

Dr. Ralf Kleindiek  
Staatssekretär a.D.

September 2018

Senior Advisor  
The Boston Consulting Group  
Schützenstraße. 40  
10117 Berlin

kleindiek.ralf@advisor.bcg.com  
+49 152 21889024

### **„Erfahrungen mit der Reform von Gleichstellungs- und Gremienbesetzungsgesetz im Bund“**

Vortrag im Rahmen des NGG Werkstattgespräch „Kluge Köpfe - Kluge  
Ideen“ am 25. September 2018 in Hannover

Es ist keineswegs zwingend, als Landesregierung bei der Vorbereitung eines Gesetzesvorhabens auf den Bund zu schauen. Oftmals gibt es in den anderen Ländern gelungene und auch weniger gelungene Beispiele, an denen eine Orientierung möglich ist. Bei dem Entwurf für das Niedersächsische Gleichberechtigungsgesetz verhält es sich anders: Die Koalitionspartner der niedersächsischen Landesregierung haben sich in ihrem Koalitionsvertrag ausdrücklich auf die Bundesregelungen bezogen und „analoge“ Regelungen für das Gleichberechtigungsgesetz und das Landesgremiengesetz nach dem „Vorbild“ des Bundesgremienbesetzungsgesetzes vereinbart.

Koalitionspolitisch ist das nachvollziehbar, weil vier Jahre zuvor jedenfalls mit SPD und CDU die gleichen Parteien entsprechende Verhandlungen geführt haben - insofern haben es sich die beiden Parteien in Niedersachsen leicht gemacht. Ob das Vorgehen auch

gleichstellungspolitisch sinnvoll ist, darüber soll der heutige Tag Aufschluss bringen und ich möchte gerne meinen Teil beitragen. Deshalb bin ich der Einladung zu dieser Veranstaltung sehr gerne gefolgt.

Die Arbeit an den drei Referentenentwürfen, also dem Gesetz über die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in Wirtschaft und Verwaltung, dem Bundesgleichstellungsgesetz und dem Bundesgremienbesetzungsgesetz, konkret die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung, weist einen bemerkenswerten Kontrast auf: Die Einführung der verbindlichen Frauenquote in der Wirtschaft - wenn auch lediglich für die Aufsichtsräte - war und ist ein gleichstellungspolitischer Meilenstein. Diese Regelung und die Zielvorgaben für die übrigen Unternehmensbereiche zu konsentieren, hat ca. 30 % des mehrmonatigen Abstimmungsprozesses erfordert. 70 % dieser Zeit haben wir uns über die Regelungen für uns selbst leidenschaftlich gestritten, also über das Bundesgleichstellungsgesetz und das Bundesgremienbesetzungsgesetz. Und dass das herausgekommen ist, was herausgekommen ist, haben wir unserem Argument zu verdanken, wir könnten ja schlecht für uns selbst als Politik und Verwaltung weniger streng sein, als für die Wirtschaft. Und dem Hinweis von Volker Kauder im ZDF-Morgenmagazin vom 25. November 2014, Frau Schwesig solle sich nicht beklagen, dass ihr Gesetzentwurf von der CDU/CSU blockiert werde und sie solle mal nicht so weinerlich sein. Danach und nach der öffentlichen Reaktion hierauf ist es ziemlich flott gegangen. Gleichstellungspolitisch war das der wertvollste Beitrag von Herrn Kauder.

Die Bezugnahme der Koalitionsparteien in Niedersachsen auf den Bund erlaubt uns jedenfalls einen schönen Blick in den Rückspiegel. Ich möchte das gerne tun für das Gesetz zu Frauen in Führungspositionen, für das Gleichstellungsgesetz und das Gremienbesetzungsgesetz anhand von drei Thesen.

Meine erste These lautet;

1. Nur mit verbindlichen gesetzlichen Vorgaben gibt es gleichstellungspolitischen Fortschritt

Die vergangenen 20 Jahre haben es bewiesen: Diskussionen, sanfter Druck, unsanfter Druck, Selbstverpflichtungen in- und außerhalb von Corporate Governance Kodices nutzen kaum etwas, um gleichstellungspolitischen Fortschritt zu erzielen. Das ist auch kein Wunder. Denn: es geht um Macht, um Einfluss, um Geld. Und da verstehen diejenigen, die dies haben, keinen Spaß. Deshalb ist das Ziel von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes (und Art. 3 der Niedersächsischen Verfassung), wonach der Staat die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken hat, nur mit verbindlichen gesetzlichen Vorgaben zu erreichen.

Das Bundesgesetz von 2015 zur gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in Wirtschaft und Verwaltung ist hierfür der beste Beweis. Das Gesetz enthält zwei Regelungsweisen: Die verbindliche gesetzliche Quote von 30 % für Aufsichtsräte von voll mitbestimmten und börsennotierten Unternehmen einerseits und andererseits unverbindliche Zielvorgaben für die übrigen Aufsichtsräte, die Vorstände sowie die erste und zweite Führungsebene unter dem Vorstand. Die ersten Bilanzen zu dem Gesetz (eine umfassende Evaluation muss erst im kommenden Jahr erfolgen) ist eindeutig: Die verbindlichen gesetzlichen Vorgaben der Quote wirken, es gibt bisher kein Unternehmen, auf das die Sanktion des „leeren Stuhls“ im Aufsichtsrat angewandt werden musste, weil die Quote von 30 % nicht erreicht wurde. Die Ergebnisse in dem anderen Teil des Gesetzes sind dagegen mehr als bescheiden. Der Frauenanteil in den Vorständen der Unternehmen, deren Aufsichtsräte unter das Gesetz fallen, liegt bei gerade einmal 6 Prozent.

Mit Zielvorgaben ist das also so eine Sache und ihre Wirksamkeit hängt entscheidend davon ab, wie verbindlich die Vorgaben sind und die Mechanismen, mit denen sie erreicht werden sollen. So ist das Ergebnis bei den Zielvorgaben für die Vorstände in der Wirtschaft deshalb so schlecht, weil sich die Unternehmen auch die Zielgröße „Weiterhin null Frauen“ geben konnten, was für den Vorstandsbereich 70 Prozent der Unternehmen getan haben.

Das Bundesgleichstellungsgesetz von 2015 arbeitet ebenfalls mit Zielvorgaben (anstatt Quoten) und wählt den Mechanismus des Gleichstellungsplans. So sind alle Behörden und Gerichte des Bundes verpflichtet, konkrete Zielvorgaben zum Abbau der Unterrepräsentanz von Frauen bzw. Männern festzulegen. Diese Ziele und Maßnahmen zur Umsetzung sind für vier Jahre festzulegen und alle zwei Jahre den aktuellen Gegebenheiten anzupassen.

Wie diese Regelung nun umgesetzt wurde, ist noch nicht systematisch ausgewertet worden. Es besteht keine zentrale Meldepflicht für die Gleichstellungspläne, sie müssen nicht außerhalb der Dienststelle veröffentlicht werden, das Bundesfrauenministerium muss die erste Evaluation des Gesetzes 2019 vorlegen. Von einzelnen Bundesministerien weiß ich, dass für die unterschiedlichen Bereiche und Leitungsebenen Ziele zwischen 30 und 50 Prozent gesetzt wurden. Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung ist vereinbart, dass die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Leitungsfunktionen der Bundesverwaltung bis 2025 erreicht sein soll. Gehetzt ist das nicht. Das Bundesgleichstellungsgesetz verpflichtet jedenfalls nicht dazu, bestimmte Instrumente auf eine bestimmte Weise konkret einzusetzen.

Da ist das Niedersächsische Gleichberechtigungsgesetz deutlich konkreter und verbindlicher etwa durch die Regelungen zu Ausschreibung, Auswahlverfahren und Auswahlkriterien, aber vor allem durch die Vorgaben für die Auswahlentscheidung in § 7 Abs. 5 und 6, wonach bei

gleicher Qualifikation Frauen bis zur Beseitigung ihrer Unterrepräsentanz grundsätzlich zu bevorzugen sind.

Trotz solcher konkreten Regelungen kommt es in der Praxis der Verwaltungen sehr darauf an, welchen Stellenwert Ausnahmeregelungen und gesetzliche Abweichungsmöglichkeiten haben. Im Falle der Auswahlentscheidung nach § 7 kommt es also sehr darauf an, wie die gesetzliche Abweichung zugunsten eines Mannes in der Praxis ausgestaltet wird. Denn gerade in der Gleichstellungspraxis, so meine Erfahrung, gibt es die Tendenz, vorgesehene Ausnahmen zum Regelfall zu machen. Um dies zu verhindern, braucht es gesetzliche Möglichkeiten, um solche Fehlentwicklungen zu erkennen und zu vermeiden.

Deshalb lautet meine zweite These:

2. Nur mit einem wirkungsvollen Monitoring und rigiden Sanktionen gibt es gleichstellungspolitischen Fortschritt.

Um dies zu erreichen, muss zunächst gewusst werden, wie die konkrete Situation ist. Gerade was die Gleichstellung von Frauen und Männern angeht, gibt es in der Wirtschaft, aber auch in Verwaltung und Politik die Tendenz, die Lage positiver zu schildern, als sie tatsächlich ist. Dagegen helfen nur Fakten - über die Ziele, die jeweils formuliert wurden und darüber, ob sie erreicht wurden. Ich finde es deshalb richtig, dass das Monitoring im niedersächsischen Gesetz zweistufig angelegt ist - zunächst durch die jeweilige Dienststelle selbst und dann durch den Bericht des Landesregierung an den Landtag. Wichtig finde ich die systematische Sammlung und Veröffentlichung der Gleichstellungspläne, das fehlt im Bund und in Niedersachsen.

Des Weiteren ist eine wirkungsvolle Funktion der Gleichstellungsbeauftragten erforderlich. Deshalb ist es richtig, auch im niedersächsischen Entwurf eine Stellvertretung bei entsprechend großen Behörden und ein zweistufiges Beanstandungsrecht vorzusehen; meines

Erachtens ist es zudem ausgewogen, bei einer entsprechenden Ausstattung der Aufgabe der Gleichstellungsbeauftragten auch die Fristen entsprechend kurz zu halten.

Was die Sanktionen anbelangt, so ist das gerade in der öffentlichen Verwaltung so eine Sache. So haben wir auf Bundesebene für die Wirtschaft zwar die Sanktion des „leeren Stuhls“, falls die Quote im Aufsichtsrat nicht erreicht wird. Für die Verwaltung hatten wir bei den Beratungen zum Gremienbesetzungsgesetz eine muntere Diskussion dazu und im Ergebnis waren fast alle Bundesministerien der Auffassung, Sanktionen im Binnenverhältnis dürfe es nicht geben, weil gesetzwidriges Verhalten nicht offenkundig werden dürfe; solche Konflikte müssten dann politisch ausgetragen werden - notfalls bei der Frage, ob eine Personalie auf die Tagesordnung der Kabinettsitzung kommt oder nicht. Ausnahmen waren damit immer möglich und die Folgen sind aus gleichstellungspolitischer Sicht ernüchternd gewesen. Sie können sich den bunten Strauß an politischen und vermeintlich fachlichen Gründen vorstellen, die gegen eine geschlechtergerechte Besetzung gerade „in diesem Einzelfall“ angeführt wurden. Es gab immer wieder die Diskussion um Ausnahmen.

Wie es anders gehen kann, dazu eine kurze Geschichte aus einem benachbarten Bundesland: In meiner Zeit als Staatsrat (Staatssekretär) für Justiz und Gleichstellung in Hamburg haben wir als Ministerium den Entwurf für ein hamburgisches Gremienbesetzungsgesetz erarbeitet. Als der Entwurf fertig war, sind meine Senatorin und ich zum Ersten Bürgermeister - damals Olaf Scholz - gegangen und haben ihn nach Abstimmung innerhalb der Landesregierung vorgestellt, um ihn dann in die Bürgerschaft einzubringen. Bei der Diskussion hat Olaf Scholz sinngemäß gesagt: „Ihr habt da so eine Ausnahmeregelung, durch die die Senatsbehörden aus wichtigen Gründen von den gesetzlichen Vorgaben abweichen können.“ Ja, das stimmte. „Ich möchte nicht, dass von dieser Ausnahmemöglichkeit Gebrauch gemacht wird und Du, Ralf, bist dafür

verantwortlich, dass das so kommt. Dann könnt Ihr mit dem Entwurf in die Bürgerschaft.“ Ich habe dann mit meinen Staatsratskollegen Zielvereinbarungen zu jedem der ca. 150 Gremien für eine quotengerechte Besetzung geschlossen. Nach vielen schönen Diskussionen. Und es hat funktioniert.

Was ich damit sagen möchte im Hinblick auf das niedersächsische Gremienbesetzungsgesetz, das nach dem Vorbild des Bundesgesetzes noch in den Entwurf aufgenommen werden soll: Sorgen Sie dafür, dass die Ausnahmen sehr eng gefasst sind, dass es z. B. wenig funktionsbezogene Besetzungen gibt, dass es eine möglichst wirkungsvolle Interventionsmöglichkeit der Landesgleichstellungsministerin gibt.

Lassen Sie mich zum Schluss noch kurz auf einen übergeordneten gleichstellungspolitischen Unterschied zwischen dem Bundesgesetz und dem niedersächsischen Entwurf hinweisen: Die Frage, wen das Gesetz erfasst. Das Bundesgleichstellungsgesetz wendet sich gleichermaßen an Frauen und Männer und überall dort, wo das jeweilige Geschlecht unterrepräsentiert ist, soll es entsprechende Gegenmaßnahmen geben. Das niedersächsische Gesetz hat dagegen allein die Benachteiligung von Frauen zum Gegenstand. Ich persönlich finde die niedersächsische Lösung richtig, dies entspricht dem Verfassungsauftrag und der Wirklichkeit in der Verwaltung. Und sie macht politisch deutlich weniger Ärger.

Gleichwohl bin ich der Auffassung, dass Gleichstellungspolitik an diesem Punkt nicht stehen bleiben darf und deshalb lautet meine dritte These:

3. Nur mit einer umfassenden Diversity-Strategie gibt es gleichstellungspolitischen Fortschritt

Ich hatte vorhin geschildert, dass der Frauenanteil in den deutschen Vorständen bei 6 Prozent liegt. Damit nicht genug: Es gibt in deutschen Vorständen mehr Männer, die Thomas oder Michael heißen, als Frauen.

Thomas und Michael sind zwei der beliebtesten Jungennamen in den 60er, 70er Jahren in Westdeutschland. Wenn diese Namen in den Führungsetagen deutscher Unternehmen so häufig vorkommen, heißt das: Die Wirtschaft wird 70 Jahre nach dem Gleichheitsgebot im Grundgesetz von einer einzigen Generation westdeutscher Männer geprägt.

Die Studien und die praktischen Beratungsmandate der Boston Consulting Group zu Diversität und gemischten Teams belegen auf beeindruckende Art und Weise, dass Vielfalt die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg von Unternehmen und Verwaltungen ist. (Ich bitte um Nachsicht für diesen kleinen Werbeblock.) Und Erfolg bedeutet nicht nur mehr Umsatz und Gewinn, schnellere Bearbeitungen, weniger Klagefälle, mehr politische Erfolge, sondern betrifft ebenso den Umgang mit Risiken und eine zukunftsfähige Behörden- bzw. Unternehmenskultur. Dafür ist eine umfassende Diversity-Strategie erforderlich. Herkunft, Alter, Ausbildung, Berufslaufbahn und eben Geschlecht sind wichtige Vielfaltsdimensionen, auf die es ankommt.

Ich bin sicher: Hätten wir nicht nur Thomasse und Michaels in den Vorständen, manche Entwicklungen der letzten Jahre zum Beispiel in der Finanz- und Automobilbranche wäre anders verlaufen.

#### 4. Schluss

Die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in allen Lebensbereichen ist ein Gebot gesellschaftlicher Gerechtigkeit, eine Vorgabe unserer Verfassung und Ausdruck administrativer und wirtschaftlicher Vernunft.



Der kanadische Premierminister Justin Trudeau hat auf die Frage, warum er genauso viele Frauen wie Männer in sein Kabinett berufen hat, gesagt: „Because it's 2015.“ Weil es 2015 ist. Mittlerweile ist es 2018. Deutschland ist in vielen gesellschaftlichen Bereichen ein modernes und starkes Land, in diesem Jahr feiern wir 100 Jahre Frauenwahlrecht - und es wird höchste Zeit, dass Modernität und Stärke auch in der Gleichstellungspolitik Einzug halten. Damit Vielfalt und Gleichberechtigung in Verwaltung und Wirtschaft Realität werden.