

# Gleichstellung als Strategie für nachhaltige Regionalentwicklung – Erkenntnisse einer Studie zur kommunalen Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen Deutschlands

Gender equality as strategy for sustainable regional development – Insights from a study on municipal equal rights work in rural areas of Germany

Clara Friedrich\*

BAG kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen, Deutschland

\*Correspondence to: clara.friedrich@posteo.de

Received: 30 November 2019 – Revised: 6 April 2020 – Accepted: 12 Juli 2020 – Published: 21 Dezember 2020

## Zusammenfassung

Dieser Beitrag erläutert die Hintergründe einer qualitativen Studie der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen zu kommunaler Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen Deutschlands. Ausgewählte Ergebnisse bundesweiter Interviews und Fokusgruppen mit kommunalen Gleichstellungsbeauftragten werden in den Kontext ländlicher Entwicklung und ihrer Herausforderungen gestellt. Im Fokus stehen hierbei die Themen Daseinsvorsorge, Strukturaufbau sowie die Förderung eines Bewusstseins für Gleichstellungsfragen, welche eine zentrale Rolle in der Gleichstellungsarbeit ländlicher Räume spielen. Anhand dieser Beispiele wird die Bedeutung von Gleichstellung für eine strategische Regionalentwicklung und der Beitrag, den kommunale Gleichstellungsarbeit dazu leisten kann, verdeutlicht.

**Schlagerworte:** Gleichstellung, Regionalentwicklung, ländliche Räume, kommunale Gleichstellungsbeauftragte, qualitative Sozialforschung

## Summary

This paper examines the background of a qualitative study by the federal working group of municipal women's and equal rights commissioners on municipal equal rights work in rural areas of Germany. Selected results of nationwide interviews and focus groups with municipal equal rights commissioners are put in the context of rural development and its challenges. The focus is on the areas of public services, structural development as well as raising awareness for questions of gender equality, which play a central role for gender equality work in rural areas. The importance of gender equality for a strategic regional development and the contribution that municipal equal right work can make are illustrated on the basis of these examples.

**Keywords:** gender equality, regional development, rural areas, municipal equal opportunity commissioner, qualitative social research

## 1 Einleitung

Kommunale Gleichstellungsarbeit wurde ab den 1980er Jahren in Deutschland institutionalisiert und spielt seither eine wichtige Rolle für die Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter vor Ort in den Kommunen. Die Gleichstellungsgesetzgebung liegt in der Kompetenz der Bundesländer, die seit den 1990er Jahren nach und nach gesetzliche Grundlagen für die kommunale Gleichstellungsarbeit geschaffen haben. Diese legen zum Teil sehr unterschiedliche Rahmenbedingungen für die Gleichstellungsarbeit in den Kommunen fest (Gleichberechtigung und Vernetzung e.V., 2013). Die meisten dieser Gesetze orientieren sich bei der Ernennung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter<sup>1</sup> an Einwohner\*innenzahlen. In kleineren Orten und in besonders ländlich geprägten Regionen sind in der Folge weniger häufig kommunale Gleichstellungsstellen zu finden.

Die Entwicklung ländlicher Regionen aber steht im Kontext von Wanderungsbewegungen, Urbanisierung, demografischem und wirtschaftlichem Wandel immer öfter im Zentrum des öffentlichen Interesses. Denn viele ländliche Regionen stehen vor Herausforderungen wie schrumpfenden Bevölkerungszahlen, dem Wegbrechen von Infrastruktur, schlechter Mobilität und, infolgedessen, erschwerter sozialer Teilhabe. Wie steht es unter diesen Bedingungen um kommunale Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen? Dieser Frage widmet sich eine aktuelle Studie der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen. Denn der Forschungsstand zur kommunalen Gleichstellungsarbeit ist übersichtlich (Bosse, 1989; Schreyögg und Wrangell, 2014), Untersuchungen zum ländlichen Räumen in diesem Kontext gibt es bisher keine. Im Hinblick auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte wird daher untersucht, welche Herausforderungen aber auch Chancen mit Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen einhergehen und welche Schwerpunkte gesetzt werden. Dabei wird ein deutlicher Zusammenhang zwischen kommunaler Gleichstellungsarbeit und ländlicher Entwicklung sichtbar.

Der vorliegende Beitrag geht auf ausgewählte Ergebnisse der Studie ein. Im Mittelpunkt steht die Frage, welchen Beitrag kommunale Gleichstellungsarbeit zur Regionalentwicklung in ländlichen Räumen leisten kann. Dafür werden zuerst der Zusammenhang zwischen Geschlechtergerechtigkeit und nachhaltiger Entwicklung sowie die Voraussetzungen für Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen näher betrachtet. Im Anschluss werden die Ergebnisse der Studie, die im direkten Zusammenhang mit ländlicher Entwicklung stehen, vorgestellt und Potentiale von Gleichstellungsarbeit für eine erfolgreiche Regionalentwicklung erläutert.

### 1.1 Geschlechtergerechtigkeit als zentrales Element nachhaltiger Entwicklung

In der internationalen Entwicklungszusammenarbeit ist Geschlechtergerechtigkeit schon seit langem ein zentrales Thema (Teherani-Krönner, 2013). Mit den Ansätzen *Women in Development* (WID) und *Gender and Development* (GAD) wurde ab den 1970er Jahren zunehmend ein Fokus auf Geschlecht in Entwicklungsprozessen gelegt (Miller und Razavi, 1995). Dass Frauen in der Entwicklungspolitik andere Bedarfe und Betroffenheiten aufweisen, die zum großen Teil in vorherrschenden Geschlechterrollen begründet sind, wurde seit der Einführung der WID- und GAD-Konzepte durch zahlreiche Studien belegt (Rodenberg, 2013; Weltbank, 2012). Ebenso ist erwiesen, dass die Gleichberechtigung der Geschlechter eine nachhaltige Entwicklung befördert (UNDP, 2012). Studien der Weltbank zufolge wirkt sich Chancengleichheit für Frauen und Mädchen nicht nur positiv auf das Wirtschaftswachstum, sondern vor allem nachhaltig auf zentrale gesellschaftliche Entwicklungsziele, wie Umweltschutz, Gesundheit, Familienplanung oder bessere Regierungsführung aus (Weltbank, 2012).

Die internationale Gemeinschaft bekennt sich „seit Mitte der 1990er Jahre zur Geschlechtergleichheit als eigenständigem Entwicklungsziel“ (Rodenberg, 2013). Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung haben die Vereinten Nationen 2015 einen Fahrplan vorgelegt, der, anders als die Millennium-Entwicklungsziele, auch für sogenannte Länder des Globalen Nordens gilt. ‚Gender Equality‘ an fünfter Stelle der beschlossenen 17 nachhaltigen Entwicklungsziele unterstreicht dessen besondere Relevanz (UN, 2015). Dass auch der Aspekt Geschlechtergerechtigkeit im Kontext ländlicher Räume nicht an Aktualität verloren hat, wird daraus ersichtlich, dass 2018 sowohl die UN-Frauenrechtskommission, als auch die Women20 Initiative das Thema Frauen in ländlichen Räumen zum Schwerpunkt gemacht haben (UN, 2018; W20, 2018).

### 1.2 Landflucht in Europa

Auch wenn sich Herausforderungen im Globalen Süden und Norden oftmals deutlich unterscheiden, ist es wichtig auch in Europa die Entwicklung ländlicher Räume näher zu betrachten. Die zunehmende Abwanderung junger Menschen aus ländlichen Räumen hat dazu geführt, dass diese in den vergangenen Jahren vermehrt auch aus der Geschlechterperspektive untersucht worden sind. Zahlreiche Studien belegen inzwischen, dass insbesondere junge Frauen die ländlichen Räume verlassen. Diese Abwanderung wird als „Folge von ungleichen Lebensbedingungen und -chancen“ (Oedl-Wieser, 2017) in ländlichen Räumen beschrieben, die vor allem bei Frauen zwischen 18 und 24 Jahren bildungs- und erwerbsbezogene Gründe hat (Stedtfeld und Kühntopf, 2012). Sie gelten als deutlich mobiler als junge Männer im gleichen Alter und sind früher bereit und offener dafür, ihre Heimat zu verlassen. Doch auch vorherrschende traditionelle Geschlechterrollen und die damit verbundenen begrenzten

<sup>1</sup> Die Begrifflichkeiten unterscheiden sich je nach Bundesland. Hier wird von Gleichstellungsbeauftragten gesprochen, da dies die inzwischen am weitesten verbreitete Bezeichnung ist.

Entwicklungsmöglichkeiten für junge Frauen in ländlichen Räumen stellen einen nicht unerheblichen Faktor für die Landflucht dar (Wiest, 2016). Zwar kehren Frauen mit zunehmendem Alter oft zurück aufs Land, davon profitieren jedoch die peripheren Regionen nur wenig (Kühntopf und Stedtfeld, 2014). „Landflucht in Europa ist jung und weiblich“ titelte schon 2011 das Leibniz-Institut für Länderkunde. Die vom Institut erstellte Studie „Selective Migration and Unbalanced Sex Ratio in Rural Regions – SEMIGRA“ stellt fest, dass die geschlechtsselektive Abwanderung die Regionen schwächt: „Die Abwanderung junger Frauen droht die ökonomischen, demografischen und sozialen Probleme strukturschwacher Regionen weiter zu verschärfen und eine negative Entwicklungsspirale auszulösen.“ (ifl, 2013). Eine Studie des European Institute for Gender Equality zu wirtschaftlichen Vorteilen von Geschlechtergerechtigkeit in Europa weist auf deren positive Wirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere die Reduktion von Armut hin. Darüber hinaus gibt es Hinweise darauf, dass mehr Geschlechtergerechtigkeit die Fertilität erhöhen und damit dem demografischen Wandel entgegenwirken kann (EIGE, 2019).

Doch obwohl im Rahmen der genannten Studien Defizite identifiziert und Handlungsansätze genannt werden, spielt Gleichstellung in der ländlichen Entwicklung in Deutschland, wenn überhaupt, eine untergeordnete Rolle (Wankiewicz, 2013). Zwar hat das Thema Frauen in ländlichen Räumen in Deutschland in den vergangenen Jahren an Aufmerksamkeit gewonnen. Im letzten Bericht der Bundesregierung zur ländlichen Entwicklung ist das Wort Frauen allerdings auf 72 Seiten gerade sieben Mal genannt und die Begriffe Gleichberechtigung oder Gleichstellung fehlen gänzlich (BMEL, 2016).

### 1.3 Gleichstellungsarbeit und ländliche Entwicklung in der Praxis

In der Durchsetzung von Geschlechtergerechtigkeit spielt der Staat im Rahmen von politischen Prozessen, dem Setzen von Regeln und Standards und der Verfügbarkeit von öffentlichen Dienstleistungen eine zentrale Rolle (UN Women, 2014). In Deutschland nehmen dabei auch die rund 1900 kommunalen Gleichstellungsbeauftragten eine wichtige Rolle ein, deren Arbeit auf Landesebene gesetzlich geregelt wird. Als Beauftragte der öffentlichen Verwaltung in Gemeinden und Landkreisen ist ihre Aufgabe die berufliche Gleichstellung der Geschlechter in der Verwaltung sowie die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit im öffentlichen Leben der Kommune (Stiegler et al., 2015).

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sind sie in der Regel nicht weisungsgebunden. Arbeitsbereiche, Rechte und Pflichten sind in der Gesetzgebung zum Teil konkret formuliert und beinhalten etwa das Personalwesen und die Teilnahme an Einstellungsgesprächen oder Gremiensitzungen. Oft jedoch wird nur vage von Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann haben, gesprochen. Insbesondere wirkungsvolle Sanktionsmöglich-

keiten oder Widerspruchsrechte fehlen in den meisten Bundesländern. Obwohl eine gute Ausstattung mit personellen und finanziellen Mitteln Grundlage für die Arbeitsfähigkeit der Gleichstellungsstellen ist, gibt es dazu kaum verbindliche Regelungen (BAG, 2019). Die Gleichstellungsbeauftragten sind folglich zwar grundlegend derselben Aufgabe verpflichtet, aber je nach Bundesland mit unterschiedlichen Möglichkeiten zur Umsetzung ausgestattet.

Durch die, eingangs beschriebene, Orientierung an Einwohnendenzahlen sind in ländlichen Räumen weniger kommunale Gleichstellungsstrukturen vorhanden. Dabei gilt auch in Deutschland, dass Strukturwandel und Abwanderung viele ländliche Regionen vor enorme Herausforderungen stellen. Dies betrifft Frauen auf besondere Weise, da sie von Erziehung und Pflege über Ehrenamt bis zum Unternehmerintum verschiedenste Rollen in sich vereinen. Dadurch wirkt sich Strukturschwäche besonders nachteilig auf sie aus (Wankiewicz, 2013). Von weiblicher Abwanderung sind insbesondere die neuen Bundesländer betroffen. Dort gibt es Landkreise, in denen mindestens ein Fünftel weniger Frauen als Männer leben. Das geringe Verdienstniveau ist hier eine wichtige Abwanderungsursache für Frauen (Stedtfeld und Kühntopf, 2012). Gerade in ländlichen und vor allem peripheren Regionen in Deutschland ist es dementsprechend sinnvoll, Regionalentwicklung durch die Geschlechterbrille zu betrachten.

Doch auch in der Praxis gängiger Förderprogramme der Europäischen Union, die Gender Mainstreaming seit Anfang der 1990er Jahre als verbindliche Richtlinie in ihren Strukturfonds verankert hat (Frey et al., 2007) und die für die ländliche Entwicklung in Deutschland eine zentrale Rolle spielen (BMEL, 2016), lässt sich keine strategische Gleichstellungspolitik finden. Das Thünen-Institut für Ländliche Räume stellt in seinen Evaluationsberichten für die Förderperiode 2007-2013 zwar die Bemühungen einiger Bundesländer um die Einbindung von Gleichstellungsaspekten fest – so werden etwa neue Beschäftigungsperspektiven für Frauen geschaffen. Jedoch seien vielfältige Ansatzpunkte vorhanden, um gleichstellungspolitische Aspekte stärker einzubeziehen, und eine gezielte Nutzung des ELER für Kompetenzaufbau und Sensibilisierung von Akteur\*innen ländlicher Entwicklung für die Umsetzung des Querschnittsziels Gleichstellung erfolgt nicht (vgl. Thünen Institut, 2016).

## 2 Methodik

Die Studie „Gleichstellung als Regionalentwicklung“ wurde in einem zweistufigen, qualitativen Forschungsprozess umgesetzt (BAG, 2019). In einem ersten Schritt wurden acht leitfadengestützte, explorative Tiefeninterviews mit kommunalen Gleichstellungsbeauftragten durchgeführt, um den Forschungsgegenstand abzustecken und anhand der Daten induktiv ein Kategoriensystem für die weitere Auswertung zu entwickeln. Im zweiten Schritt erfolgte die Durchführung von leitfadengestützten Fokusgruppen mit insgesamt 95 kommunalen Gleichstellungsbeauftragten in 13 deutschen

Bundesländern, also allen Flächenbundesländern ohne die drei Stadtstaaten. Diese dienen dazu, den Forschungsgegenstand in seiner Komplexität zu erfassen. Die qualitativen Daten wurden durch eine quantitative Erhebung der Rahmendaten der Gleichstellungsstellen der Teilnehmerinnen begleitet.

Die Datenerhebung in 13 Bundesländern ergab sich einerseits aus den unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen für kommunale Gleichstellungsarbeit auf Landesebene sowie andererseits aus der Vielfalt ländlicher Räume, die es abzudecken galt. Die Stichprobenauswahl erfolgte nach den Indikatoren Ländlichkeit (Küpper, 2016) und sozioökonomische Entwicklung (BBSR, 2015) auf der Kreisebene. Gleichzeitig wurde auf eine angemessene räumliche Verteilung der Stichproben im Bundesgebiet und die Einbeziehung unterschiedlicher Strukturen, darunter Gleichstellungsbeauftragte aus Landkreisen und Kommunen sowie in Haupt-, Neben- und Ehrenamt, geachtet. Interviews und Fokusgruppen wurden zwischen April 2018 und März 2019 face-to-face vor Ort durchgeführt, aufgenommen und in Anlehnung an Dresing und Pehl (2015) transkribiert. Im Rahmen einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) wurden die Daten mit Hilfe der QCA-Software MAXQDA ausgewertet.

### 3 Ausgewählte Ergebnisse – Kommunale Gleichstellungsarbeit im Kontext ländlicher Entwicklung

Die Bestandsaufnahme kommunaler Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen hat gezeigt, dass sich die sozialen und strukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Kommunen zum Teil stark unterscheiden. Insbesondere die vorhandene Infrastruktur und die Mobilität, welche zwei klassische ländliche Problembereiche darstellen, bedingen sowohl Möglichkeiten als auch Schwerpunkte der Gleichstellungsarbeit. Gleichzeitig weisen viele der Befragten auf die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Strukturschwäche oder Mobilitätsproblemen hin, die jedoch vor Ort oft nicht berücksichtigt werden. Während Themenschwerpunkte und konkrete Tätigkeiten auch aufgrund von gesetzlichen Vorgaben, politischen Schwerpunktsetzungen oder persönlichen Kompetenzen der Gleichstellungsbeauftragten je nach Kommune variieren können, müssen sich Gleichstellungsbeauftragte in allen Arbeitsbereichen mit den Herausforderungen ländlicher Räume auseinandersetzen. Das führt dazu, dass vielerorts ‚traditionelle‘ Themen ländlicher Entwicklung bereits aus der Gleichstellungsperspektive bearbeitet werden.

#### 3.1 Daseinsvorsorge

Die Studie macht deutlich: Gleichstellungsbeauftragte unterstützen Kommunen darin, die Daseinsvorsorge für ihre Bürger\*innen sicherzustellen. Dabei sind sie in verschiedenen Bereichen aktiv, von denen einige beispielhaft erläutert werden sollen. Viele Gleichstellungsbeauftragte berichten trotz des vom Bund geförderten Ausbaus nach wie vor von großen Mängeln in der Kinderbetreuung: „Die Kosten sind

wahnsinnig hoch, die Zeiten sind meistens nicht passend, die Plätze sind knapp, im ganzen Kreis haben wir keinen Kindergartenbedarfsplan.“ Gleichstellungsbeauftragte nehmen Bedarfe vor Ort auf und setzen sich für den Ausbau und die angemessene Gestaltung von Kinderbetreuungsangeboten ein. Sie unterstützen auch alternative Angebote wie Tagesfamilienkräfte: „Als ich angefangen habe 2012 mit dieser Aufgabe, hatten wir keine Tagesmutter. Jetzt haben wir sieben im Kreis.“

Die Befragten unterstreichen, dass auch der Bereich Mobilität für die Gleichstellungsarbeit von höchster Relevanz ist, gerade wenn es um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie geht, aber auch zum Beispiel in Krisensituationen. Viele Gleichstellungsbeauftragte engagieren sich für bessere Mobilität in ihren Kommunen und Landkreisen. Eine der Befragten erklärt: „Mittlerweile denke ich, (...) dass einfach auch das Reingrätschen in diese Thematik damals schon heute wieder Früchte trägt, weil wir da auch bestimmte Ideen nach vorne bringen können und die Vernetzung einfach jetzt auch da ist und wir die wunderbar nutzen können, um dieses Thema überhaupt in den ländlichen Raum reinzubringen: Mobilität. Die Bedingungen, die wir haben – es geht darum, sie halten zu können auch in vielen Punkten.“

Nicht zuletzt nehmen Hebammenmangel und das Thema gesunde Geburt bei vielen Gleichstellungsbeauftragten einen besonderen Platz ein: „Jetzt gerade ist das Thema (...) Qualifizierungsoffensive Geburt, rund um die Geburt.“ Im Rahmen einer solchen „Qualifizierungsoffensive“, im Netzwerk „Frühe Hilfen“ oder in der direkten Zusammenarbeit mit Hebammen fördern und fordern die Gleichstellungsstellen eine bessere Versorgung von Schwangeren und jungen Müttern – ein wesentlicher Aspekt besonders für junge Frauen und Familien in ländlichen Räumen. Dies sind nur einige Beispiele für Bereiche, in denen Gleichstellungsbeauftragte bedarfsorientiert und nicht nur für Frauen und Kinder eine bessere Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unterstützen.

#### 3.2 Strukturaufbau

Kommunale Gleichstellungsbeauftragte tragen maßgeblich zum Aufbau und zur Erhaltung von Unterstützungs- und Vernetzungsstrukturen in ländlichen Räumen bei. Die Befragten bezeichnen es als „grundlegende Aufgabe“ kommunaler Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen, themenspezifische Strukturen zu schaffen und zu stärken. Im Folgenden wird auf die Bereiche Arbeitsmarkt und Unterstützungsstrukturen eingegangen, die im Kontext ländlicher Entwicklung besonders relevant erscheinen.

Ein großer Teil der Befragten engagiert sich in der Förderung von Existenzgründerinnen und Unternehmerinnen im ländlichen Raum: „Das ist auch gleichzeitig Förderung von Frauen, die sich selbständig gemacht haben (...). Und denen gebe ich dann eine Zeit quasi Starthilfe mit Öffentlichkeitsarbeit, indem ich sie in diesem Heft mit veröffentlichen – die Kurse und was sie anbieten – und ihnen Möglichkeiten biete, sich zu zeigen im Frauenstammtisch.“ Auch

Weiterbildungs- und Beratungsmöglichkeiten werden von Gleichstellungsstellen selbst angeboten oder koordiniert. In Anbetracht fehlender qualifizierter Arbeitsplätze in vielen ländlichen Regionen sehen Frauen laut den Gleichstellungsbeauftragten in der Selbstständigkeit oft eine gute Alternative. Beratung, Vernetzungs- und Fortbildungsangebote durch die Gleichstellungsstellen schaffen dafür eine wichtige Grundlage. Ebenso die Förderung von familienfreundlichen Arbeitsplätzen, für die meisten Gleichstellungsbeauftragten ein zentraler Arbeitsschwerpunkt: *„Vereinbarkeit Familie, Beruf finde ich auch wirklich wichtig, gerade im ländlichen Raum. Ob das Home-Office-Angebote [sind oder] sonst was, ja, das muss kommen (...). Das ist noch viel zu wenig.“* Auch in der Fachkräftewerbung sind Gleichstellungsbeauftragte aktiv: *„Dieser Personal- und Fachkräftemangel, und zwar auf allen Ebenen, also Erzieherinnen/Erzieher genauso wie in den ganzen technischen Segmenten, mittlerweile auch in manchen Verwaltungsbereichen. Und da gemeinsam mit Kolleginnen und Kollegen, auch Führungskräften wirklich Tools zu entwickeln, wie wir da attraktiver werden und das Personal tatsächlich auch gewinnen können.“* Solche Tätigkeiten können sich insgesamt positiv auf den regionalen Arbeitsmarkt auswirken.

Ein zweiter wesentlicher Arbeitsschwerpunkt der kommunalen Gleichstellungsarbeit sind Aufbau und Sicherung von Beratungs- und Hilfestrukturen. Einige der Befragten sind an der Mittelvergabe für Frauenhäuser und Beratungsstellen beteiligt: *„Ich bin mit eingebunden (in die) Kommunalisierung der Mittel, wo dann auch gefragt wird, wie wird das am ehesten gemacht; wo ich auch sage, wir haben hier noch Bedarf, hier muss (was) passieren.“* Viele der Befragten initiieren darüber hinaus zu unterschiedlichen Themen Beratungsangebote vor Ort: *„Ich kann ja als Mitarbeiterin der Verwaltung auch die Beratungsräume in den verschiedenen Standorten mieten (...) oder auch für mich reservieren. Und dass ich das dann quasi auch den Vereinen so anbiete, um dort Beratung stattfinden zu lassen.“* Andere bieten auch Sprechstunden oder aufsuchende Beratung selbst an: *„Ich mache monatlich mit dem Bündnis für Familien, mit anderen Beratungsmitgliedern vom Jobcenter, Agentur für Arbeit Sprechstage in den Verwaltungsgemeinschaften.“* So werden die Gleichstellungsstellen der Kommunen zum wichtigen Anlaufpunkt für Information und Beratung zu verschiedensten gleichstellungsrelevanten Themen.

### 3.3 Gleichstellungsperspektive einbringen

Die Studienteilnehmerinnen konstatieren ein geringes Bewusstsein für Gleichstellungsthemen in den Verwaltungen ebenso wie unter der Mehrheit der Bürger\*innen in ländlichen Räumen und setzen sich in Verwaltung, Gremien und der Öffentlichkeit für deren Berücksichtigung ein. Dies gilt insbesondere auch für den Bereich der Regionalentwicklung: *„Das ist immer noch nicht bei allen angekommen, auch Städtebauplanung, auch öffentlicher Personennahverkehr, alles das hat Gleichstellungsrelevanz. Und die Herren, die im Begleitausschuss des ÖPNV sitzen (...) – Wann hat*

*einer von denen denn zum letzten Mal einen Bus benutzt? Oder einen Kinderwagen geschoben?“* Eine andere Fokusgruppenteilnehmerin erzählt: *„Vom Gesundheitsamt gibt es eine regionale Gesundheitskonferenz zum Fachärztemangel, auch frauenärztliche Versorgung, da bin ich nicht eingeladen gewesen. Dann habe ich gesagt: ‚Ich möchte dazu kommen‘, und alle haben gefunden ‚Was sucht die da?‘“*

Diese Aussagen spiegeln die, eingangs genannte, Problematik, dass Gleichstellungsaspekte in der ländlichen Entwicklung meist nicht berücksichtigt werden, wider. Eine der Befragten sagt dazu: *„Das finde ich sehr schade, dass das Positive und das Potenzial, die Möglichkeiten nicht so wahrgenommen werden.“* Andererseits gibt es auch positive Ansätze. In einigen Bundesländern sind Gleichstellungsbeauftragte in den LEADER-Beiräten und Gruppen vertreten, in anderen an der ESF-Projektvergabe beteiligt. Dies ermöglicht es den Gleichstellungsbeauftragten, konkrete Gleichstellungsaspekte in vorhandene Strukturen einzubringen. Darüber hinaus gibt es vor allem in den neuen Bundesländern auch Gleichstellungsbeauftragte, die explizit daran arbeiten, Bleibeperspektiven für Frauen in ländlichen Räumen zu schaffen: *„Wie kann man das schaffen, dass die für sich eine Perspektive hier sehen, (...) dass die da bleiben? (...) damit (die) eine qualifizierte Arbeit kriegen. Und das ist jetzt gerade so mein Schwerpunkt (...).“* Gleichstellungsbeauftragte arbeiten folglich an vielen Stellen daran, das Bewusstsein für die Bedeutung von Geschlechterrollen und Gleichstellung im ländlichen Kontext zu stärken.

## 4 Handlungsansätze

Zu Beginn dieses Beitrags wurde dargelegt, dass eine geschlechtsspezifische Betrachtung für eine nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume notwendig und zielführend ist. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass sich dies auch in der kommunalen Gleichstellungsarbeit deutlich bemerkbar macht. Denn kommunale Gleichstellungsbeauftragte bearbeiten soziale und strukturelle Aspekte des ländlichen Raumes im Rahmen ihrer Aufgaben. Sie bündeln lokale Expertise und fördern und fordern darüber hinaus oft das Bewusstsein für Gleichstellungsrelevanz insbesondere im Hinblick auf die ländliche Entwicklung. Dies geschieht jedoch häufig parallel zu Regionalentwicklungsprogrammen.

Es gilt daher, das Potential von Geschlechtergerechtigkeit für ländliche Regionen zu verdeutlichen. Wenn, wie unter Punkt 1.2 beschrieben, ungleiche Lebensbedingungen und -chancen weibliche Abwanderung und in der Folge auch Strukturabbau befördern, so liegt es nahe, dass Gleichstellungsarbeit, die den Auftrag hat, gleiche Lebensbedingungen und -chancen für Frauen und Männer zu schaffen, Abwanderungstendenzen abmildern kann. Perspektiven schaffen ist hier das Stichwort. Kommunale Gleichstellungsbeauftragte tragen mit ihrer täglichen Arbeit dazu bei, indem sie die Erwerbstätigkeit von Frauen fördern, den Ausbau und die Sicherung von Daseinsvorsorge sowie von frauen- und familienspezifischen Unterstützungsstrukturen voranbrin-

gen, Familienfreundlichkeit als Standortfaktor etablieren und nicht zuletzt, Geschlechterstereotype in Frage stellen. Dadurch lässt sich nicht nur die regionale Wirtschaftskraft steigern, sondern auch die soziale Teilhabe fördern. Die geschlechterselektive Abwanderung aus ländlichen Regionen darf Frauen nicht zur Last gelegt werden, sondern muss als Verpflichtung verstanden werden, lebenswerte ländliche Räume für alle zu schaffen.

Damit kommunale Gleichstellungsarbeit einen strategischen Beitrag zur ländlichen Entwicklung leisten kann, müssen Bund, Länder und Kommunen Geschlechtergerechtigkeit im Rahmen ihrer Kompetenzen gezielt fördern und als Querschnittsziel in ländlichen Entwicklungsprogrammen endlich praktisch umsetzen. Es braucht konkrete Ziele, Maßnahmen und Indikatoren sowie Beteiligung von Gleichstellungsexpert\*innen in Vergabe- und Kontrollverfahren. Genderkompetenz muss auch in der öffentlichen Verwaltung gestärkt und fachliche Beratung und Qualifizierung von allen Akteur\*innen in der Regionalentwicklung ländlicher Räume sichergestellt werden. Expertise und Erfahrungen kommunaler Gleichstellungsarbeit können dann vor Ort in Regionalentwicklungsprogramme einbezogen werden, um Gleichstellungsaspekte bedarfsorientiert in der Umsetzung zu berücksichtigen. Dafür braucht es nicht zuletzt auch eine Stärkung der kommunalen Gleichstellungsstellen durch verbindlichere gesetzliche Rahmenbedingungen. Regionalentwicklung muss Gleichstellung als Strategie gezielt in den Blick nehmen.

## 5 Schlussfolgerungen

Nachhaltige Regionalentwicklung in ländlichen Räumen ist auch in Deutschland ohne Gleichstellung nicht denkbar. Das unterstreichen die Ergebnisse der vorliegenden Studie. Kommunale Gleichstellungsarbeit wirkt bereits an vielen Stellen richtungweisend und bietet nach wie vor viel Potential, um ländliche Entwicklung voranzubringen. Bestehende Strukturen in ländlichen Räumen stellen eine Chance für die Kommunen dar, ihre regionale Entwicklung nachhaltiger auszurichten. Wer Lebensqualität auf dem Land sichern und demographischem Wandel begegnen will, muss sich der Frage der Geschlechtergerechtigkeit stellen. Die fehlende Genderkompetenz auch auf lokaler Ebene deutet jedoch darauf hin, dass die Strategie des Gender Mainstreaming noch lange nicht dort angekommen ist, wo es sie eigentlich umzusetzen gilt. Wenn man, wie Frey et.al. (2007) betonen, als „zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von Gender Mainstreaming [...] eine eindeutige, kohärente und kontinuierliche politische Positionierung und Willensbekundung durch die oberste Führungsebene“ sieht, dann ergibt sich auch auf EU-, Bundes- und Länderebene die Notwendigkeit, sich zu Gleichstellung als Strategie in der Entwicklung ländlicher Räume zu bekennen. Damit würde Deutschland nicht zuletzt auch eine Verpflichtung erfüllen, die es 2015 mit der Agenda 2030 der UN eingegangen ist.

## Danksagung

Die Studie „Gleichstellung als Regionalentwicklung“ wurde im Rahmen des Projekts Erfolgreiche Gleichstellungspolitik auf kommunaler Ebene: Qualität – Image – Strukturen der Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen (BAG) erstellt und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert. Ich danke der BAG, die die im Rahmen des Projekts gesammelten Daten für dieses Paper zur Verfügung gestellt hat, sowie den beteiligten kommunalen Gleichstellungsbeauftragten für ihre große Kooperationsbereitschaft.

## Literatur

- BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen) (2019) Gleichstellung als Regionalentwicklung. Zur Situation der kommunalen Gleichstellungsarbeit in ländlichen Räumen Deutschlands. Berlin.
- BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) (2015) Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland. Bonn.
- BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) (2016) Bericht der Bundesregierung zu Entwicklung der ländlichen Räume 2016. Berlin.
- Bosse, U. (1989) Kommunale Gleichstellungsstellen und Frauenbeauftragte in Niedersachsen. Hannover: Die Landesfrauenbeauftragte.
- EIGE (European Institute for Gender Equality) (2019) Economic Benefits of Gender Equality in the European Union. URL: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/policy-areas/economic-and-financial-affairs/economic-benefits-gender-equality> (27.11.2019).
- Dresing, T. und Pehl, T. (2015) Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende. 6. Auflage. Marburg.
- Frey, R., Claus, T., Ahrens, P. und Pimminger, I. (2007) Gender Mainstreaming in der Regionalentwicklung. Analyse und Impulse für die EFRE-Förderung im Land Bremen. Magdeburg: G/I/S/A.
- Gleichberechtigung und Vernetzung e.V. (Hrsg.) (2013) Landesgleichstellungsgesetze – Stand und Perspektiven. 2. Auflage. Hannover.
- Ifl (Leibniz Institut für Länderkunde). (2013) Abwanderung junger Frauen und unausgewogene Geschlechterproportionen in ländlichen Regionen Europas. SEMIGRA – Selective Migration and Unbalanced Sex Ratio Structures in Rural Regions - Zusammenfassung der Projektergebnisse. Leipzig.
- Kühntopf, S. und Stedtfeld, S. (2014) Junge Menschen sind besonders mobil. In: LandInForm – Magazin für ländliche Räume, 2014, I.
- Küpper, P. (2016) Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Braunschweig: Braunschweig: Thünen.

- Mayring, P. (2015) *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 12. überarbeitete Ausgabe. Weinheim/Basel: Beltz Verlag.
- Miller, C. und Razavi, S. (1995) *From WID to GAD: Conceptual shifts in the women and development discourse*, UNRISD Occasional Paper, No. 1. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Oedl-Wieser, T. (2017) *Was ist dran am Exodus der Frauen vom Land? Gründe für geschlechterselektive Abwanderung und deren Konsequenzen für ländliche Regionen*. Fact Sheet Nr. 14. Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- Rodenberg, B. (2013) *Der Entwicklungsbericht der Weltbank 2012: „Gender Equality and Development“*. Zwei Schritte vor, einer zurück? In: S. Franke und S. Schmid. (Hrsg) *Ohne Frauen ist kein Staat zu machen. Gleichstellung als Motor für nachhaltige Entwicklung*. München: HSS, 45-52.
- Schreyögg, F. und Wrangell, U. v. (2014) *Kommunale Gleichstellungsarbeit und ihre Akteurinnen - die Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten: Auftrag - Umsetzung - Ergebnisse*. GENDER, 6, 1, 65-81.
- Stedtfeld, S. und Kühntopf, S. (2012) *Jung, weiblich, geht: Abwanderung und Geschlechterungleichgewichte in ostdeutschen Landkreisen*. In: *Bevölkerungsforschung aktuell*, 2012, 5.
- Stiegler, B. et al (2015) *Mehr Geschlechtergerechtigkeit durch Landesgesetze. 10 Bausteine einer erfolgreichen Gleichstellungspolitik*. Berlin: FES.
- Teherani-Krönner, P. (2013) *Gleichstellung als Thema der ländlichen Entwicklung*. In Franke, S. und Schmid, S. (Hrsg) *Ohne Frauen ist kein Staat zu machen. Gleichstellung als Motor für nachhaltige Entwicklung*. München: HSS, 53-62.
- Thünen Institut (2016) *Ex-post-Bewertung. NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013*. Braunschweig.
- UN (United Nations) (2015) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. URL: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E) (30.04.2018).
- UN (2018) *Challenges and opportunities in achieving gender equality and the empowerment of rural women and girls. Agreed conclusions of the 62<sup>nd</sup> Commission on the Status of Women*. New York.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2012) *Powerful synergies. Gender Equality, Economic Development and Environmental Sustainability*. New York.
- UN Women (2014) *World Survey On The Role Of Women In Development 2014. Gender Equality and Sustainable Development*. United Nations.
- Wankiewicz, H. (2013) *Warum Frauen nicht arbeiten können und Männer das Geld verdienen. Potenziale und Handlungsansätze aus Bayern und dem Alpenraum*. In Franke, S. und Schmidt, S. (Hrsg.) *Frauen im ländlichen Raum*. München: HSS, 37-48.
- Weltbank (2012) *World Development Report 2012. Gender Equality and Development*. Washington.
- W20 (2018) *W20 Argentina 2018 Communiqué*. URL: [http://w20argentina.com/wp-content/uploads/2018/10/W20\\_Communique%CC%81\\_eng.pdf](http://w20argentina.com/wp-content/uploads/2018/10/W20_Communique%CC%81_eng.pdf) (28.11.19).
- Wiest, K. (2016) *Women and Migration in Rural Europe. Labour Markets, Representations and Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.