktoren zu einer erfolgreichen Umsetzung führten. Zuerst entstand das Tandem auf freiwilliger Basis auf Wunsch der beiden Anwärt*innen. Eine paritätische Teilung – in Bezug auf Arbeitsumfang und Besoldungsstufe – erleichterte die Gründung des Tandems zusätzlich. Nach Aussagen der Tandem-Partnerinnen sollte eine gemeinsam geteilte Berufsethik zwischen den Anwärt*innen im Voraus ausgelotet werden – als Basis für das kollegiale gegenseitige Vertrauen. Deshalb sollte eine experimentelle Phase zum Kennenlernen und Ausprobieren des Tandems eingeplant werden. Das Tandem sollte am besten aus zwei gleichwertigen Stellen bestehen, um eine Flexibilität über die Zeit zu garantieren – etwa bei vereinbarkeitsbedingten Änderungen beim Arbeitszeitumfang oder wachsenden Aufgabenbereichen oder Mitarbeiterzahl. Ein Tandem auf

⁵⁶ Da dieses Modellprojekt nach Abschluss der empirischen Erhebung startete, können keine Befunde erster Erfahrungen in dieser Studie verarbeitet werden.

⁵⁷ Diesem Exkurs liegt die Auswertung eines etwa 2,5-stündigen Interviews mit beiden Führungspersonen zugrunde.

60-Stunden-Basis (30/30) für eine Referatsleitung mit zehn bis 15 Mitarbeiter*innen stellte dabei einen idealen Umfang dar. Weiterhin empfahlen die Tandempartnerinnen die Festlegung eines Stundenkontingents für Leitungsaufgaben sowie für die Definition und Verteilung der inhaltlichen Aufgaben; sie empfahlen außerdem den höheren Organisationsaufwand der geteilten Führung explizit mit Zeitanteilen zu hinterlegen.

Für die Tandempartnerinnen hat das praktizierte Modell viele Vorteile. Durch dieses Modell würden Führungsaufgaben an Attraktivität – sowohl für Frauen als auch für Männer – gewinnen. Durch eine geteilte Führung würden Hierarchien flacher und die Mitarbeiter*innen wiederum mehr Wertschätzung erleben. Im Rahmen des Tandems können beide Partner*innen sich im Arbeitsalltag – aber auch in Konfliktfällen mit Mitarbeiter*innen oder mit Vorgesetzten – gegenseitig helfen und sich außerdem bei ihrer Karriereplanung gegenseitig unterstützen.

Die Kolleginnen konnten aber im Laufe der Umsetzung des Modells Widerstände gegen bestimmte Aspekte des Tandems beobachten. Irritationen waren zum Beispiel bei rotierender Anwesenheit in Abteilungs- bzw. Referatsleitungssitzungen zu spüren. Die gleichzeitige Inanspruchnahme von Urlaubstagen stieß ebenfalls auf Widerstand, eine Kritik, die die beiden wiederum von sich wiesen: „In Referaten mit einer Spitze ist der ganze Mensch im Urlaub und nicht nur der halbe.“

4. Die Governance der beruflichen Gleichstellung im bremischen öffentlichen Dienst

In diesem Kapitel analysieren wir aus der Governance-Perspektive die Struktur der ressortübergreifenden Kooperation. Dabei interessiert uns besonders die Verzahnung von gleichstellungsrelevanten und personalpolitischen Maßnahmen im bremischen Kontext. Wenn gegenseitiges Lernen die Voraussetzung dafür ist, dass Instrumente angepasst oder die Rahmenbedingungen für die Umsetzung einer Regelung verändert werden können, welche Faktoren erschweren oder begünstigen dann die ressortübergreifende Zusammenarbeit und damit die Lernprozesse zwischen den verantwortlichen Akteur*innen?

Im Folgenden nehmen wir zunächst die Rolle der ZGF als Kontrolleurin der Umsetzung des LGG und ihre personelle Ausstattung in den Blick, bevor wir die Folgen der grundsätzlichen Autonomie der Senatorischen Behörden⁵⁸ in der Personalpolitik erörtern. Abschließend untersuchen wir das existierende „Controlling-System“ der Gleichstellungspolitik, um den Mehrwert eines erweiterten Monitorings der beruflichen Gleichstellung in der bremischen Verwaltung aufzuzeigen.

4.1 Die Zentralstelle als Garantin der Umsetzung des LGG

Die Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau (ZGF) ist für alle unsere Gesprächspartner*innen *die* Institution, die das gleichstellungspolitische Engagement der bremischen Verwaltung als Arbeitgeber am besten verkörpert. Allerdings stößt die ZGF dabei an ihre institutionellen Grenzen – aufgrund der Vielfalt ihrer Zuständigkeiten einerseits und ihrer engen personellen Ausstattung andererseits.

4.1.1 Ein breit gefächertes Auftrags

Der gesetzliche Auftrag der ZGF ist breit gefasst: Sie hat „die Aufgabe, darüber zu wachen und darauf hinzuwirken, dass das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichberechtigung der Frau in Arbeitswelt, Bildung und Gesellschaft erfüllt wird“.⁵⁹ Die bremische Landesregierung ist jedoch nicht die einzige Autorität, deren politische Mitwirkung sie zu prüfen hat. Die ZGF nimmt auch zu Bundesgesetzen Stellung⁶⁰ und wirkt außerdem in vielen Netzwerken mit, die in der Zusammenarbeit zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik gleichstellungsrelevante Fragen aufgreifen – z.B. bei der Wirtschaftsförderung. Schließlich ist die bremische Landesverwaltung als Arbeitgeber „nur“ eine der zahlreichen Organisationen unter ihrer gleichstellungspolitischen Aufsicht – wenngleich die größte. In der bremischen Gleichstellungspolitik hat die ZGF daher eine sehr breite und ausdifferenzierte Aufgabenstellung.

Durch ihre Entstehungsgeschichte hat die ZGF gegenüber der Landesregierung eine doppelte Beratungsfunktion. Zum einen ist die frauenpolitische Stabsstelle der Senatorin für Frauen in der ZGF angesiedelt und diese bearbeitet auf Abruf in Kooperation mit den Kolleg*innen der ZGF rechtliche Anfragen der Frauensensorin. Andererseits ist die ZGF mit ihren insgesamt etwa 13 Mitarbeiter*innen (Stand Oktober 2019) die Anlaufstelle für Gleichstellungsverantwortliche der bremischen Verwaltung – vor allem für Führungskräfte und Frauenbeauftragte. Dadurch, dass die Beratungsfunktion gegenüber der Landesregierung in der Regel prioritär ist, konnten in der

⁵⁸ Die personalpolitische Autonomie der einzelnen Ressorts folgt unmittelbar aus Art. 120 der Landesverfassung. Die Tatsache, dass Senator*innen in ihr Amt gewählt werden, führt dazu, dass alle Senator*innen sich „auf Augenhöhe“ befinden und nicht an Weisungen anderer Senator*innen gebunden sind.

⁵⁹ S. Artikel 1 Absatz 2 des Gesetzes über die Errichtung der bremischen Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau vom 16. Dezember 1980 (Senatorin für Finanzen 2015: 15-18).

⁶⁰ So wurde z.B. die Expertise der ZGF im Falle des Entgelttransparenzgesetzes angefragt.

Vergangenheit nicht immer alle Anfragen der Frauenbeauftragten zu deren Zufriedenheit beantwortet werden.

In ihrer Rolle als Wächterin über die Umsetzung des LGG zeigt sich eine weitere strukturelle Grenze: Einerseits werden der ZGF Frauenförderpläne der Senatorischen Behörden zur Beratung übermittelt, andererseits ist es nicht ihre Aufgabe, zu den einzelnen Dokumenten Stellung zu nehmen.⁶¹ Ihre Stellungnahme zum LGG-Bericht des Finanzressorts und ihre Handlungsempfehlungen beziehen sich vielmehr auf den öffentlichen Dienst als Ganzes. Dadurch wird kaum „moralischer Druck“ auf die einzelnen Behörden ausgeübt, ihre Bemühungen um die Gleichstellung von Frauen zu verstärken. Prinzipiell wäre die Funktion der ZGF jedoch geeignet, die Umsetzung des LGG nachdrücklicher zu kontrollieren.

4.1.2 Personelle Engpässe der ZGF

Zu diesen strukturellen Grenzen kommen die personellen Engpässe der ZGF, die ihre Funktionsfähigkeit über einige Jahre eingeschränkt hatten. Das von 1993 bis 2019 geltende Personalentwicklungsprogramm (PEP) hatte zum Ziel, das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung zu verringern, und sah einen Stellenabbau auch für die ZGF vor: Dass die Ausnahme vom PEP nicht für die ZGF gelten sollte, hatte die bremische Bürgerschaft explizit entschieden. In der Folge wurde die zu geringe Beratungskapazität der ZGF bei der Klärung von Rechtsfragen moniert. Die Frauenbeauftragten der Senatorischen Behörden griffen daher oftmals auf die gleichstellungspolitische Expertise des Gesamtpersonalrats zurück. Grundsätzlich jedoch sollte die ZGF in ihrer personellen Ausstattung so verstärkt werden, dass bei Abgängen automatisch neue Einstellungen stattfinden können.

Um die Umsetzung des LGG in allen Einheiten seines Geltungsbereichs besser zu unterstützen, wäre es hilfreich, den möglichen Umfang und die Breite der Beratungsfunktion der ZGF für die Frauenbeauftragten weiter zu präzisieren – etwa durch klarere Formulierungen auf ihrer Website im Rahmen der Funktionsbeschreibung oder durch Überarbeitung der entsprechenden Broschüren für Frauenbeauftragte. Zu klären wäre auch, wie ihre Unterstützung mit dem Beratungsangebot des Gesamtpersonalrats verknüpft bzw. von diesem abzugrenzen ist. Ihre Rolle bleibt dabei ambivalent: Einerseits soll sie die Frauenbeauftragten bei der Durchsetzung von Gleichbehandlung – ggf. auch auf dem Rechtsweg – unterstützen, andererseits ist sie selbst Teil der Landesregierung, gegen die sich etwaige Rechtsschritte wenden würden. Auch wenn die ZGF immer nach Maßgabe der Aussicht auf Erfolg einer rechtlichen Maßnahme entscheiden muss, so sollte ihre Beratung der FBA nicht die Unterstützung durch den GPR oder die Gewerkschaften ersetzen.

4.2 Die notwendige Verzahnung von Gleichstellungs- und Personalpolitik

Die Verbesserung der Effektivität einer Maßnahme erfordert eine „Rückkopplungsschleife“ zwischen den für die Ausgestaltung und für die Umsetzung dieser Politik verantwortlichen Akteur*innen. Dabei geht es nicht nur darum, die Zielerreichung, etwa durch einen Bericht, zu messen und damit fortbestehende oder neue Probleme zu illustrieren. Vielmehr ist auch der kontinuierliche Austausch wichtig, bei dem Verständigungs- und Verhandlungsprozesse zwischen den beteiligten Akteur*innen stattfinden (Krell 2011: 11): Durch dieses (im Idealfall) gegenseitige Lernen werden die Instrumente einer Politik so an die Praxis angepasst, dass sich das Verhalten der Adressat*innen auch verändern kann. Möglicherweise führt dies zur Neuformulierung von regelungsbedürftigen Problemen oder zu neuen Problemlösungen. Diese

⁶¹ Lt. § 6 LGG prüft die ZGF nur solche FFP, die die Praxis in mehreren Dienststellen betreffen. Sie soll lediglich kontrollieren, ob ein Frauenförderplan erstellt wurde und ob dieser Ziele enthält – und falls nicht, welche Gründe hierfür vorlagen.

Prämissen waren leitend für die Analyse der Kommunikation zwischen den relevanten Akteur*innen.

4.2.1 Für eine verbesserte Kommunikation zwischen den Arbeitsebenen

Bei der Umsetzung des bremischen LGG gibt es wenige „Orte“ für einen ressortübergreifenden Austausch- und Verständigungsprozess über die Wirksamkeit der verschiedenen Instrumente. Jenseits des routinierten Austauschs zwischen den Frauenbeauftragten – in dem vom GPR organisierten Arbeitskreis oder dem Netzwerk zu kollegialem Austausch und Beratung für FBA des AFZ – werden kaum qualitative Informationen über die Umsetzung gleichstellungspolitisch relevanter Instrumente und Maßnahmen der Personalpolitik – etwa Erfahrungen mit geteilten Führungspositionen – ressortübergreifend zirkuliert.

Im „LGG-Bericht“ (s. Einleitung) finden sich zwar detaillierte geschlechterdifferenzierte Statistiken zu allen für die Erfüllung der Geschlechterparität relevanten Dimensionen des LGG-Auftrags, jedoch keine *qualitative* Berichterstattung über die gleichstellungspolitische Praxis der einzelnen Ressorts. Das Controlling der Gleichstellungspraxis der Ressorts erfolgt ausschließlich anhand aggregierter Statistiken, die keinen Vergleich zwischen den Ressorts oder Verwaltungseinheiten ermöglichen.⁶² Dies erklärt sich mit der weitgehenden Autonomie der Senatorischen Behörden in der Gestaltung ihrer Gleichstellungs- bzw. Personalpolitik (s. Fn. 58), erschwert jedoch eine gezielte Nachsteuerung der Gleichstellungspolitik insgesamt.

Laut erfahrenen Beobachter*innen der bremischen Verwaltung agieren die Personalabteilungsleiter*innen wie „Filter“ zwischen den für Frauenförderungs- und Personalentwicklungsfragen zuständigen Referaten in der Senatorischen Behörde für Finanzen⁶³ und den Anwender*innen dieser Instrumente in den einzelnen Ressorts, den Personalentwickler*innen und anderen relevanten Referatsleitungen. Informationen über in der gesamten Verwaltung verfügbare personalpolitische Instrumente würden nicht immer weitergegeben, sondern manchmal auf dem „(Not-)To-Do-Stapel“ der Zentralabteilungsleitung liegen bleiben. Umgekehrt würden Erfahrungen mit bestimmten Instrumenten nicht zurückgespiegelt und könnten daher nicht zur deren Weiterentwicklung beitragen, so der Befund aus mehreren Interviews. Dieser institutionell bedingte „Filter-Effekt“ erschwert die Verzahnung von Personal- und Gleichstellungspolitiken und verhindert damit ressortübergreifende Lernprozesse.

4.2.2 Zwei Beispiele: Tandem vs. Mentoring

Für die unzureichende Kooperation zwischen den für Konzeption und Umsetzung von gleichstellungsrelevanten Instrumenten der Personalpolitik verantwortlichen Akteur*innen liefern die Erfahrungen mit dem Tandem-Modell ein Paradebeispiel. In seinem 2016 erschienenen personalpolitischen Konzeptpapier „Personal 2025“ wirbt das zuständige Finanzressort für die Erprobung dieses Modells der geteilten Führungsposition, um hierdurch den Ansatz der „Führung in Teilzeit“ umzusetzen (Senatorin für Finanzen 2016: 40-42). Hier wird die Erwartung formuliert, die Verwaltungen mögen es „einfach mal ausprobieren“ (mit finanzieller Unterstützung des Finanzressorts), um die „Haken und Ösen“ des Modells zu identifizieren und zur Entwicklung einer Handreichung beizutragen. In einigen Häusern werden jedoch Hürden

⁶² Bis 2010 enthielt der LGG-Bericht einen Anlagenband, der jede einzelne Organisation mit diversen Kennzahlen abbildete; dieser wurde aber aufgrund des hohen Arbeitsaufwands in Einvernehmen mit der ZGF nicht mehr erstellt. Heute befinden sich im Anhang des LGG-Berichts drei Tabellen, in denen die Ressorts und Behörden alphabetisch aufgelistet werden – in der ersten Tabelle werden Frauenanteile in Leitungsfunktionen angezeigt, in den zwei anderen wird angekreuzt, welche Behörden eine FBA gewählt bzw. einen Frauenförderplan erstellt haben.

⁶³ Zuständig für die Entwicklung und die Steuerung geeigneter Instrumente ist das Referat 33 der Abteilung III „Personal- und Verwaltungsmanagement“ in der Senatorischen Behörde für Finanzen.

gesehen, die aus Sicht der Personalleiter*innen prohibitiv für die Umsetzung des Tandem-Modells sind, etwa bei der evtl. notwendigen Aufstockung der Stellen und möglicherweise dafür fehlenden Ressourcen. Andererseits gelangen vorhandene Erfahrungen mit einem langjährig praktizierten Tandem-Modell in einem Ressort (s. den Exkurs in Abschnitt 3.3.3) nicht zur Kenntnis des Finanzressorts, weil die Verwaltungsleitung des betreffenden Ressorts diese Erfahrungen nicht weiterleitete. Aus der Governance-Perspektive wird die fehlende Koordination zwischen zentraler und dezentraler Personalpolitik an diesem Beispiel sehr deutlich: Während die Abteilung III „Personal- und Verwaltungsmanagement“ der Senatorischen Behörde für Finanzen für die ganze Verwaltung zuständig ist, bleibt das Interesse und das Handeln der Verwaltungsleitungen der einzelnen Häuser auf das eigene Ressort begrenzt. Eine systematische Rückkopplungsschleife zwischen zentraler und dezentraler Ebene fehlt, was den Austausch und ressortübergreifende Lernprozesse erschwert. Mit dem Start des Modellprojektes (s. Abschnitt 3.3.3) werden die geschilderten Probleme am Beispiel der geteilten Führung nun aufgegriffen.

Die Umsetzung des Mentoring-Programms liefert hingegen ein gutes Beispiel dafür, dass die Nachsteuerung bei anderen personalpolitischen Instrumenten durchaus funktioniert. So wurde in der zweiten Phase des Programms der „Matching-Phase“ zwischen Mentee und Mentor mehr Gewicht gegeben: Zunächst wurde die Kandidatin über ihre individuellen Unterstützungsbedarfe und Ziele befragt und daraufhin eine passende Mentorin gesucht, um die gegenseitigen Lerneffekte zu steigern. In der zweiten Phase wurde die Gruppe der Mentees außerdem mit einem Projekt beauftragt, dessen gemeinsame Gestaltung und Umsetzung zur dauerhaften Vernetzung der weiblichen Teilnehmerinnen dienen sollte. Die Veränderung der Vorgehensweise beim Mentoring-Programm folgte aus dem Austausch von Erfahrungen im Rahmen eines fachlichen Netzwerks auf Referatsebene – und eben nicht über die Abteilungsleitungen.

Der *ressortübergreifende* Informationsaustausch zur Steuerung der gleichstellungsrelevanten Instrumente und Strategien der Personalpolitik könnte verbessert und Lernprozesse zwischen den organisatorischen Einheiten anstoßen, indem in jeder Behörde Gleichstellungsbeauftragte ernannt und deren Funktion im Geschäftsverteilungsplan ausgewiesen werden. Die Gleichstellungsbeauftragten sollten am besten aus der Zentralabteilung kommen, da diese für die Herstellung des Frauenförderplans verantwortlich ist. Die Gleichstellungsbeauftragten sollten sich wiederum ressortübergreifend und unter Einbeziehung der FBA vernetzen. Diese Struktur kann jedoch nicht ersetzen, dass ressortübergreifende Arbeitsgremien, etwa die Verwaltungsleitungsrunde, die Amtsleiterkonferenz oder das Netzwerk der Personalentwickler*innen,⁶⁴ regelmäßig das Gleichstellungsthema (mindesten einmal pro Jahr) aufnehmen.

4.3 Die Verbesserung des Gleichstellungsmonitorings im öffentlichen Dienst

In einem institutionellen Kontext, der durch die verfassungsmäßig bedingte Autonomie der Ressorts (s. Fn. 58) geprägt ist, ist das Monitoring der Gleichstellung im bremischen öffentlichen Dienst auf die Erstellung aggregierter Statistiken beschränkt. Statistische Vergleiche zwischen den Behörden und ressortübergreifende Berichte über die gleichstellungspolitische Praxis in den Häusern könnten jedoch Lernprozesse anstoßen.

4.3.1 Verfügbare Statistiken ausdifferenziert nutzen

Das Vorhaben der zuständigen Abteilung im Finanzressort, den Statistikteil des LGG-Berichts in Zukunft „knapper, aber dafür aussagekräftiger zu gestalten“, sollte nicht verhindern, dass neue Daten zu den Dimensionen Arbeitszeit und Entgelt in den Bericht aufgenommen werden, da diese

⁶⁴ Gleichstellungsaspekte sollten außerdem systematisch im Netzwerk Gesundheitsmanagement, in der Personalreferent*innenrunde und in anderen übergreifenden Gremien aufgenommen werden.

relevante Erkenntnisse zum Stand der Gleichstellung in der Verwaltung abbilden. So sollte z.B. die Diversität der Teilzeitmodelle, die einen hohen Stellenwert in der Vereinbarkeitspolitik der bremischen Verwaltung einnimmt (s. Abschnitt 2.2), im LGG-Bericht entsprechend abgebildet sein. Bislang werden jedoch lediglich die Teilzeit- und Vollzeitquoten berichtet. Da jedoch die Entwicklung des Teilzeitumfangs in der Kernverwaltung und in den Ausgliederungen im jährlichen *Personalbericht* des Finanzressorts in sieben Kategorien⁶⁵ ausdifferenziert dargestellt wird (s. Senatorin für Finanzen 2018b: 23 – Schaubild 17) und somit die Tendenz zu längerer Teilzeitarbeit (mit einem Stellenumfang zwischen 60 und 90 Prozent) und ein Rückgang der „klassischen“ (weiblichen) Halbtagspraxis deutlich werden, könnte dies in der LGG-Berichterstattung leichthin als eine zentrale Dimension der gelebten Gleichstellungspraxis der bremischen Verwaltung (s. Abschnitt 2.2.) und als positive Entwicklung illustriert und bewertet werden.⁶⁶ Solche Daten liefern wichtige Fakten und Argumente für die Steuerung einer gleichstellungssensiblen Personalpolitik im Sinne eines lebensphasenorientierten Ansatzes.

Außerdem könnten die Daten der Personalstatistik zu ausdifferenzierten Vergleichen genutzt werden – zwischen Kernverwaltung und Ausgliederungen, zwischen Senatorischen Behörden und nachgeordneten Dienststellen sowie für den Vergleich der Senatorischen Behörden untereinander. Ein statistischer Vergleich der gleichstellungspolitischen Praxis in diesen Einheiten könnte das in den Statistiken enthaltene Lernpotenzial („learning by numbers“) deutlich erhöhen. Der Gewinn dieser Auswertungsmöglichkeiten wird in den zwei folgenden Abschnitten illustriert.

4.3.2 Gezielte Steuerung durch eine begrenzte Auswahl an Indikatoren

Der folgende Abschnitt zeigt, wie anhand der in der LGG-Statistik verfügbaren Daten der Stand der Gleichstellung in der bremischen Kernverwaltung durch eine kleine Auswahl relevanter Indikatoren in Relation zum gesamten LGG-Geltungsbereich oder zwischen den Senatorischen Behörden vergleichend bewertet werden könnte. In den Tabellen hellgrau markiert sind die Bereiche, in denen Frauen statistisch betrachtet gut dastehen, dunkelgrau markiert diejenigen, in denen Frauen aus statistischer Sicht benachteiligt erscheinen.

Deutlich wird, dass Frauen bei den Beschäftigten des gesamten LGG-Geltungsbereichs in der Mehrheit sind (58 Prozent), wobei sie in der Kernverwaltung leicht unterrepräsentiert sind (56,6 Prozent) (Tabelle 1). Eine Reihe von Indikatoren lassen sich mit diesem Beschäftigungsanteil vergleichen, um die Über- bzw. Unterrepräsentanz von Frauen deutlich zu machen.

Plausibel erscheint zunächst, dass Frauen im Berichtszeitraum etwas überproportional rekrutiert wurden (64,8 Prozent). Eventuell ist dies Ausdruck der gezielten Bemühungen, Frauen für den öffentlichen Dienst zu gewinnen, möglicherweise spiegelt dies aber auch nur die Bewerber*innenlage wider. Die Kernverwaltung folgt dieser Tendenz, allerdings weniger deutlich (58,5 Prozent). Bei den Auszubildenden, der Weiterbildungsteilnahme und bei Beförderungen bzw. Höhergruppierungen zeigt sich ein ausgeglichenes Bild: Hier sind *Frauen entsprechend ihres Anteils an der Gesamtbeschäftigung* vertreten. Dass die Frauen hingegen bei der Aufstiegsförderung sogar fast 76 Prozent der Teilnehmenden ausmachen, könnte als Erfolg der Gleichstellungspolitik gedeutet werden; allerdings ist unklar, ob dies für die Kernverwaltung gleichermaßen gilt. Der Strukturindex, der die durchschnittliche Entlohnungsstufe der weiblichen und männlichen Beschäftigten anzeigt, spiegelt größere Entlohnungsunterschiede zwischen den Geschlechtern im gesamten LGG-Geltungsbereich als in der Kernverwaltung wider: Im gesamten

⁶⁵ Teilzeitarbeit wird im Personalbericht nach dem Umfang der Arbeitszeit, gemessen an der regulären Wochenarbeitszeit im öffentlichen Dienst (39 Stunden für Angestellte oder 40 Stunden für beamtete Beschäftigte) in sieben Kategorien unterschieden: weniger als 30%, 30-50%, 50-70%, 70% bis 80%, 80 bis 90% und 90 bis 100% der wöchentlichen Arbeitszeit.

⁶⁶ Das MiP-Genderblatt könnte in diesem Sinn auch angepasst werden.

LGG-Geltungsbereich liegen weibliche Beschäftigten eine Entlohnungsstufe niedriger (ungefähr Entlohnungsstufe 10) als die männlichen Beschäftigten (ungefähr Entlohnungsstufe 11); die Kernverwaltung weist dagegen auf der aggregierten Ebene kaum Unterschiede auf (Entlohnungsstufe 11 für beide Geschlechter).

Bei den Führungspositionen (Leitungsebenen 1, 2 und 3)⁶⁷ zeigt sich – sofern man den Anteil an dem Frauenanteil an den Beschäftigten und nicht der einfachen Parität von 50% bemisst – hingegen eine klare Geschlechterlücke, die in der Kernverwaltung bei 15 Punkten liegt (41,1 Prozent weibliche Führungskräfte im Vergleich zu 56,5 Prozent weiblichen Beschäftigten).

Verbeamtung, Teilzeit und Befristungen sind in der Personalstatistik ebenfalls nach Frauen und Männern getrennt ausgewiesen. Hier macht es jedoch Sinn, die Frauenanteile nicht an den allgemeinen Beschäftigungsanteilen zu messen, sondern mit den Anteilen der beamteten, in Teilzeit arbeitenden oder befristet Beschäftigten zu vergleichen. Durch diese Betrachtungsweise werden Gender Gaps deutlich, die in der aktuellen Berichterstattung zum LGG-Umsetzung nicht ausreichend sichtbar werden.

TABELLE 1: Kernindikatoren zur beruflichen Gleichstellung in der bremischen Kernverwaltung und ihren Ausgliederungen (2016)

	Kernverwaltung	LGG-Geltungsbereich
Personalbestand	16.897	35.952
Frauenanteil an den Beschäftigten	56,6	58
Frauenanteil an den (eingestellten) Auszubildenden	62,7	61,8
Frauenanteil an den Stellenbesetzungen	58,5	64,8
Frauenanteil an den Teilnehmenden der Fort- und Weiterbildung	N.N.	58,3
Frauenanteil an Beförderungen/Höhergruppierungen	57,0	58,7
Frauenanteil bei der Aufstiegsfortbildung	N.N.	75,9
Frauen in Leitung (alle 3 Ebenen zusammen gerechnet)	41,1	40,4
Struktur-Index (w/m)	1,21/1,21	1,10/1,22
Beamtenquote allgemein	(67,6)	(40,4)
Beamtenquoten Frauen	61,8	34,8
Beamtenquoten Männer	75,3	48
Teilzeitquote allgemein	(31,4)	(35,9)
Teilzeitquote Frauen	47,4	52,3
Teilzeitquote Männer	10,6	13,3
Befristete Verträge bei Neueinstellungen	(22,8)	(51,7)
Befristungsquote Frauen	29,4	57,4
Befristungsquote Männer	14,6	40,2

Quelle: Personalbericht 2018 – Bericht über die Umsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes mit den Daten des Jahres 2016 (eigene Darstellung)

⁶⁷ Zur Leitungsebene 1 gehören die Dienststellenleitungen und Staatsrät*innen, zur Leitungsebene 2 die Abteilungsleitungen und zur Leitungsebene 3 Referats- oder Sachgebietsleitungen (s. Senatorin für Finanzen 2018a: Anlage 14).

In der Kernverwaltung sind Frauen zu etwa 62 Prozent Beamt*innen – was verglichen mit ihrem Beschäftigungsanteil in der Kernverwaltung zunächst positiv erscheint. Vergleicht man diesen Wert nun aber mit der Beamtenquote der Männer (75,3 Prozent), so zeigt sich eine Geschlechterlücke von 13,5 Prozentpunkten – und das, obwohl es 2016 in der Kernverwaltung sogar mehr Beamtinnen (5.917 Frauen) als Beamte (5.513 Männer) gab. Der Personalbericht 2018 zeigt (Senatorin für Finanzen 2018b: Anlagen 6-13), dass in den Bereichen, in denen der Frauenanteil niedrig ist (Polizei, Feuerwehr), die Beamtenquote hoch ist und umgekehrt (Verwaltungspersonal); einzige Ausnahme ist hier das Lehrpersonal. Möglicherweise ist die Geschlechterlücke bei den Beamt*innen in der Kernverwaltung ebenfalls durch die unterschiedlichen Tätigkeiten (Verwaltungs- vs. Fachtätigkeiten) zu erklären – was den grundsätzlichen geschlechterspezifischen Charakter der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bestätigen würde. Die Geschlechterlücke ist im gesamten LGG-Geltungsbereich ähnlich groß (etwa 13 Punkte), auch wenn die Verbeamtung insgesamt sehr viel seltener (nur bei 40,4 Prozent der Beschäftigten) erfolgt. Die Befristungsquoten bei Neueinstellungen weisen eine ähnliche Geschlechterlücke auf: Während 14,6 Prozent der männlichen Beschäftigten in der Kernverwaltung befristet eingestellt werden, sind es bei den Frauen doppelt so viele – fast 30 Prozent aller neu eingestellten Frauen bekommen zunächst nur einen befristeten Vertrag.⁶⁸ Im gesamten öffentlichen Dienst liegt die Befristungsquote sogar bei über 50 Prozent, und für Frauen gilt hier, dass sogar 57,4 Prozent aller Verträge zunächst befristet geschlossen werden (bei den Männern etwa 40 Prozent). Zusammen betrachtet, können die höheren Befristungsquote und die geringere Verbeamtungsquote als eine doppelte Benachteiligung von Frauen im öffentlichen Dienst Bremens gedeutet werden.

Die Daten zur Teilzeitarbeit erscheinen hingegen wenig überraschend: Insgesamt liegt die Teilzeitquote im LGG-Geltungsbereich bei etwa 36 Prozent, bei den weiblichen Beschäftigten dagegen bei etwas über der Hälfte; Teilzeitbeschäftigung bei den Männern scheint dagegen noch immer recht unpopulär – noch mehr in der Kernverwaltung (10,6 Prozent) als im öffentlichen Dienst insgesamt (13,3 Prozent). Der Gender-Gap bei Teilzeitbeschäftigung – über 35 Punkte in der Kernverwaltung und 39 Punkte für den gesamten LGG-Geltungsbereich – könnte ein Ansatz für zukünftig verstärkte Gleichstellungsbemühungen im öffentlichen Dienst werden.

4.3.3 Der gezielte Vergleich zwischen den Senatorischen Behörden

Bisher ermöglichen die im LGG-Bericht enthaltenen Statistiken keinen systematischen Vergleich der gleichstellungspolitischen Praxis zwischen den Senatorischen Behörden. Die nach Geschlecht differenzierten Daten werden nach Personalgruppen, Laufbahngruppen oder Entgeltstufen ausdifferenziert, nicht aber nach den Ressorts. Die einzige Ausnahme stellt die Besetzung von Führungspositionen dar: Im Anhang zum letzten LGG-Bericht ist, wie auch in den drei vorangegangenen Berichten, eine Tabelle zu finden, die die Anteile der von Frauen und Männern besetzten Stellen für jede Behörde (auf drei Leitungsebenen) abbildet (Senatorin für Finanzen 2018a: Anlage 2). Dadurch, dass die Behörden alphabetisch aufgelistet sind, wird auf einen expliziten Vergleich verzichtet. Damit fehlt ein wichtiger Hebel für die Regulierung der Gleichstellung in der Kernverwaltung. Zwar werden in den einzelnen Behörden alle relevanten Daten erhoben, aber nur in aggregierter Form veröffentlicht. Dabei wäre ein systematischer Vergleich zwischen den Senatorischen Behörden ohne zusätzliche technische Mittel möglich, ebenso wie die gezielte Aufbereitung der Daten aus der Personalstatistik.

Die zweite tabellarische Darstellung vergleicht daher den erreichten Stand der Gleichstellung zwischen den Senatorischen Behörden anhand des Anteils von Frauen in Führungspositionen im Jahr 2016 – wobei allerdings die Angaben für das Innenressort fehlen (Tabelle 2). Der Vergleich

⁶⁸ Das Verbot sachgrundloser Befristung ist ein im neuen Koalitionsvertrag festgelegtes Ziel (SPD et al. 2019: 61). Ausnahmen aufgrund sozialpolitischer Begründungen müssen demnach beantragt werden.

macht deutlich, dass nur drei Senatorische Behörden das gesetzliche Ziel der Parität (einen Frauenanteil von mindestens 50 Prozent) erreicht haben – wenn alle besetzten Führungspositionen aller drei Ebenen zusammen betrachtet werden. In zwei dieser drei Behörden sind Frauen sogar überproportional vertreten – gemessen am Anteil der weiblichen Beschäftigten –, nämlich im Kultur- und im Sozialressort. Das Sozialressort liegt mit einem Frauenanteil an Leitungspositionen von 66,6 Prozent an der Spitze aller hier betrachteten Behörden, während das Finanzressort (19,4 Prozent) den geringsten Wert aufweist. Wenn der Anteil von einem Drittel Frauen in Führungsposition als eine „kritische Masse“ (s. Erkut, Kramer und Konrad 2008) bewertet wird, erreichten 2016 immerhin sechs von zehn Senatorischen Behörden diese Grenze, während zwei Behörden weit darunterlagen (Justiz und Finanzen).

Tabelle 2: Frauen in Führungspositionen in den Senatorischen Behörden 2016

Senatorische Behörde	Personalbestand	Frauenanteil an allen Beschäftigten	Frauenanteil an den Leitungspositionen ⁶⁹ (w/m)
Insgesamt	2.219	58,4%	41,3% (76/184)
Senatskanzlei (SK)	77	48,1%	40% (8/20)
Inneres (SI)	140	45,0%	<i>(keine Angabe)</i>
Justiz und Verfassung	43	39,5%	0% (0/5)
Kultur	40	57,5%	62,5% (5/8)
Kinder und Bildung (SKB)	290	67,6%	40% (6/15)
Wissenschaft, Gesundh. und Verbraucherschutz (SWGVS)	128	71,9%	50% (8/16)
Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport (SSJFIS)	334	62,3%	66,6% (14/21)
Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV)	507	57,4%	44,9% (22/49)
Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH)	263	58,2%	36,8% (7/19)
Finanzen (SF)	397	54,2%	19,4% (6/31)

Quelle: Senatorin für Finanzen (2018b) Personalbericht 2018 – Bericht über die Umsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes mit den Daten des Jahres 2016 (eigene Darstellung). Zur Definition der Leitungsebenen s. Fußnote 65.

Der kurze Vergleich der Senatorischen Behörden zeigt also auch, dass die Wahl des Indikators – Parität, Proportionalität, „kritische Masse“ oder die Platzierung im Vergleich aller Behörden – die Bewertung des erreichten Standes beeinflusst. Eine korrekte, aber skeptische Interpretation würde lauten, dass 2016 Frauen nur in zwei Behörden mindestens entsprechend ihrem

⁶⁹ Die Besetzungen auf den drei Leitungsebenen werden hier zusammengerechnet.

Beschäftigtenanteil in Führungspositionen vertreten waren, eine optimistische, dass der Anteil der weiblichen Führungskräfte in sechs Behörden eine kritische Masse erreicht hatte.

Diese explorative Darstellung des erreichten Standes der Gleichstellung in der bremischen Verwaltung soll den Mehrwert einer gezielteren statistischen Dokumentation anhand von Kernindikatoren deutlicher machen. Hieraus lassen sich zwei Handlungsempfehlungen ableiten. Erstens, könnte der systematische Vergleich zwischen den einzelnen Verwaltungsbereichen (zum einen der Kernverwaltung und der nachgeordneten Dienststellen) und -einheiten (den Senatorischen Behörden bzw. den Dienststellen untereinander) anhand einer Auswahl an Kernindikatoren zum Standard werden, um einen ressortübergreifenden Fachaustausch über die aktuelle Gleichstellungspraxis in der Personalpolitik anzuregen. Dabei sollten alle Dimensionen, für die die Erreichung einer Parität vorgesehen ist, d.h. Aus- und Fortbildungsplätze, Einstellungen, Beförderungen, Höhergruppierungen, Führungspositionen und Entgeltgruppen, in dem Vergleich berücksichtigt werden. Ein Vergleich der Gleichstellungspraxis in den Ressorts sollte jedoch weitere gleichstellungsrelevante Aspekte in den Blick nehmen – etwa die Qualität der Arbeitsverhältnisse und die praktizierten Teilzeitmodelle (s. 4.3.1). Durch eine Erweiterung des aktuellen GiP-Genderblatts um die genannten Kernindikatoren könnten leichthin detailliertere „statistische Porträts“ jeder Behörde erstellt werden. Zweitens sollten die verwandten Kategorien – etwa die Definition der Leitungsebenen, die als Führungspositionen gelten sollen – überarbeitet werden.⁷⁰ Wünschenswert wäre perspektivisch der direkte Vergleich mit der Privatwirtschaft.

4.3.4 Ein qualitatives Monitoring der Gleichstellungspolitik

Eine verbesserte statistische Berichterstattung zur Umsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes sollte außerdem qualitativ erweitert werden. Eine qualitative Analyse der gleichstellungspolitischen Praxis der Senatorischen Behörden hätte zum Zweck, einerseits weitere ressortübergreifende Lernprozesse zu initiieren und andererseits die Anpassung der Instrumente einer gleichstellungspolitisch sensiblen Personalpolitik zu beschleunigen (s. auch Bothfeld und Rouault 2019).

Die neuen und aussagekräftigeren Frauenförderpläne, die eine Beschreibung gleichstellungspolitisch relevanter Maßnahmen und Instrumente in den jeweiligen Behörden enthalten (s. Abschnitt 3.2), könnten von einem stärker qualitativ ausgerichteten LGG-Bericht aufgegriffen und zusammengeführt werden. So könnte die Gleichstellungspraxis der einzelnen Senatorischen Behörden systematisch untersucht und verglichen werden. Exemplarisch könnten etwa die Arbeitsweise der FBA, die Erstellung und Qualität der Frauenförderpläne und die Praxis der Aufstiegsförderung in einem stärker qualitativ ausgerichteten LGG-Bericht verglichen werden. Die ZGF könnte hierfür in Kooperation mit den Behörden und dem Gesamtpersonalrat ein Auswertungsraster erarbeiten.

Zur Förderung eines Austauschs auf ressortübergreifende Ebene und zur Anregung gegenseitiger kollegialer Lernprozesse sollte diese *qualitative* Berichterstattung im Rahmen eines Fachnetzwerks von Gleichstellungsbeauftragten (personalpolitisch Verantwortliche auf Referateebene – s. Abschnitt 4.2.2) und Frauenbeauftragten erfolgen, das von der ZGF moderiert und koordiniert werden könnte. Die Teilnehmer*innen des Fachnetzwerks sollten aus dieser vergleichenden Analyse der gleichstellungspolitischen Praxis der Senatorischen Behörden

⁷⁰ Bis zum jüngsten LGG-Bericht 2016 galten Schulleitungen und ihre Vertretungen als Führungskräfte der ersten Leitungsebene. Im LGG-Bericht ab 2019 werden senatorische Dienststellen, zugeordnete Dienststellen, Schulen, Ausgliederungen, Magistrat Bremerhaven und der sonstige Geltungsbereich nach Leitungsebenen gesondert und somit vergleichbar dargestellt.

sowohl ressortübergreifende als auch ressortspezifische Handlungsempfehlungen ableiten, die wiederum in den LGG-Bericht einfließen würden.

Um die politische Verantwortlichkeit (*accountability*) deutlich zu machen und auszufüllen und letztlich auch Handlungsdruck zu erzeugen, sollten die Frauensensorin und die Senatorin bzw. der Senator für Finanzen zum ergänzten LGG-Bericht aus Arbeitgebersicht Stellung nehmen, bevor sie diesen der Bremischen Bürgerschaft zur parlamentarischen Kontrolle⁷¹ vorlegen. Im Sinne einer Kultur der Mitbestimmung könnte ein so erweiterter LGG-Bericht außerdem durch einen davon unabhängigen und separaten „Schattenbericht“ ergänzt werden,⁷² der von den Frauenbeauftragten in einem durch den Gesamtpersonalrat moderierten und koordinierten Prozess erarbeitet wird. Hierdurch würde nicht zuletzt die Rolle der Frauenbeauftragten weiter aufgewertet und die Rolle des GPR für die Gleichstellungspolitik des öffentlichen Dienstes deutlicher. Eine Anhörung durch die Bürgerschaft bzw. den Ausschuss für die Gleichstellung der Frau sollte – wie im Fall des Gender-Mainstreaming-Berichts – systematisch abschließend erfolgen.

Übersicht 3: Aspekte eines erweiterten Gleichstellungsmonitorings nach LGG

Ein erweitertes Gleichstellungsmonitoring hat zum Ziel, Funktionsweise und Wirksamkeit des LGG kontinuierlich zu überprüfen durch

- eine vergleichende *statistische* Beschreibung des Sachstandes anhand eines abgestimmten Sets von relevanten Indikatoren,
- einen ergänzenden *qualitativen* Bericht über ausgewählte Verfahren und Instrumente der Gleichstellungspolitik in den Senatorischen Behörden (z.B. Arbeitsweise der FBA, Erstellung und Qualität der FFP, Praxis der Aufstiegsförderung, Vereinbarkeit etc.),
- Erarbeitung von spezifischen Maßnahmen durch die Senatorischen Behörden selbst – in Kooperation mit den Frauenbeauftragten und im Rahmen eines ressortübergreifenden Fachnetzwerks,
- eine Stellungnahme samt Handlungsempfehlungen durch die Senatorin für Frauen und den Senator für Finanzen in ihrer Rolle als Arbeitgeber,
- eine Kommentierung („Schattenbericht“) durch ein Kollektiv von Frauenbeauftragten, koordiniert durch den Gesamtpersonalrat,
- die Beratung des erweiterten LGG-Berichts und des Schattenberichts in der bremischen Bürgerschaft bzw. im Gleichstellungsausschuss.

⁷¹ Bisher werden die Ergebnisse des LGG-Berichts von der Bürgerschaft nur zur Kenntnis genommen. Eine Anhörung durch den Ausschuss für die Gleichstellung der Frau ist vorgesehen – diese fand im Rahmen des letzten Berichts (2018) bisher jedoch nicht statt (Stand Oktober 2019).

⁷² Als Inspiration gilt hier der vom Deutschen Frauenrat koordinierte und vom Deutschen Juristinnenbund (DJB) verfasste „CEDAW-Schattenbericht“, der den offiziellen CEDAW-Bericht der Bundesregierung an die Vereinigten Nationen kommentiert.

5. Fazit

Die bremische Verwaltung gilt zurecht als nachhaltig gleichstellungsfreundlicher Arbeitgeber. Der gleichstellungspolitische Auftrag ist in einem relativ ausdifferenzierten Landesgleichstellungsgesetz verankert, dessen Umsetzung von der Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau von Anfang an begleitet wurde. Überraschend ist jedoch, dass das LGG seit fast 30 Jahren weitgehend unverändert geblieben ist – trotz der raschen (gleichstellungsrelevanten) Entwicklung in der Personalpolitik der Verwaltung. Die formale gesetzliche Situation spiegelt nicht die Praxis – wie etwa die Ausdifferenzierung der Vereinbarkeitsmaßnahmen, der Teilzeitarbeit oder der mobilen Arbeit – wider. Auch besteht kein einheitliches modernes gleichstellungspolitisches Leitbild. Die Erarbeitung eines Leitbilds oder Rahmenprogramms für die berufliche Gleichstellung im öffentlichen Dienst würde ermöglichen, nicht nur den LGG-Auftrag an gesellschaftliche und arbeitsmarktpolitische Entwicklungen anzupassen,⁷³ sondern auch andere personalpolitische Handlungsfelder zu integrieren (Diversity, Queer-Ansatz).⁷⁴ Ein solches Leitbild würde als Orientierungsmaßstab für das Verwaltungshandeln und – auf Basis der *best practices* in den Ressorts – der Ausformulierung von Mindeststandards für alle Behörden dienen können.

Die Studie bestätigt die zentrale Rolle der Frauenbeauftragten. Zwischen ihnen und den Personalverantwortlichen oder den Personalräten bestehen fast regelhaft kooperative Arbeitsbeziehungen, die eine Gleichbehandlung von Frauen und Männern in Einstellungs- und Beförderungsverfahren weitgehend sicherstellen. Allerdings gilt das Amt bei den Frauenbeauftragten selbst als Karriererisiko und wird nicht entsprechend den erworbenen und eingebrachten Kompetenzen anerkannt und wertgeschätzt. Auch steht eine Angleichung der Mitbestimmungsrechte der Frauenbeauftragten an die des Personalrats aus. Die Erhöhung der Legitimität und der Attraktivität des Amtes der Frauenbeauftragten sollte dem vordringlichen politischen Ziel der beruflichen Gleichstellung im bremischen öffentlichen Dienst besser Rechnung tragen.⁷⁵

Die Analyse macht zudem deutlich, dass der Frauenförderplan seinen Zweck als gleichstellungspolitisches Instrument zum Controlling der Personalpolitik bei Weitem nicht erfüllt. Seine Erstellung gleicht oft einer formalen Pflichtübung: Statistiken zur Unter- oder Überrepräsentanz von Frauen werden meist an vage Absichtserklärungen in Form eines Katalogs von geplanten Maßnahmen gekoppelt, laufende Gleichstellungsmaßnahmen der Personalpolitik werden nicht ausgewertet. Daher sollten Anleitungen und Fortbildungen zur Erstellung des Frauenförderplan erweitert werden, um diesen als Instrument zum reflexiven Lernen innerhalb der einzelnen Ressorts besser nutzbar zu machen. Zudem sollten Gleichstellungsbeauftragte aus der Personalpolitik ernannt werden, die diese Controlling-Funktion für ihr Ressort verantworten.

Die Instrumente der Aufstiegsförderung wurden in den letzten Jahren an die Bedürfnisse weiblicher Beschäftigter angepasst und erweitert. Instrumente zum projektbasierten Erproben von Führungsaufgaben fehlen jedoch weiterhin. Der Wille der neuen Koalitionspartner, „individuelle Karriereplanung und Aufstiegschancen (zu) verbessern und ‚neue Karrierewege‘ zu

⁷³ Der neue Koalitionsvertrag nennt als Grundlage zur „Steigerung der Attraktivität“ des öffentlichen Dienstes die gleichstellungspolitisch relevante Bremer Erklärung für faire Beschäftigungsbedingungen“ (s. SPD et al. 2019: 131).

⁷⁴ Siehe SPD et al. (2019: 59-60).

⁷⁵ Der neue Koalitionsvertrag verspricht „den Ausbau der Freistellungsrechte, Klagerechte, Auskunftsrechte und Initiativrechte der Frauenbeauftragte nach dem Vorbild anderer Länder“ zu prüfen (SPD et al. 2019: 131-132).

entwickeln“⁷⁶, kann an die vorhandenen Erfahrungen anknüpfen. Das Vorhaben, für geteilte Führungspositionen zu werben, erhält hierdurch ohne Zweifel neuen Rückenwind.

Den LGG-Auftrag effektiver umzusetzen, erfordert jedoch eine bessere Abstimmung des gleichstellungspolitischen Steuerungsprozesses insgesamt. Hierzu sollte das Monitoring (LGG-Bericht) entsprechend angepasst werden. Diese Empfehlung entspricht dem im Koalitionsvertrag angekündigten Ziel, „die Wirksamkeit des LGG durch eine Verbesserung von Monitoring und Berichtspflichten [zu] erhöhen“.⁷⁷ Die gezielte Auswertung von Kernindikatoren und angepassten Frauenförderplänen würde eine bessere Bewertung der gleichstellungspolitischen Praxis der Senatorischen Behörden erlauben. Dies wäre eine gute Basis für die Weiterentwicklung der Gleichstellungspolitik durch ein ressortübergreifendes Fachnetzwerk. Die Handlungsempfehlungen der vorliegenden Studie (s. Übersicht 4) und die Absichtserklärungen im Koalitionsvertrag bilden einen günstigen Ausgangspunkt für eine maßgebliche Verbesserung des durch das LGG vor nunmehr fast 30 Jahren eingeführten gleichstellungspolitischen Instrumentariums für den bremischen öffentlichen Dienst.

⁷⁶ Siehe SPD et al. (2019: 131).

⁷⁷ Siehe SPD et al. (2019: 131-132).

Übersicht 4: Die Handlungsempfehlungen auf einen Blick

1. Entwicklung eines aktuellen (intersektionalen) Leitbildes für die berufliche Gleichstellung im bremischen öffentlichen Dienst durch einen ressortübergreifenden und partizipativen Prozess,
2. Beobachtung/Erfassung der Bedarfe der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an mobiler Arbeit als Basis für eine Dienstvereinbarung,
3. Etablierung eines Anspruchs der Frauenbeauftragten auf ein monatliches Gespräch mit der Leitung bzw. der Zentralabteilung ihrer Behörde,
4. Regelmäßige Einladung der Frauenbeauftragten zu Führungsklausuren,
5. Abbau der Asymmetrie in den Beteiligungsrechten zwischen Frauenbeauftragten und dem Personalrat,
6. Festlegung eines Mindeststandards für die Freistellung der Frauenbeauftragten bei 0,5 Stellen (50 Prozent ab 150 Beschäftigten – analog zur Regelung für den Personalrat),
7. formale Anerkennung der im Amt der Frauenbeauftragten gewonnenen Kompetenzen bzw. Sicherung der Aufstiegsrelevanz der AFZ-Fortbildungen bei Bedarf,
8. Information der FBA zur Möglichkeit der fiktiven Nachzeichnung des Erwerbsverlaufs (analog zur Regelung für den Personalrat),
9. Entwicklung eines angepassten Musters für den Frauenförderplan durch ZGF, GPR in Kooperation mit den Vertreter*innen des Netzwerks der Personalentwickler*innen,
10. Entwicklung einer Fortbildung für die Frauenbeauftragten zum strategischen Potenzial des FFP in Kooperation mit den Gewerkschaften,
11. (Re-)Aktivierung des Mentoring-Programms für die FBA,
12. Einrichtung einer Arbeitsgruppe zum Thema „Geteilte Führung“, um mit externen Expert*innen aus der Wissenschaft und der Privatwirtschaft die vorhandene Erfahrung auszuwerten und eine Praxisanleitung zu erarbeiten,
13. Ausloten alternativer Optionen zur Erprobung von Führungskompetenzen in der Phase, die der Ernennung als Führungskraft vorausgeht,
14. institutionelle Stärkung der ZGF durch eine stabile Personalausstattung sowie klarere Kommunikation mit den FBA über den gesetzlichen Auftrag der ZGF,
15. Benennung von Gleichstellungsbeauftragten (auf Referatsebene) aus dem Personalbereich/der Personalentwicklung jeder Behörde,
16. Etablierung eines ressortübergreifenden Netzwerks der Gleichstellungsbeauftragten und FBA,
17. Regelmäßige Thematisierung der Gleichstellung als Gegenstand der Beratungen der Amtsleiterrunde und Verwaltungsleiter*innenrunde etc.,
18. Überarbeitung der Definition von Führungspositionen zur besseren statistischen Erfassung des erreichten Standes,
19. Ausdifferenzierung und Erweiterung der Datenlage im LGG-Bericht (etwa beim Arbeitszeitumfang) anhand eines gemeinsamen angepassten Sets von Indikatoren („quantitativer Bericht“),
20. Erstellung erweiterter statistischer Porträts der einzelnen Behörden (z.B. anhand des MiP-Genderblatts) und Etablierung eines systematischen Vergleichs zwischen den Senatorischen Behörden anhand einer Auswahl an Kerndaten zumindest für die Dimensionen, für die die Erreichung der Geschlechterparität vorgesehen ist,
21. Qualitative Berichterstattung über ausgewählte Instrumente und Verfahren bei der Implementation des LGG („qualitativer Bericht“), nach einem einheitlichen Raster durch die Gleichstellungsbeauftragte jeder Behörde,
22. Einführung der regelmäßigen Stellungnahme der Senator*innen für Finanzen und der Frauensensorin aus Arbeitgebersicht zum überarbeiteten LGG-Bericht,
23. Befassung der Bürgerschaft und des Frauenausschusses mit dem LGG-Bericht analog zum Gender-Mainstreaming-Verfahren,
24. Einführung eines unabhängigen „Schattenberichts“ zum erweiterten LGG-Bericht durch die FBA, koordiniert durch den GPR,
25. Prüfung der spezifischen Gleichstellungsthemen in den nachgeordneten Dienststellen, den Mehrheitsgesellschaften sowie den Eigenbetrieben, ggf. durch eine eigene Untersuchung.

6. Literaturliste

- Bothfeld, S./Hübers, S. /Rouault, S. (2010): „Gleichstellungspolitische Rahmenbedingungen für das betriebliche Handeln: Ein internationaler Vergleich“. In: Projektgruppe GIB, *Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der Privatwirtschaft*, Hans-Böckler-Stiftung/edition sigma, S. 21-88.
- Bothfeld, S. und S. Rouault (2015): "Was macht eine effiziente Gleichstellungspolitik aus? Zur Koordination und Ausgestaltung von Instrumenten der beruflichen Gleichstellung " WSI-Mitteilungen 68(1): 25-32.
- Bothfeld S. /Rouault, S. (2019): „Monitoring der beruflichen Gleichstellung im Stadtstaat Bremen“, Studie im Auftrag der Arbeitnehmerkammer Bremen (*im Erscheinen*).
- Brinkmann, A./ Horstkötter, I. (2017) : *Bremisches Landesgleichstellungsgesetz – LGG: Leitfaden für die Praxis*, Kommentar, Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichstellung der Frau, Bremen: https://www.frauen.bremen.de/service/infobroschueren_und_mehr/allgemein-10944
- Deutscher Bundestag (2011): *Erster Gleichstellungsbericht der Bundesregierung – Neue Wege, Neue Chancen*, DS 17/6240: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/erster-gleichstellungsbericht--neue-wege---gleiche-chancen/80428>
- Deutscher Bundestag (2017a): *Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*, DS 18/12840: <https://www.gleichstellungsbericht.de/de/topic/2.zweiter-gleichstellungsbericht-der-bundesregierung.html>
- Deutscher Bundestag (2017b) *Bericht der Bundesregierung über den Frauen- und Männeranteil an Führungsebenen und in Gremien der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes*, DS 18/13333: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/frauen-und-arbeitswelt/quote-oeffentlicher-dienst>
- Erkut, S./Kramer, V. W. /Konrad, A. M. (2008): „Critical mass: Does the number of women on a corporate board make a difference?“ In: Vinnicombe, S./Singh, V./ Burke, R./ Bilimoria, D. / Huse, M. (eds.). *Women on Corporate Boards of Directors: International Research and Practice*, Cheltenham, Edward Elgar: 350–66.
- Fuchs, G./ Bothfeld, S./ Leitner, A. / Rouault, S. (2016): *Gleichstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber. Analysen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Leverkusen: Barbara Budrich.
- Fuchs, G. /Leitner, A. / Rouault, S. (2015): „Comparing Governance Regimes for Equal Opportunities: Federal Administrations as Employers in Switzerland, Germany and Austria“. In Liebig, B. / Gottschall, K./ Sauer, B (eds). *Gender Equality in Context: Policies and Practices in Switzerland*, Opladen, Barbara Budrich: 21–42
- Kohl, S. (2015). *Der öffentliche Dienst im Umbruch? Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter und Arbeitgeberbild. Das Beispiel der Freien Hansestadt Bremen*, Studie der Universität Bremen: <https://www.finanzen.bremen.de/personal/detail.php?gsid=bremen53.c.3123.de>
- Krell, G. (2011): „Grundlegend: Ecksteine, Gleichstellungscontrolling, Verständnis und Verhältnis von Gender und Diversity“. In: Krell, G./ Ortlieb, R. / Sieben, B. (Hrsg.): *Chancengleichheit durch Personalpolitik, Gleichstellung von Frauen und Männern in Unternehmen und Verwaltungen*, 6. Auflage, Wiesbaden, Gabler / Springer: 3-24.
- Senat Bremen (2018): *Zukunft Bremen 2035 – Ideen für morgen*, Bericht, Freie Hansestadt Bremen: <https://zukunft.bremen.de/dokumente/dokument-2035-ideen-fuer-morgen/>
- Senatorin für Finanzen (2015): *Frauenförderung in der bremischen Verwaltung*, Handreichung, Freie Hansestadt Bremen: <https://www.finanzen.bremen.de/personal/frauenfoerderung-1931>

Senatorin für Finanzen (2016a): *Personal 2025 – Von der Konsolidierung zur Gestaltung einer vielfältigen und digitalen Arbeitswelt*, Bericht, Freie Hansestadt Bremen:
https://www.finanzen.bremen.de/personal/personal_2025-9040

Senatorin für Finanzen (2016b): *Bericht zur Umsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes mit den Daten der Jahre 2012 von 2014*, Bericht, Freie Hansestadt Bremen:
<https://www.finanzen.bremen.de/personal/detail.php?gsid=bremen53.c.3123.de>

Senatorin für Finanzen (2018a): *Bericht zur Umsetzung des Landesgleichstellungsgesetzes mit den Daten des Jahres 2016*, Bericht, Freie Hansestadt Bremen:
<https://www.finanzen.bremen.de/personal/detail.php?gsid=bremen53.c.3123.de>

Senatorin für Finanzen (2018b): *Personalbericht 2018. Kennzahlen zur Personalstruktur und Personalausgaben mit den Daten des Jahres 2016*, Bericht, Freie Hansestadt Bremen:
<https://www.finanzen.bremen.de/personal/detail.php?gsid=bremen53.c.3123.de>

Senatorin für Finanzen (2018c): *Personalbericht 2018 kompakt. Kennzahlen zur Personalstruktur und Personalausgaben mit den Daten des Jahres 2017*, Broschüre, Freie Hansestadt Bremen:
<https://www.finanzen.bremen.de/personal/detail.php?gsid=bremen53.c.3123.de>

Senatorin für Finanzen (2018d): *Fortbildung 2018/2019 – Programm*, Katalog, Freie Hansestadt Bremen.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands Landesorganisation Bremen, Bündnis 90 /Die Grünen Landesverband Bremen, Die Linke Landesverband Bremen (2019): *Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019-2023*, am 13.08.19 unterschrieben: <https://www.spd-land-bremen.de/Dokumente-und-Materialien.html>

Stiegler, B./Schmalhofer, H./ Woedtke, A. (2015): *Mehr Geschlechtergerechtigkeit durch Landesgesetz – 10 Bausteine einer erfolgreichen Gleichstellungspolitik – Eine Handreichung*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin: <https://library.fes.de/pdf-files/dialog/11247.pdf>

Waltersbacher, A./ Maisuradze, M./ Schröder, H. (2019): „Arbeitszeit und Arbeitsort – (wie viel) Flexibilität ist gesund?“. In: Badura, B./ Ducki, A./ Schröder, H./ Klose, J./ Meyer, M. *Fehlzeiten-Report 2019: Digitalisierung – gesundes Arbeiten ermöglichen* Berlin, Heidelberg, Springer Berlin Heidelberg: 77-107.

7. Anhänge

Anlage 1: Liste der Beiratsmitglieder

Institution/Behörde (Stand: Herbst 2018)	Name	Funktion
Hochschule Bremen	Prof. Dr. Silke Bothfeld	Projektleiterin
Hochschule Bremen (ehem.)	Sophie Rouault	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Senatorin für Finanzen	Dr. Anke Saebetzki	Leitung – Abteilung 3 „Personal- und Verwaltungsmanagement“
Senatorin für Finanzen	Susanne Pape	Leitung Referat 33 „Personalentwicklung (...)“ / Frauenförderung
Senatorin für Soziales, Frauen, Jugend, Integration und Sport/ZGF	Bärbel Reimann	Stabstelle „Frauenpolitik“ / Vertreterin der Landesbeauftragten für Frauen
Senatorin für Soziales, Frauen, Jugend, Integration und Sport	Dr. Martin Wind	Leitung Abteilung Zentrale Dienste
Arbeitnehmerkammer Bremen	Elke Heyduck	Geschäftsführerin, Leitung Politikberatung
Performa-Nord	Anne Katrin Rieke-Brodde	Frauenbeauftragte
Gesamtpersonalrat	Saskia Coenraats	Vorstand – für Gleichstellung der Frau/Frauenförderung zuständige Mitglieder

Anlage 2: Übersicht über die Hintergrundgespräche

Behörde/Institution (Stand: Januar 2019)	Name	Funktion
Senatorin für Finanzen	Dr. Anke Saebetzki	Leitung – Abteilung Personal- und Verwaltungsmanagement
Senatorin für Finanzen	Edwin Ninierza Susanne Pape	Leitung – Referat 33 „Personalentwicklung“
Gesamtpersonalrat	Saskia Coenraats	Vorstand – Arbeitsbereich Gleichstellung/Frauenförderung
Bürgerschaft	Claudia Bernhard	Sprecherin des Ausschusses zur Gleichstellung der Frau/Abgeordnete
Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichstellung der Frau	Bärbel Reimann Brigitte Diekmann- Karg	Stabsstelle Frauenpolitik der Senatorin für Soziales/Vertretung der Landesbeauftragten Rechtsberatung
Aus- und Fortbildungszentrum	Holger Wendel	Leiter des AFZ

Anlage 3: Übersicht über die Expert*inneninterviews (nach Behörden, alphabetisch)

Behörde/Institution (Stand. Januar 2019)	Funktion	Datum
Senatskanzlei	1. Frauenbeauftragte	30.04.2019
Senatorin für Finanzen	2. Abteilung „Ressortstrategie und Ressortplanung“ – Abteilungsleitung	24.04.2019
Senatorin für Kinder und Bildung	3. Zentralabteilung – Abteilungsleitung	27.02.2019
Senatorin für Kinder und Bildung	4. Referat „Personalmanagement“ – Leitung	08.04.2019
Senator für Inneres	5. Zentralabteilung – Abteilungsleitung	12.03.2019
Senator für Inneres	7. Referat „Personalangelegenheiten“ – Leitung (Stellvertretung)	09.04.2019
Senator für Inneres	6. Frauenbeauftragte	28.02.2019
Senatorin für Soziales, Frauen, Jugend, Integration und Sport	8. Zentralabteilung – Abteilungsleitung	27.02.2019
Senatorin für Soziales, Frauen, Jugend, Integration und Sport	9. Referat „Personalentwicklung und -controlling“ – Leitung	24.04.2019
Senator für Umwelt, Bau, Umwelt und Verkehr	10. Zentralabteilung – Abteilungsleitung 11. Referat Personalentwicklung – Leitung	26.02.2019
Senator für Umwelt, Bau, Umwelt und Verkehr	12. Abteilung Verkehr – Leitung	29.04.2019
Senator für Umwelt, Bau, Umwelt und Verkehr	13. Frauenbeauftragte 14. Stellvertreterin	09.04.2019
Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen	15. Zentralabteilung – Abteilungsleitung 16. Referat „Personal“ – Leitung	14.03.2019
Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen	17. Referat „Beteiligung, Rechtsangelegenheiten“ – Geteilte Leitung 18. Referat „Beteiligung, Rechtsangelegenheiten“ – Geteilte Leitung	08.04.2019
Senator für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz	19. Zentralabteilung – Kommissarische Abteilungsleitung	13.03.2019

Anlage 4: Teilnehmer*innen der Fokusgruppendifkussionen

Behörde	Funktion
Fokusgruppe N°1 – 03.12.2018 (10 Personen)	
Senatorin für Soziales, Frauen, Jugend, Integration und Sport	1. Frauenbeauftragte
Senatorin für Finanzen	2. Frauenbeauftragte
Senatorin für Kinder und Bildung	3. Frauenbeauftragte (Bereich 1) 4. Frauenbeauftragte (Bereich 2)
Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen	5. Frauenbeauftragte
Senator für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz	6. Frauenbeauftragte
Hochschule Bremen	7. Moderatorinnen 8. Moderatorin 9. Protokollantin
Performa-Nord	10. Beobachterin
Fokusgruppe N°2 – 14.06.2019 (9 Personen)	
Senatorin für Soziales, Frauen, Jugend, Integration und Sport	1. Frauenbeauftragte
Senatorin für Kinder und Bildung	2. Frauenbeauftragte (Bereich 2)
Senator für Inneres	3. Frauenbeauftragte
Senatskanzlei	4. Frauenbeauftragte
Hochschule Bremen	5. Moderatorin 6. Moderatorin 7. Protokollantin
Performa-Nord	8. Beobachterin
Gesamtpersonalrat	9. Beobachterin

