

# Was macht eine effiziente Gleichstellungspolitik aus? Das Instrument Frauenquote im internationalen Vergleich

Bei der Förderung von Frauen als Führungskräfte bietet Schweden ein interessantes Beispiel: Hier konnte eine signifikante Steigerung des Frauenanteils in den Aufsichtsräten der Unternehmen auch ohne eine gesetzliche Quotenregelung erreicht werden. Kann also auf eine gesetzliche Regulierung für die Gleichstellung in der Privatwirtschaft verzichtet werden? Wir zeigen, welche Kriterien gleichstellungspolitische Maßnahmen erfüllen müssen, um wirkungskräftig zu sein. Deutlich wird: Ohne eine gesetzliche Regelung ist es eher unwahrscheinlich, dass Frauen bessere Chancen erhalten, mit den Männern in den Führungsetagen gleichzuziehen, aber auch Maßnahmen, die die Implementation begleiten und Ergebnisse überprüfen, dürfen nicht fehlen.

SILKE BOTHFELD, SOPHIE ROUAULT

## 1. Einleitung

Die allgemeine Diskussion über die berufliche Gleichstellung von Frauen hat sich in den vergangenen Jahren von dem Vereinbarkeitsthema verstärkt auf die Gleichstellung für Frauen in Führungspositionen verlagert. Als zentrales Element wird derzeit die gesetzliche Quote zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen in der Wirtschaft diskutiert, wobei zumeist auf Norwegen als Vorreiter verwiesen wird. Die Diskussion um die gesetzliche Quote für Aufsichtsräte ist in Deutschland – stellvertretend für alle Teilbereiche der Gleichstellungspolitik – zu einem Kristallisationspunkt für die Frage geworden, inwiefern verbindliche gesetzliche Regelungen zur Durchsetzung beruflicher Gleichstellung durch freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen ersetzt werden können. Diese Debatte ist möglicherweise auch als ein Zeichen für eine grundsätzliche Veränderung des gleichstellungspolitischen Klimas in Deutschland zu deuten.

Im Folgenden wollen wir aus der steuerungstheoretischen Perspektive zeigen, dass eine gute gleichstellungspolitische Strategie normativ solide verankert sein und „hierarchische“ und nicht-hierarchische Steuerungsformen sinnvoll miteinander kombinieren muss, um tatsächlich effektiv zu sein (Abschnitt 2). Unsere konzeptionellen Argumente möchten wir an einer Darstellung der Quotenregelungen Norwegens, Schwedens und Deutschlands

illustrieren (3). Auf dieser Basis wird deutlich, dass es für eine gute Umsetzung von Gleichstellungszielen eines gut abgestimmten Policy-Designs bedarf, vor allem aber, dass auf hierarchische Regulierung kaum verzichtet werden kann (4).

## 2. Kriterien für eine effektive Gleichstellungspolitik

Die Entwicklung einer (im Sinne der Zielerreichung) effektiven beruflichen Gleichstellungspolitik wird, erstens, ohne Zweifel durch einen kulturellen und gesellschaftlichen Kontext begünstigt, der sich an Normen der Gleichstellung von Frauen und Männern orientiert und auf alle gesellschaftlichen Teilbereiche ausstrahlt. Zweitens: Ein effektives Policy-Regime würde daran anschließend verschiedene Modi und Formen der Steuerung kombinieren, und eben nicht allein auf hierarchische und sanktionsbewehrte Regulierung setzen. Im Folgenden wollen wir diese beiden Argumente aus der steuerungstheoretischen Perspektive erörtern, um damit ein Interpretationsangebot für die Bewertung gleichstellungspolitischer Strategien zu machen. ▶

## 2.1 Kohärenz und Konsistenz eines Policy-Regimes

Zu Recht hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass einzelne Maßnahmen zur Gleichstellung immer im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Strukturen betrachtet werden müssen, da viele Maßnahmen und Programme zusammenwirken und das Geschlechterverhältnis im Arbeitsmarkt gemeinsam bestimmen (vgl. Wahl 1999). Idealerweise wäre ein Gender-Policy-Regime normativ kohärent und konsistent im Hinblick auf die Koordination einzelner Maßnahmen (Bothfeld 2008).

Mit dem Begriff der *Kohärenz* wird betont, dass die normative Ausrichtung eines Policy-Regimes möglichst einheitlich sein muss: Gilt ein normatives Ziel, wie etwa eine hohe Frauenerwerbstätigkeit als Bezugspunkt für beschäftigungspolitische Strategien, so sollten alle Maßnahmen zur übergreifenden normativen Zielvorstellung passen, damit sich die beabsichtigte Steuerungswirkung entfalten kann. Das heißt, dass die zugrunde liegende Gleichheitsnorm auch in den angrenzenden Teilbereichen als Bezugspunkt gelten muss und politische Maßnahmen hierauf ausgerichtet werden müssen. Als normativer Bezug für die berufliche Gleichstellung eignet sich der mehrdimensionale Gleichheitsbegriff von Nancy Fraser (1994), da dieser die Interaktion verschiedener Gleichheitsdimensionen zwischen Frauen und Männern, wie etwa die Gleichheit in der Erwerbs- und Sorgearbeit, der Freizeit, der kulturellen Anerkennung, dem Schutz vor Ausbeutung u.a. betont und damit aufzeigt, wie groß das Potenzial für Inkohärenz eines Genderregimes ist. Dementsprechend ist der Geschlechtergleichheit nicht gedient, wenn eine höhere Frauenerwerbstätigkeit allein um den Preis der Doppelbelastung (durch die alleinige Übernahme der Familienarbeit durch Frauen), einer schlechten Bezahlung oder ungünstiger Beschäftigungsbedingungen zu erreichen wäre. Gleichheitsforderungen müssen daher immer auch die angrenzenden Bereiche, etwa der Vereinbarkeit oder der Regulierung von Arbeitsverhältnissen, einbeziehen und setzen somit eine entsprechende normative Passförmigkeit der (gesetzlichen) Regulierung voraus. Inkohärenzen ergeben sich auch, wenn die übergreifenden normativen Vorstellungen nicht zu den (unterschiedlichen) Einstellungen bzw. Handlungslogiken der Adressaten passen. Eine hohe Akzeptanz der Maßnahmen wäre dann unwahrscheinlich. Grundsätzlich widersprüchlich sind für die Arbeitgeber etwa schützende Vereinbarkeitsmaßnahmen mit der von ihnen verfolgten ökonomischen Zielsetzung, die Arbeitskräfte zur Steigerung der Produktivität intensiv zu nutzen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer spüren hingegen die Widersprüche zwischen den Anforderungen, leistungsfähige Arbeitskräfte und gleichzeitig „gute“ Eltern zu sein. Dort, wo widersprüchliche Zielsetzungen zusammenkommen, müssen die gültigen Steuerungsziele (z. B. Vereinbarkeit zu gewährleisten) mithilfe sanktionierbarer regulativer Maßnahmen erzwungen werden. Und wo dies nicht möglich ist, muss eine fehlende Akzeptanz durch effektive Anreize oder Über-

zeugung (durch Werbung, symbolische Handlungen) verstärkt werden, um Verhaltensänderungen zu erreichen.

Die *Konsistenz* eines Policy-Regimes bemisst sich hingegen daran, wie gut die Steuerungsmechanismen, die sich auf die einzelnen Teilbereiche beziehen, aufeinander abgestimmt sind, sodass sie eine einheitliche Wirkung entfalten können. Ein Policy-Regime zur beruflichen Gleichstellung muss nicht nur mit den sozialstaatlichen Rahmenbedingungen zusammenpassen, sondern mindestens drei Teilbereiche in den Fokus nehmen: den Zugang der Frauen zur Erwerbstätigkeit, die Qualität der Beschäftigung und die Durchmischung der Tätigkeitsbereiche (Bothfeld et al. 2010). Die Komplexität des Politikfeldes der beruflichen Gleichstellung hat zur Folge, dass jeweils unterschiedliche Adressaten angesprochen werden, die jeweils unterschiedlichen Handlungslogiken und -zwängen unterliegen. Frauen und Männer in der Privatsphäre, Arbeitgeber, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer generell, Gewerkschaften als Tarifpartner, aber auch die Politik, die ihre Vorstellung in die Ausgestaltung und das Handeln öffentlicher Institutionen einbringt, interagieren nicht nur miteinander, sondern folgen jeweils sehr unterschiedlichen Motiven und räumen der Gleichstellung der Geschlechter dabei einen sehr unterschiedlichen Stellenwert ein (ebd.). Wenn die Instrumente nicht gut aufeinander abgestimmt sind, können sich die Wirkungen verschiedener Instrumente gegenseitig aufheben, mit dem Ergebnis von Mitnahmeeffekten oder nicht-intendierten Wirkungen. So kann z. B. die Vorschrift, den Frauenanteil in bestimmten Tätigkeitsbereichen zu erhöhen, nicht umgesetzt werden, wenn nicht andere Maßnahmen zuvor darauf hinwirken, Frauen zu qualifizieren und zur Bewerbung um Führungspositionen zu ermutigen.

Die Komplexität des Feldes wie auch die Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Adressaten und ihrer Handlungslogiken erfordern also eine „ganzheitliche“ Herangehensweise beim Policy-Design. Die Vorstellung eines konsistenten und kohärenten Policy-Regimes ist allerdings idealtypisch – in der Praxis muss immer mit Widersprüchlichkeiten innerhalb von Policy-Regimen gerechnet werden, die deren Effektivität einschränken (vgl. hierzu ausführlicher Bothfeld 2008). Wichtig ist daher, dass Fehlsteuerungen identifiziert und durch die Weiterentwicklung der Instrumente behoben werden können.

## 2.2 Die Effektivität gleichstellungspolitischer Instrumente

Im Hinblick auf die Effektivität einer gleichstellungspolitischen Strategie ist daher relevant, mit welchen Mitteln gesteuert wird und wie die Steuerungsinstrumente ausgestaltet sind (Bothfeld et al. 2010). Dabei verstehen wir unter Instrument eine Maßnahme in gesetzlicher Form, die als ein Teil eines Policy-Regimes zur Erreichung eines politischen Ziels eine Beziehung zwischen Staat und Adressat institutionalisiert (Lascoumes/Le Galès 2007). Die politikwissenschaftliche Steuerungstheorie unterscheidet hierzu

## ÜBERSICHT 1

## Instrumentenarten in der Gleichstellungspolitik

	Hierarchische Steuerung	Prozedurale Steuerung	Evaluative Steuerung
Gegenstand der angestrebten Veränderung	(inhaltliches) Ziel des Akteurshandelns	Art des Akteurshandelns, Herausbildung von neuen Routinen	(Selbst-)wahrnehmung des Sachverhalts und Reflexion der Adressaten über Steuerungsziel
Art des Ziels	direkt, konkret und mess- oder nachweisbar	indirekt vorgegeben, wird durch Adressat konkretisiert und angepasst	indirekt, (Selbst-)verortung und Problemdefinition
Steuerungsmodi	Zwang durch Regulierung	Zwang durch Regulierung, Anreiz, Information/Überzeugung Kooperation	Zwang durch Regulierung, Druck durch Kontrolle, Wettbewerb und Information, Kooperation
Art der Wirkung	direkt, Einzelfall	indirekt-strukturell, aber weniger sichtbar	latent (Lernen, kultureller Wandel)
Beispiele	Diskriminierungsverbot Gesetzliche Quote	Einrichtung von Gleichstellungsbeauftragten, Gleichstellungspläne	Berichtspflicht Rechenschaftspflicht (freiwillige) Auditierung

Quelle: Zusammenstellung der Autorinnen.

WSI Mitteilungen

Modi, die für einen Steuerungsversuch ausgewählt und durch Instrumente institutionalisiert werden: die Regulierung (z. B. Quotenregelungen), finanzielle Anreizsteuerung durch Programme (z. B. das Elterngeld) sowie Information oder Überzeugung (Broschüren, Webauftritte) (Benz 2008). Hierdurch werden Handlungsspielräume definiert, die die privaten Akteure im Rahmen gesetzlicher Regelungen in Aushandlung mit dem Staat oder ganz untereinander (z. B. durch Betriebsvereinbarungen) ausfüllen. Eine weitere Steuerungsform ist die der Selbststeuerung (etwa durch den Corporate Governance Kodex, vgl. Töller 2009), bei der sich die privaten Akteure ihre Regeln ohne staatliche Vorgaben festlegen. Zudem unterscheidet die politikwissenschaftliche Diskussion im Hinblick auf die Bindungskraft der Regeln zwischen *soft* und *hard law*. Ganz ähnlich werden in der rechtssoziologischen Debatte Instrumente unter dem Aspekt ihrer „Reflexivität“ dahin gehend unterschieden, welchen Grad der Verbindlichkeit sie für das Handeln der Akteure festlegen und damit die Grenzen zwischen staatlicher und marktlicher Regulierung ziehen (Callies 1998). Da uns hier Art und Umfang der Anforderungen interessieren, die gesetzliche Regulierung an die öffentlichen und privaten Arbeitgeber stellt, schlagen wir vor, drei komplementäre Instrumentenarten zu unterscheiden, die sich auf den Implementationsprozess der Adressaten beziehen: hierarchische, prozedurale sowie evaluative Instrumente (*Übersicht 1*). Die Stärke bzw. Qualität dieser Maßnahmen lassen sich wiederum anhand des jeweiligen Grades ihrer Verbindlichkeit, Ausdifferenziertheit und Reichweite bewerten (Bothfeld et al. 2010).

*Hierarchische Instrumente* folgen dem Modus der Regulierung und schreiben den Adressaten direkt verbindliche, inhaltlich definierte und konkrete Ziele vor. Idealerweise wird die Zielerreichung überprüft und gegebenenfalls eingefordert bzw. Abweichungen sanktioniert. Zu den hierar-

chischen Instrumenten gehören substanzielle Vorschriften wie etwa das Diskriminierungsverbot oder das Gebot der Gleichbehandlung, die sich des Steuerungsmechanismus des Zwangs (*enforcement*) bedienen. Bei der Umsetzung dieser Vorschriften können sich Varianzen ergeben, je nachdem, wie die Vorschriften durch einzelne Regeln ergänzt werden, die ihre jeweilige Reichweite, die differenzierte Anwendung oder die Verbindlichkeit definieren. So benennt das deutsche Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz zwar eine ganze Reihe von Sachverhalten, die in seinen Geltungsbereich fallen, überlässt dessen Durchsetzung aber der individuellen rechtlichen Auseinandersetzung. Eine substanzielle Sanktionsmöglichkeit fehlt jedoch ebenso wie das prozedurale Instrument eines kollektiven Klagerechts oder eines Verbandsklagerechts, die den gesetzlichen Diskriminierungsschutz entscheidend verstärken würden (Bothfeld et al. 2010). Abgesehen davon kann die Wirkung hierarchischer Maßnahmen durch deren „Sichtbarkeit“ verstärkt werden (Peters 2002), etwa, wenn sich prominente Unternehmensführer oder Politiker für ein bestimmtes Instrument aussprechen oder wenn neue Regelungen öffentlich sehr kontrovers diskutiert werden und öffentlicher Druck auf die Adressaten einer Politik entsteht. Regelungen können einen Symbolwert bekommen oder im öffentlichen oder sogar im Fachdiskurs eine neue Norm etablieren, die dann zum Bezugspunkt für personalpolitische Überlegungen oder Handlungen werden. Insbesondere bei der Quotenregelung kann ihre „Sichtbarkeit“ die Bindungskraft und Reichweite ohne explizite gesetzliche Regelung verstärken (vgl. 3.2). Davon abgesehen können Quoten entsprechend des Adressatenkreises differenziert ausgestaltet werden, etwa durch die Gewährung von Stufen oder Fristen zur Umsetzung der vorgeschriebenen Ziele, um eine höhere Akzeptanz zu erzielen. Bei der Quote stellt sich neben der Verbindlichkeit besonders die Frage nach der Reich-

weite. Beispielsweise beziehen sich existierende Regelungen nur auf börsennotierte Unternehmen.

*Prozedurale Instrumente* nehmen das konkrete Ergebnis nicht vorweg, sondern etablieren einen neuen „Handlungskorridor“, indem sie Verfahrensbedingungen institutionalisieren und das Handeln der Adressaten an bestimmte Verfahrensvorschriften knüpfen. So stellen die Einrichtung von Gleichstellungsbeauftragten (GBA) und die Zuerkennung von Informations- oder Mitbestimmungsrechten bei Personalmaßnahmen einen systematischen strukturellen Eingriff in das Organisationshandeln dar. Gesetzlich installierte prozedurale Maßnahmen können mit mehr oder weniger harten Strafen sanktioniert werden, etwa wenn GBA die Einhaltung der Verfahrensregeln gegebenenfalls einklagen können. Die Effektivität der Arbeit der Gleichstellungsbeauftragten ergibt sich außerdem aus den weiteren Regeln und Bedingungen, etwa durch die Konkretisierung der informations- oder mitbestimmungspflichtigen Gegenstände, die Festlegung von Beteiligungsrechten oder die Ressourcenausstattung. Je ausdifferenzierter die Kompetenzen dieses Amtes festgelegt sind, desto effektiver können die GBA ihre Beteiligungsrechte wahrnehmen. Ein anderes Beispiel sind Plan- und Berichtspflichten, die die Betriebe oder Behörden zur Reflexion über ihr Handeln und die Thematisierung des Gleichstellungsthemas in der Organisation zwingen. Eine weitere Form prozeduraler, jedoch nicht staatlicher Instrumente, sind freiwillige Vereinbarungen oder Selbstverpflichtungen, wie etwa der Deutsche Corporate Governance Kodex, die eine latente Wirkung entfalten können. Auch der Staat kann Anreizsysteme wie z.B. Audierungen oder Rankings entwickeln, um Betriebe zur Reflexion ihres Handelns zu bewegen. Bei Selbstverpflichtungen stehen die Adressaten vor der Wahl, ein Ziel, wie etwa die Besetzung von Spitzenpositionen mit Frauen, zu erfüllen (*to comply*) oder die Nichterfüllung rechtfertigen zu müssen (*to explain*); wenn Sanktionen oder die Verknüpfung mit evaluativen Maßnahmen fehlen, ist die Bindungskraft dieser Maßnahmen gering.

*Evaluative Maßnahmen* wirken durch eine veränderte Selbstwahrnehmung oder Vergleiche zwischen den Adressaten auf deren Handeln ein, allerdings nicht direkt, sondern durch die Veränderung der Problemsicht der Adressaten (z. B. Bestehen im Wettbewerb mit *Peers*). Evaluative Maßnahmen basieren auf dem Modus der Information oder Überzeugung und sind dort wichtig, wo es darum geht, kulturell verankerte Sichtweisen oder Stereotype aufzubrechen. Durch Selbstverortung und Vergleich werden Diskrepanzen zwischen Ziel und Stand nach innen und möglicherweise auch nach außen sichtbar und als Anlass zur Verhaltensänderung thematisierbar. Evaluative Instrumente, wie etwa die Berichtspflicht, können gesetzlich festgelegt und sanktionierbar sein oder auf die Selbststeuerung der privaten Akteure setzen. Staatlicherseits können Informations-, Schulungs- oder Prüfangebote gemacht werden, wie z. B. durch die Auditierung der Familienfreundlichkeit eines Unternehmens oder die Bereitstellung von Instrumenten zur

Überprüfung der Lohnungleichheit (z. B. Logib D). Auch evaluative Instrumente können mehr oder weniger verbindlich ausgestaltet sein, wenn etwa eine Berichtspflicht zwingend abgefordert, kontrolliert und bei Nichteinhaltung sanktioniert wird. Dabei kann eine Sanktion selbst unterschiedliche Formen haben, strafrechtlich etwa durch Geld- oder Haftstrafen oder informell durch das meist moralisch gefärbte Sichtbar- und Öffentlichmachen von Fehlverhalten (*shaming and blaming*). Vergleiche können unternehmensintern, zwischen Betrieben bzw. Dienststellen oder zwischen verschiedenen Ländern durchgeführt werden. Ein Handlungsdruck ergibt sich vor allem dann, wenn das eigentliche Ziel der Gleichstellung in der (Fach-)Öffentlichkeit allgemein geteilt wird und eine hohe Legitimität genießt. Allerdings entfalten potenzielle Sanktionen nur dann eine Steuerungswirkung, wenn die (monetären oder nicht-monetären) Kosten als signifikant wahrgenommen werden.

Das alleinige Vorhandensein bestimmter Instrumente ist also kein Erfolgsgarant. Vielmehr müssen die verschiedenen Steuerungsformen klug kombiniert werden und gut ausgestaltet sein. Anhand der empirischen Beispiele der Quotenregelung lässt sich zeigen, inwiefern hierarchische und verbindliche Instrumente mit prozeduralen und evaluativen Instrumenten zu ergänzen sind und inwiefern die verschiedenen Instrumentenarten sich substitutiv oder komplementär verhalten.

### 3. Quoten – ein zentraler Baustein einer effektiven Politik zur beruflichen Gleichstellung?

Jenseits aller kontroversen Diskussionen werden Quotenregelungen zwei wichtige Effekte zugeschrieben, aufgrund derer sie als relevante Instrumente einer umfassenden Gleichstellungsstrategie gelten (Fagan et al. 2012): Sie leisten einen Beitrag zur Erhöhung des Frauenanteils in den Führungsgremien von Betrieben oder Dienststellen, und durch ihre gute „Sichtbarkeit“ haben sie eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung für die gleichstellungspolitische Diskussion insgesamt. Wie Quotenregelungen im Einzelnen funktionieren, wollen wir im Folgenden am Beispiel der beiden nordischen Länder – Norwegen und Schweden – erörtern, um vor diesem Hintergrund die Regelung zu untersuchen, die derzeit in Deutschland diskutiert wird. Interessant sind die nordischen Beispiele deshalb, weil sie beide recht erfolgreich sind, obwohl in Schweden – anders als in Norwegen – bislang auf eine gesetzliche hierarchische Regulierung verzichtet wurde. Die vergleichende Analyse soll deutlich machen, wie die Kombination der drei oben definierten Regulierungsmodi (hierarchisch/prozedural/evaluativ) zusammenwirken. Im Ergebnis wird dann klarer, ob und inwiefern eine strikte gesetzliche hierarchische Regu-

## ÜBERSICHT 2

## Vergleichende Bewertung der Effektivität der Quotenregelungen für die Privatwirtschaft

	Hierarchische Regulierung	Prozedurale Regulierung	Evaluative Regulierung	Ergebnis
Norwegen	hohe Verbindlichkeit (40%-Anteil) große Sichtbarkeit geringe Reichweite	Ausdifferenziertes Instrumentarium, hohe Verbindlichkeit	weitreichende und ausdifferenzierte Evaluation	40 %-Quote seit 2009 erfüllt, aber Stagnation, kaum spill-over-Effekte auf Vorstandsposten; adverse Effekte: Mandatskumulation
Schweden	keine verbindliche, nur angeandrohte Regelung; gute Sichtbarkeit durch Quote im öffentlichen Sektor	hohe Verbindlichkeit durch umfassende Berichtspflicht; ausdifferenziertes Instrumentarium; Selbstverpflichtung seit 2009	verbindliche, ausdifferenzierte und weitreichendes Monitoring durch verschiedene Institutionen	Anstieg des Frauenanteils auf 25%, kein spill-over-Effekt auf Sprecherposten; adverser Effekt: Erweiterung der Gremien
Deutschland	In Vorbereitung (30%-Anteil), geringe Verbindlichkeit durch milde Sanktionen, geringe Reichweite	Selbstverpflichtung geringe Verbindlichkeit; keine Berichtspflicht	begrenzte/spezifische evaluative Instrumente; nicht-staatliche Aktivitäten mit wachsender Sichtbarkeit	Moderater Anstieg auf 15% (2013), kein spill-over auf Vorstandsposten

Quelle: Zusammenstellung der Autorinnen.

WSI Mitteilungen

lierung durch andere Steuerungsformen ersetzbar ist. Dabei prüfen wir auch, inwiefern die Quotenregelungen jeweils in ein mehr oder weniger (technisch) konsistentes und (normativ) kohärentes nationales Gleichstellungsregime eingebettet sind. Die Ergebnisse dieses Vergleichs sind in *Übersicht 2* zusammengefasst.

### 3.1 Norwegen: Leuchtturm und Drohkulisse

Weil Norwegen als erstes Land die bisher am stärksten hierarchisch geprägte gesetzliche Quotenregelung 2003 für die Privatwirtschaft<sup>1</sup> eingeführt hat, gilt diese als Maßstab aller nationalen Debatten über die Einführung und Gestaltung solcher Instrumente (Huse et al. 2013a; Teigen 2012; Borchorst/Teigen in diesem Heft). Diese gesetzliche Regelung erfolgte, nachdem der Appell, Geschlechtergleichheit zu realisieren, ohne wesentlichen Erfolg geblieben war (Huse 2013a). Das norwegische Gesetz sah vor, dass börsennotierte Aktiengesellschaften (*public limited companies* – bis 2008)<sup>2</sup> in ihrem Verwaltungsrat<sup>3</sup> mindestens 40 % Frauen nominieren. Obwohl das Vorhaben nur weniger als 10 % der privaten Unternehmen betraf, berührte es den Kern der norwegischen Wirtschaft. Harte, aber gestaffelte Sanktionen wurden gleichzeitig eingeführt – beginnend mit wiederholten Warnungen, gefolgt von einer Geldstrafe, bis zur Zwangsauflösung des Unternehmens. Für private Unternehmen war eine zweistufige Umsetzung vorgesehen: die Frist bis 2008 galt für etablierte Firmen, während eine kürzere Frist (bis 2006) für neue Gründungen galt. Der Frauenanteil in norwegischen Verwaltungsräten wuchs daraufhin von 2002 von gerade einmal 6 % um das Sechsfache innerhalb von sieben Jahren. 2009 galt die Quote als erfolgreich umgesetzt (Teigen 2012). Die Quote von 40 % wurde

danach aber nicht deutlich überschritten. Zudem blieb der Frauenanteil unter Vorstandsvorsitzenden von der Reform fast unberührt – von 3 % im Jahr 2002 stieg er auf 5 % im Jahr 2009 (Teigen 2012) – was für eine stark begrenzte Auswirkung hierarchischer Regulierung spricht.

Die Einführung der Quote war mit einer Reihe begleitender Maßnahmen prozeduraler Natur verbunden, die die Rekrutierung von Frauen im Rahmen der gesetzlichen Quote erleichterten (Sweigart 2012, S. 98f.). Dazu gehörte die Etablierung öffentlich zugänglicher Datenbanken mit weiblichen Angestellten oder Kandidatinnen für Vorstandspostionen sowie Coaching und Weiterbildungsangebote für Anwärtnerinnen. An der Norwegischen Business School wurden, teilweise in Kooperation mit der Wirtschaft, außerdem Weiterbildungsprogramme für Managerinnen und Manager als Vorbereitung für die Wahrnehmung von Aufsichtsratsposten entwickelt (Standal 2013). Eine private Initiative, die Gründung des norwegischen „Professional Boards Forum“, das heute in Großbritannien und den

- 1 Seit 1981 musste schon in der Politik und in öffentlichen Gremien jedes Geschlecht mit einem Anteil von 40 % vertreten sein (Huse 2013b). Dies hat zu einer hohen Akzeptanz dieses Instruments geführt.
- 2 Auch Unternehmen in Staats- oder (inter-)kommunalem Besitz (bis 2004) und Genossenschaften (bis 2009) sollten die Quote von 40 % umsetzen.
- 3 Norwegen steht für das eingliedrige (one-tier) Modell der Unternehmensführung, wo (interne) exekutive und (extern nominierte) nicht-exekutive Mitglieder in einem einzigen Verwaltungsrat (corporate board) sitzen, darunter auch Vertreterinnen und Vertreter der Arbeitnehmerseite.

Niederlanden agiert, entwickelte außerdem 2003 eine Plattform für die Vernetzung geeigneter und kompetenter Wirtschaftsfachfrauen (Hurvenes 2013, S. 40).

Außerdem wird die verbindliche Vertretung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Verwaltungsrat als begünstigender Faktor betrachtet, da die Gruppe der Beschäftigten als offener für Outsider-Gruppen gilt (Sweigart 2012, S. 101). Interessant ist das medial beobachtete und später wissenschaftlich belegte Phänomen der „goldenen Röhre“ (Seierstad/Opsahl 2011): Danach besetzt eine Gruppe von bestimmten Frauen einen überproportionalen Anteil der Aufsichtsratsposten und kumuliert dabei mehrere Mandate. Hiermit wird die Entwicklung neuer geschlechtsspezifischer Ungleichheit deutlich, der durch eine gesetzliche Begrenzung der Mandatskumulation entgegengewirkt werden könnte. Allerdings relativiert sich dieses Phänomen auch dadurch, dass über die Zeit immer mehr Frauen in die Positionen „hineinwachsen“ (vgl. Huse 2013b).

Eine transparente und konsequente Evaluation des Implementationsprozesses, die durch das Handelsregister erfolgt (da das Aktiengesetz durch die Quotenregelung geändert wurde), hielt den Druck auf die betroffenen Unternehmen konstant. Die Ergebniskontrolle wird auch dadurch erleichtert, dass in Norwegen private und öffentliche Arbeitgeber einer jährlichen Berichtspflicht unterliegen, die sie zur aktiven Analyse der Geschlechtergleichstellung im Betrieb verpflichtet. Diese Berichte sind überdies öffentlich zugänglich und fließen in das jährliche Gender Equality Barometer der Nordischen Länder ein.<sup>4</sup> Im Januar 2008 ergab eine Auswertung durch das norwegische Handelsregister, dass nur ein sehr kleiner Teil der betroffenen Unternehmen (77 von über 1.000) die Quotenregelung verletzten; diese erfüllten dann nach der ersten oder der zweiten Mahnung die Auflagen und entgingen damit der Sanktionierung. Allerdings wechselte jedoch ein nicht unerheblicher Anteil der betroffenen Unternehmen (etwa 100) ihren Status, um dem Geltungsbereich des Gesetzes zu entkommen (Teigen 2012).

Der politische Schlüssel zum Erfolg des Gesetzes ist ohne Zweifel der Unterstützung durch den christdemokratischen Wirtschaftsminister zu verdanken (Teigen 2012, S. 135; Huse 2013a), die der gesetzlichen Regelung eine große Sichtbarkeit und Legitimität verschaffte und zur (diskursiven) Institutionalisierung der Norm der Geschlechtergleichheit in den Aufsichtsräten beitrug. Die erfolgreiche Umsetzung der Quote liegt einerseits an den gut konstruierten ausdifferenzierten und mit großer Verbindlichkeit versehenen Kontrollmechanismen, die die Sanktionsdrohung glaubhaft und effektiv machen. Andererseits begünstigen die begleitenden Trainings und Netzwerke, die zum Teil von den Adressaten selbst erarbeitet wurden, die Erfolge bei der Rekrutierung von Frauen. Diese ausgeglichene Mischung aus Monitoring und Kontrolle ist außerdem eingebettet in eine technisch konsistente und normativ relativ kohärente<sup>5</sup> Gleichstellungspolitik, die durch Gender Mainstreaming und positive Maßnahmen zweigleisig arbeitet (LDO 2012, S. 6f.).

Die norwegische Quotenregelung ist einerseits in ihrer Reichweite begrenzt, da sie nur eine kleine Minderheit der privaten Unternehmen betrifft und bislang ohne nennenswerte „Spill-over-Effekte“ auf die Mehrheit der Unternehmen geblieben ist (Teigen 2012). Allerdings hat sie auch mit der Tradition der Selbstregulierung des privaten Sektors gebrochen und etabliert eine neue Handlungslogik für die Unternehmen. Andererseits ist die norwegische Quotenregelung insgesamt als hochgradig effektiv zu werten, da sie geeigneten Frauen starke Anreize für eine gute Berufskarriere bietet und weibliche Karrieren damit auch in der Privatwirtschaft selbstverständlicher werden. Insofern könnten diese neuen Rollenvorbilder, sofern sich das Problem der Mandatskumulation weiterhin relativiert, zu einem entscheidenden Kulturwandel beitragen (ebd.).

### 3.2 Schweden: wesentliche Fortschritte „im Schatten des Gesetzes“

Der Kontrast zwischen dem norwegischen Fall und den Entwicklungen in seinem Nachbarland Schweden ist interessant. In Schweden hat die Regierung ohne gesetzliche Quote, aber unter wiederholter Androhung der Einführung einer gesetzlichen Regelung die Arbeitgeber dazu gebracht, den Frauenanteil an ihren Verwaltungsratsmitgliedern<sup>6</sup> drastisch zu erhöhen. So stieg der Frauenanteil in den Verwaltungsräten börsennotierter Unternehmen von 2 % Mitte der 1990er Jahre auf 25 % im Jahr 2012.

Dieser (relative) Erfolg stellt jedoch eine Ausnahme unter den europäischen Ländern dar, in denen bislang das Modell der Selbstregulierung „im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 2000) gilt. Schon 1999 drohte die sozialdemokratische Gleichstellungsministerin mit der Einführung einer gesetzlichen Quote, die von der Wirtschaft mit Verweis auf das Prinzip des autonomen Handelns des Unternehmers massiv abgelehnt wurde (Bohman et al. 2012). Diese Drohung wurde 2002 wiederholt und präzisiert: So sollte bis 2004 der Frauenanteil in Verwaltungsräten auf 25 % gesteigert werden, andernfalls würde eine gesetzliche Maßnahme in Kraft gesetzt. Im Jahr 2009 verpflichteten sich dann die schwedischen Arbeitgeber durch die Änderung des schwe-

4 Die nordischen Länder arbeiten seit 1974 im Bereich der Gleichstellung im Auftrag des Nordischen Ministerrats zusammen. Unter anderem werden jährlich die Fortschritte in der Gleichstellung mit dem Gender Equality Barometer erfasst und veröffentlicht (s. <http://www.norden.org/en/theme/nordisk-samarbejde-om-ligestilling-i-40-aar>).

5 Trotz hoher Frauenbeschäftigungsquoten wird das norwegische Gleichstellungsregime durch einen immer noch stark segregierten Arbeitsmarkt gekennzeichnet, in dem Frauen sich eher im öffentlichen Sektor konzentrieren.

6 In Schweden gibt es ein dem norwegischen Modell ähnliches eingliedriges Modell der Unternehmensführung (vgl. Fußnote 3).

dischen Corporate Governance Kodex, eine geschlechtergerechte Verteilung der Posten in den Verwaltungsräten börsennotierter Unternehmen anzustreben (ebd.). Zusammen mit der hierarchischen Regulierung des öffentlichen Sektors erzeugte die „Drohung im Schatten der Hierarchie“ mit dem Verweis auf den norwegischen Weg (vgl. hierzu auch Borchorst/Teigen in diesem Heft) ausreichenden Druck, bei der Gleichstellung in den Verwaltungsräten aktiv zu werden.

Zur Kontrolle der erreichten Fortschritte standen und stehen der Regierung mehrere Informationsquellen zu Verfügung. So veröffentlicht die schwedische Börse jährlich die Zusammensetzung der Verwaltungsräte börsennotierter Unternehmen. Außerdem sind schwedische Betriebe auch im Rahmen der Gleichstellungspolitik der Regierung zur Erstellung von umfassenden Berichten und Plänen gesetzlich verpflichtet (Bothfeld et al. 2010, S. 47ff.). Mit dem Inkrafttreten des neuen Antidiskriminierungsgesetzes (2009) verfügt zudem der *Ombudsman* (Bürgerbeauftragte) für Gleichstellung über erweiterte Sanktionsmöglichkeiten (z. B. die Verhängung von Geldstrafen), wenn Berichte nicht oder nicht fristgemäß geliefert werden. Wenngleich das norwegische Phänomen der Mandatskumulation in Schweden nicht nachzuweisen ist, zeigt die statistische Berichterstattung dennoch, dass es auch in Schweden Ausweichreaktionen gibt: So führt die Nominierung von Frauen als Verwaltungsratsmitglieder zuweilen zur Erweiterung des Gremiums und nicht zur Ersetzung männlicher Mitglieder durch Frauen. Dies kann als ein Indikator für bestimmte „Alibi-Nominierungen“ gelten (Bohman et al. 2012).

Der schwedische Fall zeigt, dass der „Schatten der Hierarchie“ ausreichen kann, um wirtschaftliche Akteure dazu zu bringen, ihr Handeln in kurzer Zeit dramatisch zu ändern. Allerdings beurteilte der aktuelle schwedische Finanzminister die Frage recht skeptisch, ob ein Frauenanteil von 25 % schon die kritische Marke darstellt, die zeigt, dass Schweden ohne gesetzliche Intervention in die unternehmerische Freiheit auskommen kann.<sup>7</sup> Und im Februar 2014 wiederholte er die Drohung der Einführung einer gesetzlichen Quote. Der Frauenanteil unter den Verwaltungsratsmitgliedern verbessert sich nämlich seit 2008 nicht mehr wesentlich<sup>8</sup> – was wiederum für die stärkere Effektivität einer hierarchischen Regelung spricht.

Auf alle Fälle begünstigten wesentliche Rahmenbedingungen die vormalige rapide Steigerung des Frauenanteils in den Verwaltungsräten: Ende der 1990er Jahre wurden gesetzliche Quoten sowohl für politische Ämter, öffentliche Gremien und akademische Posten als auch für öffentliche Unternehmen eingeführt. Diese frühe Institutionalisierung versorgte das Instrument der Quote mit einem hohen Maß an gesellschaftlicher Akzeptanz und Anerkennung (Freidvall et al. 2006) und legte seine Einführung auch in der Privatwirtschaft nahe. Ein anderer wichtiger Faktor dafür, dass die schwedischen Arbeitgeber – unter starker Beobachtung der Medien – aktiv wurden, ist ohne Zweifel das hochgradig konsistente schwedische Policy-Regime im Be-

reich der beruflichen Gleichstellung. Diese seit Langem etablierte, konsensuale und ausdifferenzierte Gleichstellungspolitik und die positiven Erfahrungen mit den Quotenregelungen in den anderen Bereichen sowie die etablierten und transparenten Kontrollverfahren des betrieblichen Handelns machten die Androhung einer gesetzlichen Quote glaubhaft. Zudem führte die konsequente Umsetzung dieser Gleichstellungspolitik dazu, dass ein ausreichender Pool von geeigneten Frauen zur Verfügung stand. Wenngleich auch der schwedische Arbeitsmarkt immer noch stark segregiert ist, wurden Frauenkarrieren bereits seit vielen Jahren v.a. durch ein breites Angebot an Maßnahmen zur Vereinbarkeit gefördert.

### 3.3 Deutschland: langjähriger Widerstand trotz wachsenden politischen Drucks

Unter der schwarz-gelben Koalition (2009-2013) entbrannte eine Debatte über die Einführung einer gesetzlichen Geschlechterquote für Vorstände und Aufsichtsräte börsennotierter Unternehmen, die zur Entwicklung von nicht weniger als vier Gesetzentwürfen führte. Tiefe Uneinigkeit zwischen den Koalitionspartnern führte diese Debatte aber in eine politische Sackgasse. So wurde ein Stufenplan mit den Wirtschaftsvertretern vereinbart, der die Einführung einer gesetzlichen selbstverpflichtenden „Flexi-Quote“<sup>9</sup> vorsah. Trotz einer parteiübergreifenden Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments kam diese nie zustande, da ein Bruch mit der Parteidisziplin bei den Christdemokraten zu fürchten war. Die seit September 2013 amtierende Große Koalition will nun bis 2015 eine gesetzliche Quote verabschieden. Die Ende März 2014 veröffentlichten Leitlinien für das Gesetzgebungsverfahren sehen eine Quote von 30 % in Aufsichtsräten von „voll mitbestimmungspflichtigen“<sup>10</sup> und börsennotierten Unternehmen<sup>11</sup> vor, die ab 2016 neu besetzt werden. Die Quote bezieht sich sowohl auf die Arbeitnehmer- als auch auf die Anteilseignerseite. Bei ▶

7 Aus der Presse: <http://www.bloomberg.com/news/2014-02-12/sweden-threatens-business-firms-with-sex-quotas-after-women-snubbed.html>.

8 Aus dem nationalen Factsheet der Europäischen Kommission „Gender Balance in Boards“ (Stand 2013).

9 In diesem Projekt sollten sich die DAX-30-Unternehmen konkrete Ziele und Fristen zu einer Erhöhung des Frauenanteils in Aufsichtsräten selbst setzen. Eine Veröffentlichungspflicht wäre damit verbunden gewesen. Die gesetzliche Frist wäre mit der Erreichung der 30%-Grenze entfallen.

10 Dieser im neuen Koalitionsvertrag erfundene Begriff beschreibt eine paritätische Besetzung von Anteilseigner- und Arbeitnehmervertretern (Pütz/Weckes 2014).

11 Beide Merkmale sind als kumulativ und nicht als alternativ zu betrachten: siehe dazu Pütz/Weckes 2014.

Nichterreichen der Quote sollen die für das unterrepräsentierte Geschlecht vorgesehenen Sitze in den Aufsichtsräten frei bleiben – eine im internationalen Vergleich sehr milde Sanktion. Trotz der Nichterfüllung der Quote würde der Aufsichtsrat damit jedoch handlungsfähig bleiben. Nach heutigem Stand wird das Gesetz nur rund 101 Aktiengesellschaften betreffen (Pütz/Weckes 2014) – eine recht begrenzte Reichweite für ein so prominentes und umstrittenes Gesetzesvorhaben. Es wird jedoch von freiwilligen Maßnahmen flankiert, die anhand von selbstfestgelegten Zielvorgaben und Fristen viel mehr Unternehmen (3.500) dazu bewegen sollen, den Frauenanteil sowohl in den Vorständen als auch auf den ersten zwei Führungsebenen zu erhöhen (BMFSFJ 2014).

Dass die Politik auch weiterhin auf Freiwilligkeit setzt, fügt sich in die bisherige Handlungslogik der Unternehmensseite gut ein: Die deutschen Arbeitgeberverbände haben sich 2010 durch eine Änderung des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) zu „einer angemessenen Repräsentanz von Frauen“ bei der Besetzung von Aufsichtsräten verpflichtet. Aufsichtsräte sollen danach (freiwillig) ein konkretes Ziel formulieren, dessen Umsetzungsgrad im jährlichen Corporate-Governance-Bericht veröffentlicht werden soll. Nach dem *Comply-or-Explain*-Prinzip soll die Veröffentlichung dieses Indikators Transparenz und Vergleichbarkeit schaffen.<sup>12</sup> Allerdings haben sich diese freiwilligen prozeduralen Maßnahmen, die auch die „große Freiheit zu gleichstellungspolitischem Handeln“ der 2001 freiwilligen Vereinbarung zur Chancengleichheit in der Privatwirtschaft auszeichnen, bisher jedoch als unzureichend für die Veränderung des betrieblichen Handelns erwiesen (Bothfeld et al. 2010). Hierzu fehlt für die Privatwirtschaft eine systematische Berichtspflicht zur betrieblichen Gleichstellung, die es in Teilen des öffentlichen Dienstes bereits gibt. Ohne diese Berichtspflicht wird sich die gewünschte inkrementelle und reflexive („freiwillige“) Anpassung des betrieblichen Handelns maßgeblich verzögern, da die Nichtbeachtung der Selbstverpflichtung zur Gleichstellung nicht sichtbar wird.

Ein systematisches öffentliches Monitoring des erreichten Stands in der Gleichstellung von Frauen und Männern in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft fehlt in Deutschland bislang. Zur Beobachtung der Förderung von Frauen in Führungspositionen gibt es allerdings inzwischen eine erprobte wissenschaftliche Infrastruktur, die von Akteurinnen und Akteuren aus der Wissenschaft und der Wirtschaft initiiert und entwickelt wurde. So veröffentlicht der Führungskräfte-Monitor des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW) seit 2006 jährlich die gleichstellungspolitisch relevanten Entwicklungen in Aufsichtsräten und Vorständen. Zudem leistet die in 2006 gegründete Initiative „Frauen in die Aufsichtsräte e.V.“ (FidAR) anhand ihres *Women on Board-Index* anhaltende Lobbyarbeit (Schulz-Strelow 2013). Diese systematische Thematisierung zeigt – zusammen mit der Selbstverpflichtung im DCGK – durchaus eine Wirkung: In den 100 größten deut-

lichen Unternehmen stieg der Frauenanteil in den Aufsichtsräten von 9,6 % (2006) auf 15,2 % (2013). In den Vorständen stieg der Frauenanteil allerdings sehr viel moderater an, von 0,2 % (2006) auf nur 4,8 % (2013) (Holst/Kirsch 2014, S. 20). Eine fristgerechte Erfüllung der kommenden Quote für Aufsichtsräte wird daher der Wirtschaft Kraftanstrengungen abverlangen, rechtzeitig geeignete Frauen für die Übernahme von Aufsichtsratsposten zu motivieren.

Das widerwillige Bekenntnis der früheren deutschen Regierungen zu einer gesetzlichen Frauenquote spiegelt die normative Unentschiedenheit des deutschen Genderregimes wider (Bothfeld 2008) – zwischen der Orientierung am „Doppel-Verdiener Modell“ als neuer Norm und stereotypen Vorstellungen der geschlechterspezifischen Arbeitsteilung, die nach wie vor noch viele andere Teilbereiche der Gleichstellungspolitik betreffen. Inwiefern die Einführung einer gesetzlichen Quote zum kulturellen Wandel insgesamt beitragen kann, wird wegen der elitären und sehr selektiven Orientierung dieses Themas skeptisch beurteilt (Berghahn 2012). Allerdings geht auch in Deutschland allein von der Diskussion über dieses Instrument eine Signalwirkung für eine stärker ergebnisorientierte Gleichstellungspolitik aus.

#### 4. Perspektiven einer effektiven Politik zur beruflichen Gleichstellung

Die Einbettung in einen egalitären kulturellen und sozialen Kontext ist, wie am Beispiel der nordischen Länder deutlich wird, eine begünstigende Bedingung für eine effektive berufliche Gleichstellungspolitik. Wie das schwedische Fallbeispiel zeigt, kann ein normativ kohärenter Kontext durchaus Wirkungen herbeiführen, die in anderen Ländern durch vereinzelt hierarchische Maßnahmen nur schwer zu erreichen sind. Ohne Zweifel erschwert eine normative Unentschiedenheit, wie sie in Deutschland zu beobachten ist, die Entwicklung eines kohärenten und konsistenten Policy-Regimes, da interne Widersprüche in vielen Fällen nicht durch konsequente Politikgestaltung und Koordination unterschiedlicher Maßnahmen aufgelöst werden. Eine (durchaus nicht neue) Lektion des Ländervergleichs ist daher auch, dass der Begriff der Geschlechtergleichheit im Fraser'schen Sinne (Fraser 1994) immer als mehrdimensionales Konzept verstanden werden muss und eine konsequente Gleichstellungspolitik immer eine breite normative Thematisierung erfordert.

Aus den konzeptionellen Überlegungen und den empirischen Analysen der Quotenregelungen lassen sich zwei

12 Aus der Pressemeldung des BMFSFJ vom 24.07.2012: „Flexi-Quote und Stufenplan – Frauen und Männer in Führungspositionen.“

weitere Schlüsse ziehen. *Erstens* wird deutlich, dass berufliche Gleichstellung, an der betriebliche Akteure maßgeblich mitwirken müssen, nur mit einer guten Kombination verschiedener Steuerungsmodi und -formen zu erzielen ist. Ver- und Gebote müssen möglichst differenziert auf verschiedene Sachverhalte angepasst und gleichzeitig verbindlich formuliert sein. Dennoch sind Vorschriften nicht effektiv oder nicht nachhaltig, wenn sich nicht auch die Handlungsrouniten und -logiken auf betrieblicher Ebene entsprechend verändern. Selbstverpflichtungen stellen einen wichtigen Schritt dar, weil sie das Bekenntnis zu den Steuerungszielen widerspiegeln, ihre Wirkung ist jedoch begrenzt, wenn die Nichteinhaltung keine ernsthaften Konsequenzen nach sich zieht. In Deutschland wurde diese Erfahrung ganz klar nach 2001 mit der „Freiwilligen Vereinbarung“ zwischen der Bundesregierung und den Wirtschaftsverbänden gemacht, die damals die gesetzliche Regelung ersetzen sollte (Bothfeld et al. 2010, S. 29ff.). Auch in Schweden wird jeder Fortschritt bei der Repräsentanz von Frauen in den Führungspositionen der Wirtschaft nur durch die erneute Androhung einer gesetzlichen Regulierung erzwungen. Als ein gutes Instrumentenset erweisen sich die gesetzlichen und verbindlichen Berichtspflichten, die die Betriebe zur Selbstprüfung zwingen; allerdings gilt auch hier, dass Sanktionsmöglichkeiten erst den notwendigen Druck für die Umsetzung erzeugen. Das norwegische Beispiel zeigt außerdem, wie wichtig eine gute Koordination mit begleitenden Maßnahmen zur gezielten Ausbildung und Förderung sowie zur Bildung von Netzwerkstrukturen ist, um einen Pool von Frauen zu generieren, die für Aufsichtsratsaktivitäten geeignet sind. Aus dem schwedischen Beispiel ist zu lernen, dass insgesamt eine kohärente und konsistente berufliche Gleichstellungspolitik gute Rahmenbedingungen schafft, einen Zuwachs von Frauen in Führungspositionen auch ohne gesetzliche Quote zu erreichen. Davon abgesehen ist eine systematische Evaluierung der Zielerreichung, vor allem wenn Ergebnisse auch öffentlich gemacht werden, eine weitere notwendige Bedingung für eine effektive betriebliche Gleichstellungspolitik. Der Handlungsdruck auf die Unternehmen, der bei der Veröffentlichung durch die nicht-monetären Mechanismen des *shaming and blaming* oder der öffentlichen Rechtfertigung entsteht, ist dabei nicht zu unterschätzen und kann eine formale rechtliche Sanktionierung vermutlich durchaus ersetzen. Allerdings ist die Bindungskraft davon abhängig, wie viel Symbolcharakter und öffentliches Interesse Maßnahmen haben; somit stellt auch hier der Verzicht auf eine formale Regelung der Sanktionierung von Nichterfüllung von Evaluationsregeln eine potenzielle Schwachstelle bei der Umsetzung dar.

Die *zweite* und abschließende Schlussfolgerung ergibt sich aus dem bereits dargestellten: Zwar suggeriert das schwedische Beispiel, dass sich signifikante Effekte auch durch prozedurale und evaluative Instrumente anstelle einer hierarchischen Regulierung erreichen lassen. Tatsächlich ist jedoch deutlich geworden, dass einerseits ein insgesamt konsistenter und kohärenter Rahmen die Entwicklung bedingt hat und andererseits die schwedische Berichtspflicht mit Zwangselementen versehen ist; selbst unter diesen günstigen Bedingungen wurde jeglicher Fortschritt allein „im Schatten der Hierarchie“, d. h. unter glaubhafter Androhung einer gesetzlichen Regelung, erreicht.

Jenseits der Frage nach ihrer Effektivität hat eine gesetzliche Quotenregelung in jedem Falle aber eine übergeordnete Funktion: Sie definiert die Gleichstellung in den Führungsetagen als ein politisches und öffentliches Anliegen und etabliert damit eine politische Norm in einem zentralen gesellschaftlichen Teilbereich, der Privatwirtschaft. Es ist letztlich der starke symbolische Charakter der Quotenregelung, der die große Bedeutung dieses Instruments für die Gleichstellungspolitik insgesamt ausmacht, auch

wenn sie sich nicht unmittelbar und direkt auf alle Dimensionen der Gleichheit zwischen Frauen und Männern erstreckt. Insofern ist die Quote nicht nur ein wichtiges gleichstellungspolitisches Instrument, sondern gleichermaßen Teil des gleichstellungspolitischen Projektes moderner Marktwirtschaften insgesamt. ■

## LITERATUR

- Benz, A.** (2008): Der moderne Staat, München
- Berghahn, S.** (2012): Vereint im Kampf für die Frauenquote in Aufsichtsräten? Eine kommentierende Betrachtung, in: gender-politik-online, Januar
- Bohman, L./Bygren, M./Edling, C.** (2012): Surge under threat. The rapid increase of women on Swedish boards of directors, in: Fagan, C./González Menéndez, M./Gómez Ansón, S. (Hrsg.): Women on corporate boards and in top management. European trends and policy, Houndsmills, S. 91–108
- Bothfeld, S.** (2008): Under reconstruction: Die Fragmentierung des deutschen Geschlechterregimes durch die neue Familienpolitik: Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier 1/2008, Bremen
- Bothfeld, S./Hübers, S./Rouault, S.** (2010): Gleichstellungspolitische Rahmenbedingungen für das betriebliche Handeln. Ein internationaler Vergleich, in: Projekt GiB (Hrsg.): Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der Privatwirtschaft, Berlin, S. 23–88
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)** (2014): Leitlinien für das Gesetzgebungsverfahren „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im Öffentlichen Dienst, März, Berlin
- Callies, G.-P.** (1998): Prozedurales Recht, Baden-Baden
- Fagan, C./González Menéndez, M./Gómez Ansón, S.** (Hrsg.) (2012): Women on corporate boards and in top management: European trends and policy, Houndsmills
- Fraser, N.** (1994): Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtssystem: Ein postindustrielles Gedankenexperiment, in: Honneth, A. (Hrsg.): Pathologien des Sozialen. Die Aufgaben der Sozialphilosophie, Frankfurt a. M., S. 351–376
- Freidenvall, L./Dahlerup, D./Skjeie, H.** (2006): The Nordic countries: an incremental model, in: Dahlerup, D. (Hrsg.): Women, quotas and politics, London, S. 55–82
- Holst, E./Kirsch, A.** (2014): Women still the exception on executive boards of Germany's large firms: Gradually increasing representation on supervisory boards, in: DIW Economic Bulletin 4 (3), S. 3–15
- Hurvenes, E.** (2013): Professionalising boards: The work of the Professional Boards Forum, in: Machold, S. et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 40–45
- Huse, M.** (2013a): The political process behind the gender balance law, in: Machold, S. et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 9–16
- Huse, M.** (2013b): Characteristics and background of the Norwegian women directors, in: Machold, S. et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 69–77
- Krell, G.** (2011): „Geschlechterungleichheiten in Führungspositionen“ in: Dies. et al. (Hrsg.): Chancengleichheit durch Personalpolitik, Wiesbaden, S. 403–428
- Krook, M. L./Zetterberg, P.** (2014): Electoral quotas and political representation: Comparative perspectives, in: International Political Science Review 35 (3), S. 3–11
- Lascoumes, P./Le Galès, P.** (2007): Introduction: Understanding public policy through its Instruments – From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation, in: Governance 20 (1), S. 1–21
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)** (2012): Supplementary report to the 8th Norwegian report to the CEDAW Committee from the Equality and Anti-Discrimination Ombud. LDO, Oslo
- Machold, S./Huse, M./Hansen, K./Brogi, M.** (Hrsg.) (2013): Getting women on to corporate boards. A snowball starting in Norway, Cheltenham
- Peters, G.** (2002): The politics of tool choice, in: Salamon, L. M. (Hrsg.): The tools of government. A guide to the new governance, Oxford, S. 552–564
- Pütz, L./Weckes, M.** (2014): Geschlechterquote für mehr Frauen in den Aufsichtsräten – vor allem Anteilseigner sind gefordert, Mitbestimmungs-förderung, Report 1-2014, April
- Scharpf, F.W.** (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen

- Schulz-Strelow, M.** (2013): Women on boards: Lessons learnt from Norway, in: Machold, S. et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 179–183
- Seierstad, C./Opsahl, T.** (2011): For the few not the many? The effects of affirmative action on presence, prominence, and social capital of women directors in Norway, in: Scandinavian Journal of Management 27 (1), S. 44–54
- Standal, E. G.** (2013): Competence at board level: the Norwegian case, in: Machold, S. et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 37–39
- Sweigart, A.** (2012): Women on board for change: The Norway model of boardroom quotas as a tool for progress in the United States and Canada, in: Northwestern Journal of International Law and Business 32 (4), S. 81A–105A
- Teigen, M.** (2012): Gender quotas on corporate boards: On the diffusion of a distinct national policy reform, in: Comparative Social Research 29 (2), S. 115–146
- Töller, A. E.** (2009): Freiwillige Regulierung zwischen Staat und Markt: Der Deutsche Corporate Governance-Kodex (DCGK), in: dms – der moderne staat 2 (2), S. 293–313
- Wahl, A. v.** (1999): Gleichstellungsregime, Opladen

## AUTORINNEN

**SILKE BOTHFELD**, Prof. Dr., Politikwissenschaftlerin, unterrichtet Politikmanagement an der Hochschule Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Gleichstellungs-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich sowie normative Ansätze der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung.

@ silke.bothfeld@hs-bremen.de

**SOPHIE ROUAULT**, Diplom-Politologin, ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hochschule Bremen. Zur Zeit arbeitet sie an ihrer Promotion zu Neuen Governance-Formen in der Gleichstellungspolitik und untersucht darin die Regime der Gleichstellungspolitik im deutsch-französischen Vergleich.

@ srouault@web.de