

Die Quote wirkt?

Das Führungspositionen-Gesetz – zentrale Ergebnisse der Evaluation zeigen Handlungsbedarf

Sophie Rotino

djb-Mitglied, Referentin im Referat „Frauen in Führungspositionen, Gleichstellungsgesetze für den öffentlichen Dienst“ im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

Im Mai 2015 trat das viel diskutierte und langersehnte „Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen“ (FüPoG) in Kraft, das in drei Bereichen die Frauenanteile an Führungspositionen erhöhen soll: Im öffentlich-rechtlichen Teil mit einer Novellierung des Bundesgleichstellungsgesetzes und des Bundesgremienbesetzungsgesetzes und mit Regelungen für die Privatwirtschaft. Die prominenteste Regelung des Gesetzes war die Einführung einer festen Geschlechterquote von 30 Prozent für Aufsichtsräte von Unternehmen, die börsennotiert sind und der paritätischen Mitbestimmung unterliegen. Zusätzlich wurden Unternehmen, die entweder börsennotiert oder mitbestimmt sind, verpflichtet, sich Zielgrößen für die Frauenanteile an den obersten Führungsebenen (Aufsichtsrat, Vorstand, erste und zweite Managementebene) zu setzen. Nun wurde das Gesetz evaluiert.

Die Quote wirkt, doch freiwillig tut sich nichts

Im Evaluationsgutachten¹ wurde bestätigt, was bereits das jährliche Monitoring gezeigt hatte. Die Quote im Aufsichtsrat wirkt, doch freiwillig tut sich wenig. Die Quote hat seit ihrer Einführung zu einem signifikanten Anstieg des Frauenanteils von 25 Prozent auf 35,9 Prozent in den Aufsichtsräten der aktuell 106 von der Quote betroffenen Unternehmen geführt.² Bei den übrigen 2.103 Unternehmen, die unter das Gesetz, nicht aber unter die Quote fallen, liegt der Frauenanteil im Aufsichtsrat dagegen nur bei mageren 21,6 Prozent.³

In den Vorständen ist das Bild noch dramatischer: Frauen sind dort noch immer stark unterrepräsentiert. Der Frauenanteil in den Vorständen aller Unternehmen ohne feste Quote für den Aufsichtsrat betrug nur 8,6 Prozent.⁴ In den 106 Quoten-Unternehmen liegt der Frauenanteil in den Vorständen bei immerhin 14,1 Prozent und hat sich damit seit 2015 fast verdreifacht.⁵

Knapp 80 Prozent der Unternehmen auf Vorstandsebene haben keine Zielgrößen veröffentlicht und rund 70 Prozent der Unternehmen, die sich Zielgrößen für den Vorstand gesetzt haben, setzten – völlig gesetzeskonform – die Zielgröße Null. Zielgrößen von über 30 Prozent wurden selten angegeben. Der erhoffte Effekt, dass die Erhöhung des Frauenanteils in den Aufsichtsräten auch zu einer Steigerung in den Vorständen führen würde, blieb somit aus. Auch in den Aufsichtsräten wirkt die Quote eher wie eine Deckelung. Daraus folgt zum einen, dass verpflichtende Regelungen fruchten und zum anderen, dass zwar viele Unternehmen die

Anforderungen des FüPoG im Sinne ihrer Compliance umsetzen, doch werden sie wenig angeregt, eine nachhaltige Führungskräfteentwicklung für Frauen zu implementieren. Die Evaluator*innen attestierten dem FüPoG folglich keine Wirkungsweise, die zu einem Kulturwandel und zu einem *Mindshift* in Unternehmen, zu einem Umdenken und Aufbrechen von tradierten Rollenbildern, führte.

Gleichstellungsorientierte Personalprozesse und Strukturen selten

Dem FüPoG kommt vielmehr eine mittelbare und beschleunigende Katalysatorrolle zu. Die Befragungen lieferten Erkenntnisse darüber, dass die Quoten-Unternehmen sich besser mit den Inhalten des FüPoG auskannten. Sie verfügen häufig über standardisierte Prozesse bei Besetzungsverfahren und organisierte Aufstiegsstrukturen für Frauen. In den Unternehmen, in denen bereits eine Sensibilität für gleichstellungsfördernde Personalprozesse bestand, wurden diese häufiger überprüft. Allerdings sind solche nicht sehr verbreitet; nur knapp die Hälfte der Personalabteilungen wurden vom Vorstand angewiesen, Maßnahmen für mehr Geschlechtergerechtigkeit zu ergreifen.

Die als Katalysator beschriebene Wirkungsweise des FüPoG führt das Gutachten auch darauf zurück, dass die Rolle des Aufsichtsrats recht passiv ausfällt. Die Entscheidungen, wie und ob Frauen im Unternehmen gefördert und Zielgrößen festgelegt werden, fallen im Vorstand; dasselbe gilt bei der Definition der Zielgrößen: Die Personalabteilung bereitet Vorschläge vor, der Vorstand entscheidet und der Aufsichtsrat segnet sie ab.

Gleichstellung top-down

Vielen Befragten war nicht bewusst, dass der größte Umsetzungs- und Handlungsbedarf an der Unternehmensspitze steht. Gleichzeitig nimmt mit zunehmender Distanz von der Top-Management-Ebene die Befassung mit dem Gesetz ab: Personal-

- 1 Evaluationsgutachten über die Wirksamkeit des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst sowie über den Erfüllungsaufwand und Stellungnahme der Bundesregierung, BT-Drucks. 19/24615, abrufbar unter: <<<https://dserver.bundestag.de/btd/19/246/1924615.pdf>>> (letzter Zugriff: 22.7.2021).
- 2 FidAR, Women on Board Index 185, Stand 15. Januar 2021, aktualisiert am 22. März 2021, abrufbar unter: <<<https://wob-index.de/wob185.html>>> (letzter Zugriff: 22.7.2021).
- 3 Fünfte Jährlichen Information der Bundesregierung über die Entwicklung des Frauen- und Männeranteils an Führungsebenen und in Gremien der Privatwirtschaft und des öffentlichen Dienstes (im Erscheinen). Darin werden die Daten des Geschäftsjahrs 2018 ausgewertet.
- 4 Ebd.
- 5 FidAR (Fn. 2), S. 39.

abteilungen, Betriebsratsmitglieder und untere Führungsebenen haben häufig kaum oder keine Kenntnis von den tatsächlich festgelegten Zielgrößen des eigenen Unternehmens.

Denn mit glaubhaftem Engagement und intrinsischer Motivation, so die Evaluatoren*innen, haben Führungskräfte in ihrer Vorbildfunktion einen großen Einfluss darauf, wie sich die Unternehmenskultur und das Leitbild entwickle. Durch klare Bekenntnisse, wie die eigene Inanspruchnahme von längerer Elternzeit, werden bestehende Hemmnisse unter den Beschäftigten reduziert, eine Abkehr von traditionellen Rollenbildern ermöglicht und die Attraktivität von Führungspositionen für Frauen erhöht. Dafür bedarf es jedoch einer zielführenden Ausgestaltung und konsequenten Nachverfolgung der Angebote. Daher ist eine Verankerung von gleichstellungsorientierten Unternehmensprozessen so wichtig. Wenn Unternehmen eigenverantwortlich diesen Veränderungsprozess an der betrieblichen Wirklichkeit ausrichten können, dann sind nicht nur die Maßnahmen passender, sondern auch wirkungsvoller. Dies reduziert auch mögliche Abwehrreaktionen des Top-Managements, das weitergehende Verpflichtung als Belastung empfinden könnte.

Monitoring zentrales Instrument

Das Monitoring der Frauenanteile an Führungspositionen ist laut Evaluationsgutachten für die gleichstellungsfördernden Prozesse in Unternehmen unerlässlich. Zum einen hat es sich als hilfreich für eine realistische Berechnung von Zielgrößen erwiesen. Zum anderen werden durch ein differenziertes Monitoring der *Pipeline* über alle Ebenen hinweg – bestenfalls kombiniert mit einer Incentivierung für die Erhöhung des Frauenanteils in der eigenen Abteilung – auch Führungskräfte im mittleren Management stärker in die Verantwortung genommen. Denn Interviewpartner*innen aus Unternehmen, in denen sehr ambitionierte Ziele erreicht wurden, blicken auf eine konsequent aufgebaute *Pipeline* von Frauen. Vor der Herausforderung, keine geeigneten Kandidatinnen zu finden, stehen diese Unternehmen nicht. Denn – so stellte sich in nahezu allen Interviews heraus – nur Unternehmen, die sich erst mit dem Inkrafttreten des Gesetzes systematischer mit Chancengleichheit im eigenen Unternehmen auseinandersetzen, schilderten die Suche nach geeigneten Kandidatinnen als Problem. Dieser Unterschied wurde besonders innerhalb einer Branche deutlich, in der die Unternehmen aus dem gleichen Pool an Kandidatinnen rekrutieren. Während das eine IT-Unternehmen einen Frauenanteil im Vorstand von 33 Prozent und auf erster Managementebene von 25 Prozent erreichte, betrug dieser im anderen IT-Unternehmen für beide Ebenen null Prozent. Das letzte Unternehmen war dennoch überzeugt, dass in seiner Personalpolitik Geschlecht keine Rolle spiele, weswegen auch keine gleichstellungsfördernden Maßnahmen notwendig seien.

Sanktionen für mehr Wirksamkeit

Bislang gibt es neben der wirkungsvollen Sanktion des „leeren Stuhls“⁶ keine weiteren bei Verstößen gegen die Verpflichtung, Zielgrößen zu veröffentlichen, oder wenn der selbst festgelegte Frauenanteil nicht erreicht wird. Eine Vielzahl der Befragten gab daher an, dass die Motivation der Unternehmen, sich Zielgrößen

zu setzen und diese zu erreichen, gering sei. Auch durch die Möglichkeit die Zielgröße Null zu setzen, bliebe es den Unternehmen erspart, sich mit dem Gesetz oder dem vorliegenden Handlungsbedarf auseinander zu setzen.

Die Evaluation empfiehlt daher verbindlichere Regelungen, besonders für die Vorstandsebene, auf der sich weitere Entscheidungen, z.B. über Besetzungen von Führungspositionen oder auch Maßnahmen zur Förderung von Frauen, bündeln. Zusätzlich können verbindliche, öffentlich zugängliche Begründungs- und Berichtspflichten für mehr *Commitment* und Kontrolle sorgen. Mithilfe eines Online-Datentools könnten die Unternehmen niedrigschwellig die Angaben digital melden. So könnte ein überschaubares und aktuelles Zahlenmaterial generiert werden.

Lessons learned

In dem in diesem Sommer in Kraft getretenen Zweiten Führungspositionen-Gesetz (FüPoG II) wurden bereits viele Empfehlungen aus der Evaluation aufgegriffen. So wurde eine verbindliche Vorgabe (Mindestbeteiligungsgebot) für große Vorstände (größer drei) börsennotierter und paritätisch mitbestimmter Unternehmen sowie eine Begründungspflicht für die Zielgröße Null eingeführt. Außerdem drohen Unternehmen künftig empfindliche Bußgelder, wenn sie sich keine Zielgrößen setzen oder die erforderliche Begründung unterlassen. Auch wurden die Regelungen auf Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Bundes ausgeweitet und sind dort strenger ausgestaltet. Das jährliche Monitoring der Frauenanteile an Führungsebenen sowie die auch im FüPoG II vorgesehene Evaluation werden zeigen, inwieweit das FüPoG II die Defizite des FüPoG I auszugleichen vermag und zu mehr strukturellen Veränderungsprozessen und einem Kulturwandel in Unternehmen führen wird.

Die Diskussion um die Einführung des FüPoG II und die dadurch zu Tage geförderten Beharrungskräfte haben jedenfalls gezeigt, dass es noch weiterer Sensibilisierung bedarf. Die von der djb-Kommission für Arbeits-, Gleichstellungs- und Wirtschaftsrecht entworfenen Konzeption für ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft leistet hierbei einen wichtigen Beitrag. Sie bietet flexible Lösungen in verschiedenen Handlungsfeldern, die gleichzeitig planbar, verlässlich und rechtssicher sind. Sie bringt Pflicht und Eigenverantwortung in ein angemessenes Verhältnis, flankiert die verbindlichen Regelungen mit Unterstützungsangeboten und sieht wirksame Durchsetzungsmechanismen vor. Ein solcher Ansatz, der auf Prozesse und Strukturen abzielt, zugleich verbindlich ist und viel Raum für passgenaue Maßnahmen lässt, erscheint im Lichte der Evaluation sehr erfolgsversprechend um strukturelle Veränderungen herbeizuführen. Denn, das hat die Evaluation gezeigt, je umfassender und systematischer angelegt, desto erfolgreicher ist ein Gesetz.

Der Bundesratsbeschluss zum FüPoG II kann jedenfalls als Verbote zum FüPoG III gelesen werden. Darin äußert der Bundesrat sein Bedauern darüber, dass nur eine Mindestbeteiligung und keine Mindestquote eingeführt und die Aufsichtsratsquote nicht auf mehr Unternehmen ausgeweitet wurde. Er bittet die Bundesregierung zügig nachzujustieren, sollte die erhoffte Wirkung der Mindestbeteiligung ausbleiben.

6 Der vorschriftswidrige Stuhl bleibt unbesetzt.