

Der Neustart eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft – die Innovativität der Konzeption

Prof. Dr. Silke Bothfeld

Politikwissenschaftlerin, Hochschule Bremen

Die Gleichstellung von Frauen im Erwerbsleben setzte in den vergangenen zwanzig Jahren zunächst auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und erst später mit dem Antidiskriminierungsgesetz (2006), dem Führungspositionen-Gesetz (FüPoG, 2015) und dem Entgelt-Transparenzgesetz (2017) auf eine arbeitsrechtliche Regulierung der Privatwirtschaft. Heide Pfarr u. A. legten bereits 2001 einen wegweisenden Vorschlag vor.¹ Weil sich die geschlechterspezifischen Lücken im Erwerbsleben seitdem kaum geschlossen haben, erscheint ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft heute notwendiger denn je.

Betriebliche Gleichstellung als nachfrageorientierte Strategie

Neu an der Konzeption des Deutschen Juristinnenbundes e.V. (djb) ist, dass nun nicht mehr allein *ein* Bereich im Fokus steht. Vielmehr wird den Wechselwirkungen, der Parallelität und Kumulation der verschiedenen nachteiligen Beschäftigungsmerkmale Rechnung getragen.² Das djb-Konzept nennt daher fünf Regelungsbereiche: das Entgelt, die Struktur der Beschäftigung, die Arbeitsvertragsbedingungen und den Gesundheitsschutz sowie Arbeitszeit und Vereinbarkeit. Zurecht wird auch die Betriebskultur angesprochen, die im Idealfall alle Beschäftigten gleichermaßen für weitere Karriereschritte ermutigt. Kurz, der Gesetzgeber soll die Gleichstellung im Betrieb nun als eine Querschnittsaufgabe definieren und auf alle Felder der Personalpolitik ausweiten. Da viele Unternehmen ein ökonomisches Interesse an einer Nutzung von (möglicherweise knappen) Humankapital haben, lassen sich die Synergieeffekte aus unternehmerischen und gleichstellungspolitischen Strategien als Potential für eine wirksame gesetzliche Intervention gut nutzen. Allerdings ist in den „typischen“ Frauenbranchen, wie dem Einzelhandel oder der Pflege, Gleichstellung kein Thema, solange (weibliche) Arbeitskräfte hier nicht knapp sind. Auf Gleichstellung ausgerichtete Informations- und Beratungsangebote sind daher zwar hilfreich, müssen jedoch, wie auch die Erfahrungen mit dem FüPoG zeigen, durch verbindliche Vorschriften ergänzt werden, um *flächendeckende* Wirkungen zu entfalten.

Die steuerungstheoretische Anlage der Konzeption

Aus der steuerungstheoretischen Perspektive folgt die aktuelle djb-Konzeption dem Grundprinzip der hier sogenannten „regulierten Selbstregulierung“. Hier wird also nicht per Gesetz „regulativ“ gesteuert („top-down“), also durch Ge- oder Verbote die Erfüllung bestimmter Ziele erzwungen, sondern es kommen „prozedurale“ Instrumente zum Einsatz, die durch sanktionsbewehrte Handlungspflichten ergänzt

werden. Eine solche Steuerungsmethode wird angewandt, wenn eine Verhaltensänderung (etwa Routinen in der Personalpolitik) nicht auf direktem Wege erzwungen werden, wohl aber ein verbindlicher Rahmen gesetzlich festgeschrieben werden kann. Dies ist der Fall, wenn ein Gegenstand besonders komplex ist, die Selbststeuerung durch die betroffenen Adressaten der Politik funktionaler und legitimer erscheint oder Sanktionen nicht durchsetzbar sind. Letzteres gilt besonders in der Gleichstellungspolitik: Anders als beim „eisernen Dreieck“, in dem Gewerkschaften, Arbeitgeber und Staat in direkter Interaktion arbeits- und tarifpolitische Verträge aushandeln, stehen gleichstellungspolitische Akteur*innen nicht im Zentrum der Macht. Vielmehr bilden hier Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Staat ein „samtes Dreieck“, das auf die Kooperationsbereitschaft aller Akteur*innen, Überzeugungsarbeit, Berufung auf gesichertes Wissen, also auf den Einsatz „weicher“ Instrumente angewiesen ist.³ Dabei wird das Handlungsziel vom Gesetzgeber zwar festgelegt und für dessen Erfüllung Handlungspflichten definiert. Wie genau die Adressaten des Gesetzes, nämlich die Unternehmensleitungen oder die Tarif- und die Betriebsparteien dann vorgehen, entscheiden sie selbst. In jedem Fall behält der Staat dabei die Letzterverantwortung – also die Pflicht zur Gesetzgebung und zur Kontrolle der Zielerreichung.⁴ Evaluierungen, Korrektur oder die Überarbeitung von gesetzlichen Regeln – etwa auf Basis von Monitoringsystemen⁵ oder der Schaffung von Klagegerechten – sind daher integraler Bestandteil einer „reflexiven“ Steuerungsstrategie. Auch in der Konzeption des djb bilden beide Elemente die „Klammer“ für die betriebliche Umsetzung der Gleichstellungspflicht.

1 Pfarr, Heide (Hg.), Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft, edition der Hans-Böckler-Stiftung 57, 2001, abrufbar unter: <<https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-0021833>> (letzter Zugriff: 22.7.2021).

2 S. hierzu ausführlich Gib-Projektgruppe (Hg.), Geschlechterungleichheiten im Betrieb. Arbeit, Entlohnung und Gleichstellung in der Privatwirtschaft, Berlin 2009, edition sigma.

3 Kuhl, Mara, (2020) Von Belgien, Schweden und Spanien lernen! Impulse für die institutionelle Verankerung von Gleichstellung durch Gleichstellungsinstitute, Berlin 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, abrufbar unter: <<<http://library.fes.de/pdf-files/dialog/16229.pdf>>> (letzter Zugriff: 22.7.2021).

4 Schuppert, Gunnar Folke, Gewährleistungsstaat – modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit? In ders. Der Gewährleistungsstaat : ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden 2005, Nomos, S. 11-52.

5 Zum Instrument des Monitoring s. Rouault, Sophie/Bothfeld, Silke, Monitoring der beruflichen Gleichstellung im Staat und Bremen, Bremen 2019, Arbeitnehmerkammer, abrufbar unter: <<https://www.arbeitnehmerkammer.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Politik/Familie_Soziales/Monitoring_der_beruflichen_Gleichstellung.pdf>> (letzter Zugriff: 22.7.2021).

Dieser Steuerungsansatz eignet sich nachgewiesenermaßen für die Analyse – und die Ausgestaltung – der auf den Arbeitsmarkt bezogenen Gleichstellungspolitik: Es werden Rahmenziele formuliert und Verhaltensvorschriften und Verpflichtungen zur Schaffung bestimmter Strukturen gesetzlich vorgeschrieben – und vor allem: effektive Verfahren zur nachgelagerten Kontrolle der Umsetzung festgelegt. Die Kombination unterschiedlicher – regulativer, prozeduraler und evaluativer – Steuerungsmodi, erwies sich bereits bei der Durchsetzung von Quotenregelungen auch in anderen Ländern als wirksam, wobei in allen Fällen deutlich wurde, dass eine sanktionsbewehrte Regulierung von Handlungspflichten (bzw. die Androhung der Einführung ‚harter‘ Regulierungen) für die wirksame Durchsetzung der Ziele unverzichtbar ist.⁶

Der instrumentelle Kern der Konzeption

Wissen und Bewusstsein über die vorhandenen geschlechter-spezifischen Strukturen bei Arbeitszeit, Entgelt oder weiteren Arbeitsbedingungen auf Betriebsebene sind somit die Vorbereitung für die Veränderung von Ungleichheit. Die Diskrepanz zwischen Ist- und Soll-Zustand muss daher von der Organisationsspitze als solche erkannt und benannt werden um Lernprozesse auszulösen.⁷ Diese müssen dann – idealerweise unter Beratung mit weiteren betrieblichen Akteur*innen – in die Entwicklung und Anwendung von Maßnahmen münden.⁸ Aus der steuerungstheoretischen Perspektive erscheint es daher sinnvoll, Geschäftsführungen dazu zu verpflichten, die Strukturen in ihrem Betrieb zu erfassen und diese zum Ausgangspunkt des betrieblichen gleichstellungspolitischen Handelns zu machen.

Das Argument einer bürokratischen Belastung der Unternehmen dürfte in Zukunft kaum mehr zur Abwehr von Rechenschaftspflichten dienen: Die Bereitstellung von digitalen Tools, die idealerweise über eine Schnittstelle mit der Personalmanagement-Software verknüpft werden können und dann auch für Betriebe mit nur wenigen Beschäftigten anwendbar wären, kann hier Abhilfe schaffen.⁹ Im Unterschied zu 2001 besteht heute die Möglichkeit der wissenschaftsbasierten Programmierung von Strukturerhebungsinstrumenten auf Basis diskriminierungsfreier Algorithmen.¹⁰ Wichtig für den Einsatz digitaler Erhebungstools sind dabei die Grundsätze, die die Konzeption benennt: Die digitalen Instrumente müssen zertifiziert sein und eine nachprüfbare und verlässliche Datengrundlage für jedes Unternehmen in den genannten Handlungsfeldern erbringen. Auch die Analyse und die Bewertung der Daten könnte dann innerhalb des Betriebs anhand desselben digitalen Tools erfolgen, etwa indem ein Abgleich zwischen dem Ist- und dem Soll-Zustand auf Werteskalen oder als ‚Gender-Ampel‘ angezeigt wird.

Allerdings sollten Zielindikatoren stets auf Basis wissenschaftsbasierter statistischer Auswertungen formuliert werden, die eine Bewertung der betrieblichen Beschäftigungsstrukturen in ihrer faktischen gesellschaftlichen und ökonomischen Praxis erlaubt. Für die Indikatorenentwicklung wären gesellschaftlich breit angelegte Beratungsprozesse geeignet, in denen betriebliche Akteur*innen, Gewerkschaften und Wissenschaftler*innen

ihre Erkenntnisse bündeln, um gleichermaßen ambitionierte wie realistische Zielmarken oder -korridore zu definieren. So muss gut begründbar sein, wo die Parität (hälftige Frauenanteile), die Proportionalität (etwa in Berufen, die noch immer durch geschlechterspezifische Berufswahl geprägt sind) oder die ‚kritische Masse‘ (wie im Falle der Quote in Aufsichtsräten) als Benchmark gelten sollen. Ebenso sollte die Analyse der gegebenen Strukturen auch die jeweilige Veränderung über die Zeit in der Bewertung berücksichtigen. Denn die Ursachen dafür, dass es etwa in den Ingenieurberufen stets weniger weibliche Bewerberinnen gibt, sind vor allem durch das Arbeitskräfteangebot bedingt. Die Personalpolitik der Unternehmen kann dies kaum beeinflussen, auch wenn sich bereits heute viele Unternehmen im eigenen Interesse an Ausbildungsprogrammen oder Werbekampagnen für junge Frauen beteiligen, mit dem Ziel, gute Mitarbeitende zu finden.

Sanktionsbewehrte Handlungs- und Berichtspflichten

Die digitale Erhebung und automatische Analyse erleichtert viele Prozesse der Bewertung des Ist-Zustandes und es ist folgerichtig, dass festgestellte Diskrepanzen Handlungspflichten auslösen sollen. Verantwortlich für die nachfolgenden Prozessschritte sind dann die Unternehmensleitungen unter Einbeziehung der Betriebsparteien. In der Konzeption des djb werden drei weitere Verfahrensschritte genannt.

Beschäftigte und Betriebsräte können die im Betrieb veröffentlichten Ergebnisse als Beleg für korrekte oder potenzielle diskriminierende Strukturen nutzen. Die Bekanntmachung positiver Ergebnisse kann eine geschlechterbewusste Betriebskultur positiv verstärken. In jedem Falle wird damit die vom Gesetzgeber gewünschte Transparenz über die Beschäftigtenstrukturen hergestellt und – im günstigen Fall – Lernprozesse ausgelöst.

Bei nachgewiesener Ungleichbehandlung ist zu entscheiden, ob Unternehmen bestimmte gesetzlich vorgeschriebene Maßnahmen ergreifen oder die Unternehmen selbst geeignete Maßnahmen auswählen oder entwickeln sollen. Im Sinne der ‚regulierten Selbstregulierung‘, angesichts der Diversität von Bedarfs- und Problemlagen oder dem jeweiligen Innovationspotenzial eines Unternehmens erscheint es folgerichtig, nur die nachzuweisende Handlungspflicht festzuschreiben, Vorschläge und Informationsangebote zu machen und die

6 Bothfeld, Silke/Rouault, Sophie, Gender quotas for corporate boards – Why authority does not suffice. A comparative analysis of policy package design, Discussion Paper Nr. 37, Berlin 2019, Hochschule für Wirtschaft und Recht, abrufbar unter: <<<https://career-women.org/wp-content/uploads/2019/07/Discussion-Paper-37.pdf>>> (letzter Zugriff: 22.7.2021).

7 Siehe hierzu ausführlich Bothfeld/Rouault (Fn. 6).

8 Deutscher Juristinnenbund e.V., Konzeption eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft, 2021, abrufbar unter: <<https://www.djb.de/fileadmin/user_upload/Konzeption_Gleichstellungsgesetz_Langfassung_djb.pdf>> (letzter Zugriff: 22.07.2021), S. 16.

9 Ebenda, S. 21 ff.

10 Siehe etwa die Ausgründung des Berliner Instituts INES, <<www.ines-analytics.com>> (letzter Zugriff: 22.7.2021).

Unternehmen gegebenenfalls gezielt zu beraten. Die vom djb empfohlene Beteiligung von Betriebsräten oder Gleichstellungsbeauftragten an der Beratung dieser Prozesse würde in jedem Fall dazu beitragen, die Gleichstellungsförderung im Betrieb zu verankern. Aus steuerungstheoretischer Perspektive wäre dann vor allem die Berichtspflicht über die ergriffenen Maßnahmen entscheidend, um die Einhaltung der Handlungspflicht zu kontrollieren.

Beim Verdacht auf Diskriminierung muss jedoch eine direkte rechtliche Klärung folgen. Daher erscheint es sinnvoll, dass externe Akteure – Gewerkschaften oder regionale Antidiskriminierungsstellen – zunächst die Möglichkeit zur Prüfung und gegebenenfalls zur Einholung weiterer Informationen bekommen sollen. Eine Überprüfung durch diese Stellen beruht dann auf der in der Analyse nachgewiesenen Ungleichheitsstruktur und nicht mehr auf der Beschwerde von einzelnen, möglicherweise benachteiligten Beschäftigten. Daher erscheint auch das Kollektivklagerecht, das sich dann auf den Strukturerichter des Unternehmens und die Überprüfung auf Basis weiterer Auskunftspflichten stützen kann, als ein effektives Instrument. Hiermit würde der Gesetzgeber auch im Sinne der staatlichen Gewährleistung von Gleichstellung seine eigene Handlungspflicht angemessen einlösen.

Weiche oder reflexive Steuerung erfordert letztlich, dass die Wirkung des praktizierten oder veränderten Verhaltens (hier: effektives Gleichstellungshandeln) gegenüber dem Gesetzgeber sichtbar gemacht wird – eben durch eine Berichtspflicht. Die Nutzung eines digitalen Instruments bedeutet eine immense Vereinfachung – und damit eine den Unternehmen und Betrieben zumutbare Pflicht. Der Nutzen des vom djb vorgeschlagenen Verfahrens geht darüber sogar noch hinaus: Digitalisierte Berichte könnten von einer geeigneten Stelle flächendeckend und auf verschiedenen Ebenen aggregiert und anonymisiert ausgewertet werden. Umfassende Berichtsdaten vergrößern das Gleichstellungswissen immens: Würden in Deutschland alle Unternehmen, auch die kleinen, verpflichtet werden, die Ergebnisse der Prüfung ihrer Beschäftigtenstruktur an eine zentrale Stelle zu übermitteln, entstünde eine belastbare und einzigartige Datengrundlage nicht nur für die Nachsteuerung der Gesetzgebung, sondern für eine gute evidenzbasierte Gleichstellungspolitik insgesamt.

In dem Ansatz der Selbstregulierung sind der Verstoß gegen die Handlungspflichten – zur Erstellung des internen Berichts, zur Umsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen, zur Weiterleitung der Strukturdaten und Informationen zu den Maßnahmen – sanktionsbewehrt. Mittelfristig könnten – als Ausweis der Effektivität der ergriffenen Maßnahmen – auch die Veränderung der Zielwerte über die Zeit einbezogen werden. Die konkreten Inhalte geeigneter Maßnahmen verbleiben hingegen grundsätzlich in der Entscheidungsbefugnis der Betriebsparteien. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen analog zu Tariftreueregelungen an das Vergaberecht zu binden, erscheint als eine gute zusätzliche Möglichkeit, um auf das Verhalten der Akteur*innen Einfluss zu nehmen, zumal in den Bundesländern Kontrollstrukturen hierfür vorhanden sind.

Rahmung durch öffentliche Gleichstellungspolitik

In dem Modell der Selbstregulierung bilden staatliche Institutionen, Programme und Regelungen die „Leitplanken“ für die lokale Ausgestaltung von Gleichstellungsförderung. Der Staat ist mit der Aufforderung an die Unternehmen zur betrieblichen Gleichstellung also nicht aus der Pflicht. Vielmehr müssen Bund, Länder und Kommunen Strukturen und Programme entwickeln, die die betrieblichen Akteur*innen unterstützen. Hierzu gehört, wie in der djb-Konzeption angemahnt, auch ein explizites gleichstellungspolitisches Leitbild, dass den übergreifenden und alle relevanten Akteur*innen verpflichtenden Handlungsrahmen explizit macht. Gerade auch auf der Landesebene kann ein Leitbild „Orientierungslücken“ schließen, selbst wenn ein ausdifferenziertes gleichstellungspolitisches Instrumentarium bereits vorhanden ist.¹¹ Ein Leitbild signalisiert ganz unmissverständlich die eindeutige Letztverantwortung des Staates in Richtung aller öffentlichen, gesellschaftlichen und ökonomischen Akteur*innen sowie eine staatliche Selbstverpflichtung zum gleichstellungspolitischen Handeln.

Damit erschöpfen sich die Möglichkeiten des Staates nicht. Die Bundesministerien sollten endlich die Verantwortung übernehmen, einen wissenschaftlich gestützten und zivilgesellschaftlich beratenden Prozess zu organisieren, der regelmäßig eine autoritative Bewertung des erreichten Standes formuliert. Es fehlt in Deutschland noch immer ein standardisierter periodischer Gleichstellungsbericht, der eine tragende Säule eines konsistenten und nachhaltigen Monitoring-Prozesses wäre.¹² Die neue Bundesstiftung Gleichstellung, die die Geschäftsstelle des Gleichstellungsberichts integrieren soll, könnte mit einer ihrer wissenschaftlichen Abteilungen die Aufgabe übernehmen, jährlich gemeinsam mit den zivilgesellschaftlichen Akteur*innen und Wissenschaftler*innen die Benchmarks für die Bewertung der erreichten beruflichen Gleichstellung festzulegen.

11 Für die Bremische Landesgleichstellungsstrategie s. Bothfeld, Silke/Rouault, Sophie, Die Praxis der beruflichen Gleichstellung in der bremischen Verwaltung – Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung der Wirksamkeit des Landesgleichstellungsgesetzes in den Senatorischen Behörden Bremens, Bremen 2019, Senator für Finanzen, abrufbar unter: <<<https://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.346519.de&asid=bremen02.c.732.de>>> (letzter Zugriff: 22.7.2021).

12 Rouault/Bothfeld (Fn. 5).