

GERTRAUDE KRELL (HRSG.)

Chancengleichheit durch Personalpolitik

Gleichstellung von Frauen
und Männern in Unternehmen
und Verwaltungen

Rechtliche Regelungen –
Problemanalysen – Lösungen

2. Auflage

GABLER

Praxisbeispiel Stadt Erlangen: Querschnittsaufgabe Gleichstellung im Verwaltungsreformprozeß

1. Einbeziehung der Beschäftigten und der Gleichstellungsstelle

1993 hat in Erlangen der Verwaltungsreformprozeß mit der Budgetierung ausgewählter Ämter (Kulturamt, Volkshochschule) seinen Anfang genommen. Bei der Plafonierung bzw. Budgetierung von Ämtern ging es vor allem um mehr Kostentransparenz, eine Kontrolle der Wirtschaftlichkeit und Delegation von Verantwortung. Inzwischen ist seit 1997 bei der Stadt Erlangen eine flächendeckende Budgetierung eingeführt.

In einem zweiten Schritt sollte das Ideenpotential der MitarbeiterInnen genutzt werden, um über die Budgetierung hinausgehende Elemente des Reformprozesses zu gestalten. Unter den Schlagworten Kostensenkung, Verwaltungsvereinfachung und Ergebnisverbesserung sollten die MitarbeiterInnen mit ihren Ideen und Vorschlägen in einer sogenannten "Suchzirkelaktion" dem weitergehenden Reformprozeß Impulse geben.

Während der Prozeß der Budgetierung ohne die Mitarbeit der Gleichstellungsstelle begann, schaltete sich diese beim zweiten Schritt konzeptionell und strategisch ein, und zwar mittels des Metaplan-Verfahrens. Für die Metaplan-Aktion wurde u.a. eine ModeratorInnenschulung für Beschäftigte vorgenommen, bei der die Frauenbeauftragten erfolgreich für eine in etwa paritätische Besetzung mit Frauen und Männern werben konnten.

Die Gleichstellungsstelle selbst war an der Prozeßsteuerung als Mitglied der Lenkungsgruppe beteiligt. Hier konnte sie deutlich machen, daß in allen für den Steuerungsprozeß

Doris Aschmann, Soziologin M.A., von 1988 bis 1991 Mitarbeiterin der Gleichstellungsstelle Erlangen, seit 1992 Frauenbeauftragte.

Siegfried Balleis, Dr. rer. pol., Diplomkaufmann, Oberbürgermeister der Stadt Erlangen.

Cornelia Höschele-Frank, Dr. phil., seit 1992 Frauenbeauftragte der Stadt Erlangen, Arbeitsschwerpunkte: Personalentwicklung, Aufbau und Unterstützung von Frauennetzwerken, Mitarbeiterinnen, Existenzgründerinnen und Frauen in der Kinder- und Jugendarbeit. Frau *Aschmann* und Frau *Höuschele-Frank* teilen sich die Leitung der Gleichstellungsstelle für Frauenfragen der Stadt Erlangen.

Adresse: Rathausplatz 1, 91052 Erlangen, Tel. 09131/86-2339, Fax: 09131/86-2692.

bedeutsamen Gruppen Mitglieder der Gleichstellungsstelle bzw. Frauen vertreten sein müssen. So waren z.B. für die den Prozeß betreuende Regiegruppe zunächst nur Männer benannt worden, was auf Einwirken der Frauenbeauftragten verändert wurde. Als wichtigste Themen, die von den Beschäftigten angesprochen wurden, kristallisierten sich heraus: mehr Delegation von Verantwortung, Verbesserung der Information und Kommunikation und Veränderung von Führungsverhalten.

Als das Metaplan-Verfahren weitgehend abgeschlossen war, wurde 1995 der Verwaltungsreformprozeß mit einem förmlichen Stadtratsbeschluß übergreifend eingeleitet. Es wurde eine Lenkungsgruppe gebildet, deren Mitglieder aus dem Stadtrat, der Verwaltungsspitze, dem Personalrat und der Gleichstellungsstelle stammten. Daß bei der Festreibung übergreifender städtischer Ziele die Gleichstellung von Frauen und Männern als Bürgerinnen und Bürger und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Bestandteil sein muß, ist Konsens zwischen Politik und Verwaltung. Nur hat die Stadt Erlangen die Leitbild-diskussion zunächst im Reformprozeß hintangestellt. Als Konzernregel aber gilt, daß die Stadt soziale Arbeitgeberin ist und daß bei Veränderungen keine negativen Auswirkungen für Frauen entstehen dürfen.

Veränderungen durch den Reformprozeß bringen natürlich ambivalente Ergebnisse mit sich (vgl. LAG 1994, Krell 1995 sowie Krell/Leutner in diesem Band). So verkleinern z.B. Haushaltskonsolidierungen, die Privatisierungen von Leistungen und der Abbau mittlerer Führungsebenen Gestaltungsspielräume. Positive Anknüpfungspunkte und die Herausforderung, gestaltend mitzuwirken, sehen Frauenbeauftragte vor allem in der Dienstleistungsorientierung, der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung, der Transparenz von Entscheidungsprozessen, der Entwicklung von Zielvereinbarungen, der Einführung von mehr Teamarbeit und flexiblen Arbeitszeitmodellen, der Veränderung von Führungsverhalten und -strukturen, der Einführung von Controllingprozessen etc.

Seit Sommer 1997 wurde eine neue Form der Steuerung des Reformprozesses gewählt: Als das höchste steuernde Gremium tagt verwaltungsintern monatlich eine Gruppe zur Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform, bei der auch die Gleichstellungsstelle beteiligt ist. Zur konkreten Steuerung des Reformprozesses ist eine Projektgruppe "Verwaltungsreform" eingesetzt. Inhaltlich gibt es Arbeitsgruppen zum Bereich Personalmanagement, TUI-Planung und der Zusammenfassung von Fach- und Ressourcenverantwortung, Prozeßoptimierung, zum Controlling und Berichtswesen. Mitglieder des Stadtrates werden in thematisch orientierten Workshops von Arbeitsgruppen-Ergebnissen informiert.

Die Vielfalt der Ansatzpunkte der Veränderung hat inzwischen auch kritische Stimmen laut werden lassen, z.B. "Vor lauter Vordenken fehlt die Zeit zum Nachdenken" (Papier des Vorsitzenden des Gesamtpersonalrates, Roland Hornauer).

Trotz der regelmäßig stattfindenden Reformforen zu einzelnen Themen des Reformprozesses, zu denen alle MitarbeiterInnen während ihrer Arbeitszeit eingeladen werden, und trotz schriftlicher Informationen zum aktuellen Stand von Reformschritten fühlen sich viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vom Reformprozeß abgekoppelt. Es werden Widersprüche wahrgenommen: z.B. daß statt Vereinfachungen neue Bürokratisierungen auftreten, das Führungsverhalten nicht den formulierten Grundsätzen entspricht und Delegation von Verantwortung noch zu wenig praktiziert wird.

Um Frauen stärker am Prozeß der Verwaltungsreform zu beteiligen, hat die Gleichstellungsstelle in Zusammenarbeit mit dem Personalamt, dem Personalrat und der Projektgruppe "Verwaltungsreform" Fortbildungen zur Verwaltungsreform angeboten, vor allem für die Zielgruppe der beurlaubten Beschäftigten. Außerdem baut sie ein Netzwerk für Mitarbeiterinnen auf, um die aktuellen Entwicklungen des Reformprozesses zu besprechen und gleichstellungspolitische Aktivitäten zu planen (z.B. im Bereich von Fortbildungen, der Diskussion um Führungsgrundsätze, der Veränderung der Arbeitsorganisation).

Ende 1997 gab die Gleichstellungsstelle in das höchste steuernde Gremium, die Arbeitsgruppe "Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform", eine Vorlage zu gleichstellungspolitischen Zielvorstellungen ein, die die Integration der Frauenpolitik als Querschnittsaufgabe vorsieht. Im Zwischenbericht der Projektgruppe "Verwaltungsreform" wurden wichtige Elemente daraus benannt, wie z.B. die Mitarbeiterinnen- und Bürgerinnenbeteiligung, die anteilige Besetzung von Projektgruppen und Entscheidungsgremien mit Frauen, die Entwicklung von Führungsgrundsätzen, die Steuerungs- und Serviceaufgaben der Gleichstellungsstelle.

Darüber hinaus arbeiten die Frauenbeauftragten in drei der thematisch bezogenen Arbeitsgruppen mit, und zwar zur Personalentwicklung, zur Verwaltungsorganisation und zur Auflösung des Sammelnachweises Personalkosten.

Zunächst zur zuletzt genannten Arbeitsgruppe: Die Personalkosten sind bisher noch nicht Bestandteil der Ämterbudgets; nur im Bereich der Wiederbesetzungen gibt es schon Spielräume für die Ämter. Die Gleichstellungsstelle hat hier die Aufgabe, dafür Sorge zu tragen, daß durch veränderte Regelungen nicht neue Nachteile für Frauen erwachsen; z.B. dürfen RückkehrerInnen keine Benachteiligungen erfahren, die Gleichstellungsstelle muß bei Stellenbesetzungen beteiligt werden etc.

Im Zusammenhang mit der Projektgruppe "Verwaltungsorganisation" wird davon ausgegangen, daß die Dezentralisierung der Budget- und Leistungsverantwortung auf die einzelnen Fachämter eine neue Organisationsstruktur zur Folge hat: Die Fach- und Ressourcenverantwortung wird auf die SachbearbeiterInnenebene übertragen, in der viele Frauen beschäftigt sind. Hier ergeben sich neue Ansatzpunkte der beruflichen Entwicklung der weiblichen Beschäftigten.

Auf die Arbeit in der Projektgruppe "Personalentwicklung" werden wir im folgenden Abschnitt ausführlicher eingehen.

Insgesamt sind allerdings in den Arbeitsgruppen weniger Frauen als Männer vertreten. Auf diesen Mißstand hat die Gleichstellungsstelle bisher mit nur geringem Erfolg hingewiesen.

2. Personalentwicklung als Handlungsfeld

Durch die Personalentwicklung werden wichtige Weichen für die zukünftige Beschäftigung von Frauen gestellt und Möglichkeiten entwickelt, eine gleichstellungsorientierte Personalpolitik und damit auch Verwaltungskultur zu gestalten. Deshalb machten es sich die Frauenbeauftragten zur Aufgabe, in der Arbeitsgruppe die aktive Ausgestaltung der

Personalentwicklung auch unter gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten voranzutreiben.

Dafür boten sich als Anknüpfungspunkte:

- die Verbesserung der Zusammenarbeit und der beruflichen Entwicklung;
- die Transparenz bei Stellenbesetzungen, indem endlich die Forderung der Frauenbeauftragten nach der Festlegung von Anforderungsprofilen aufgegriffen wurde; die Transparenz bei Bewerbungsverfahren über eine verstärkte interne Stellenausschreibung;
- das Angebot von Teilzeitarbeit auf allen Hierarchiestufen;
- die Förderung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als Führungsaufgabe etc.

In der Arbeitsgruppe vertrat die Gleichstellungsstelle von vornherein die These, daß Frauen keine einheitliche Gruppe von Mitarbeiterinnen darstellen (vgl. Hansen 1994). Personalentwicklung muß sich deshalb auf verschiedene Zielgruppen von Frauen (und Männern) ausrichten. Damit gekoppelt ist die Überzeugung, daß sich die Karrierehemmnisse von Frauen nicht auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf reduzieren lassen.

Diese Überlegungen fanden Eingang in den Entwurf eines Personalentwicklungskonzeptes, für das um Anregungen bei den Führungskräften und allen Beschäftigten nachgesucht wurde. Teile des Konzeptes werden zur Zeit als Einzelbausteine konkretisiert und in die Praxis umgesetzt; z.B. das MitarbeiterInnengespräch, das 1996 verbindlich für alle Führungskräfte und Beschäftigten eingeführt wurde. Jede/jeder Beschäftigte hat das Recht, einmal im Jahr mit ihrer/seiner Vorgesetzten ein Gespräch über ihre/seine Arbeit, Veränderungswünsche, Zusammenarbeit mit anderen etc. zu führen.

Ein zentraler Baustein des Reformprozesses ist eine kontinuierliche Fortbildung von langjährigen Führungskräften, von Führungskräften, die erst kurze Zeit in solchen Positionen sind, und von Beschäftigten, die sich Führungsqualifikationen aneignen wollen. Dafür wurde von der Projektgruppe "Personalentwicklung" ein Traineeprogramm entwickelt.

Zunächst möchten wir auf das von der Stadt Erlangen angewandte Auswahlverfahren für dieses Traineeprogramm für Führungsqualifikationen unter frauenpolitischen Gesichtspunkten näher eingehen: Ausgangspunkt war, daß ein möglichst offenes Verfahren allen Interessierten die Möglichkeit bieten sollte, bei der Auswahl für das Traineeprogramm teilzunehmen. Die Arbeitsgruppe schlug nach verschiedenen Überlegungen und der Anhörung von ExpertInnen als Auswahlverfahren das Förder-Assessment-Center (AC) vor und warb dafür in den Entscheidungsgremien. Für dieses Vorgehen wurde grünes Licht gegeben, vor allem im Hinblick darauf, daß den Beobachtern und Beobachterinnen die gewonnene Erfahrung bei zukünftigen Auswahlverfahren für Stellenbesetzungen und bei der Entwicklung einer neuen Führungskultur von hohem Nutzen sein würden. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern sollte das Förder-AC eine fundierte Rückmeldung über Entwicklungspotential (Potentialanalyse) und Fortbildungsbedarf bieten.

Das AC-Verfahren (vgl. dazu auch den Beitrag von Kay in diesem Band) bietet die Möglichkeit, die teilnehmenden Personen in verschiedenen Übungen und über einen längeren Zeitraum (hier: einen Tag bzw. zwei Tage lang) zu beobachten. Es fand unter ex-

terner Begleitung statt, die BeobachterInnen wurden geschult, und es wurden Übungen entwickelt, die speziell auf die Stadtverwaltung Erlangen zugeschnitten waren.

Schon die BeobachterInnenschulung brachte einen erheblichen Nutzen in bezug auf die Reflexion von Anforderungen an und Inhalten von Führung. Dadurch, daß keine anderweitigen Informationen herangezogen werden durften, - denn nur das Beobachtete gilt als Grundlage für die Beurteilung - wurde erstmals eine wirkliche Kommunikation über die eigenen Vorstellungen von Führungsverhalten möglich. Die sich ergebende Diskussion der BeobachterInnen (zum Teil Mitglieder aus der Arbeitsgruppe, zum Teil andere Führungskräfte aus der Verwaltung), hat gezeigt, daß es keinen einheitlichen Maßstab von Führung geben kann. Als gemeinsame Richtung läßt sich ein partizipativer Führungsstil charakterisieren, der aber auch in der Lage sein muß, situationsspezifisch zu variieren.

Zurück zur Auswahl der TeilnehmerInnen zum Traineeprogramm: Eine Einschränkung erfuhr die Offenheit des Verfahrens dadurch, daß nur diejenigen BewerberInnen zugelassen wurden, die zum einen einer bestimmten Eingruppierung entsprachen (ab BAT IV a/ A 11, was eine prozentuale Verringerung der zugelassenen Bewerbungen von Frauen mit sich brachte) und die zum anderen eine bestimmte Altersgrenze (45 Jahre) nicht überschritten. Für diejenigen, die wegen der niedrigen Eingruppierung jetzt nicht zum Zuge kamen, ist in zwei Jahren ein nochmaliger Durchlauf und eine Neuauflage des möglicherweise leicht veränderten Traineeprogramms geplant.

In der ersten Runde betrug der Frauenanteil an den Bewerbungen ungefähr ein Drittel (13 Frauen und 32 Männer). Die Frauenbeauftragten waren aus mehreren Gründen optimistisch, daß die Frauen bei der Zulassung der TeilnehmerInnen ihren Anteil steigern würden. Diese Annahme beruhte auf der Erfahrung, daß in der Verwaltung viele Mitarbeiterinnen beschäftigt sind, denen oft nicht die Chance gegeben wird, ihre vorhandenen Kompetenzen unter Beweis zu stellen. Chancengleichheit der Ausgangsbedingungen von Frauen und Männern schien gegeben, da die Beobachtungskriterien viele Aspekte sozialer Kompetenzen, wie z.B. Mitarbeiterinnenbeteiligung, Delegation, Information und Kommunikation, Steuerung sozialer Prozesse etc. beinhalteten. Außerdem waren etwa gleich viele Männer und Frauen als BeobachterInnen des AC vorgesehen. Der Optimismus der Gleichstellungsstelle bestätigte sich: 10 von den 13 Bewerberinnen wurden zum Traineeprogramm zugelassen und nur 15 der 32 Bewerber.

Die Forderung, daß auch beurlaubte Mitarbeiterinnen am Traineeprogramm teilnehmen können, konnte die Gleichstellungsstelle allerdings nicht durchsetzen. Der Grund dafür ist, daß das Programm neben den Seminareinheiten auch praxisorientierte Elemente (Arbeitsgruppen zu bestimmten Themen, Verankerung von Gelerntem in die konkrete Arbeitspraxis etc.) enthält.

Unter gleichstellungspolitischen Gesichtspunkten hervorzuheben ist, daß thematische Einheiten zu frauenfördernden Maßnahmen und zur Reflexion geschlechtsspezifischen Führungsverhaltens wichtiger Bestandteil des Traineeprogramms sind (vgl. dazu Krell in diesem Band). Nicht zuletzt werden die Seminareinheiten zum Teil von Frauen geleitet.

Schließlich bereitete die Arbeitsgruppe Personalentwicklung eine breite Diskussion über Führungsgrundsätze vor, die der Verwaltungsspitze und den Beschäftigten als Entwurf vorgelegt wurden. Weiterhin werden in Pilotämtern - bei der Spitze beginnend - erste

Beurteilungen von Führungskräften vorgenommen. Damit sollen weitere Grundsteine einer veränderten Führungskultur gelegt werden. Eine Führungskultur, so die Überlegungen bei der Stadt Erlangen, die die Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterförderung beinhaltet, bietet Frauen die Chance, ihre berufliche Entwicklung aktiver und mit mehr Unterstützung zu gestalten, als dies allein über formalisierte Elemente eines Frauenförderplanes möglich ist.

Literatur

- Hansen, Katrin (1994): In search of competence: Frauenförderung als Strategie des Personalmarketing, in: Zeitschrift für Frauenforschung, 12. Jahrgang, Heft 3, S. 98-109.
- Krell, Gertraude (1995): Neues Steuerungsmodell und kommunale Gleichstellungsarbeit, in: Zeitschrift für Frauenforschung, 13. Jahrgang, Heft 1 + 2, S. 28-38.
- LAG - Landesarbeitsgemeinschaft der hauptamtlichen kommunalen Gleichstellungsbeauftragten/Frauenbeauftragten Schleswig-Holstein (Hg.): Verwaltungsstrukturreform - neue Chance auch für Frauen, Lübeck 1994.