

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin • Badensche Straße 52 • 10825 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Frauen, Senioren und Ju-  
gend  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
per E-Mail: familienausschuss@bundestag.de

Dr. Philine Erfurt Sandhu  
Akademische Leitung

Hochschule für Wirtschaft und  
Recht Berlin  
Badensche Straße 52  
10825 Berlin

T +49 (0)30 30877-1578  
E [philine.erfurtsandhu@hwr-berlin.de](mailto:philine.erfurtsandhu@hwr-berlin.de)  
www.hwr-berlin.de

22.02.2021

## Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung und Änderung der Regelungen für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (FüPoG II)

Öffentliche Anhörung am 1. März 2021

### **A. Die Ausweitung des FüPoG ist folgerichtig, aber die Lösungen für die Privatwirtschaft gehen nicht weit genug**

Der vorgelegte Entwurf zum zweiten Führungspositionengesetz (FüPoG II) ist grundsätzlich als wichtiges gleichstellungspolitisches Signal zur Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen zu sehen. Die Ergebnisse der Evaluierung des FüPoG machen deutlich, dass eine Nachbesserung des FüPoG I notwendig ist, um eine tatsächliche Erhöhung des Frauenanteils im deutschen Topmanagement zu erwirken. Der Entwurf des FüPoG II geht jedoch aufgrund des begrenzten Geltungsbereichs nicht weit genug und die angestrebten Regelungen sind angesichts starker Beharrungskräfte zu vorsichtig. Diese Einschätzungen ergeben sich aus den folgenden Überlegungen:

Das FüPoG II sieht vor, dass Vorstände börsennotierter und zugleich paritätisch mitbestimmter Unternehmen mit mehr als drei Mitgliedern künftig mit mindestens einer Frau und mindestens einem Mann besetzt sein sollen. Bis dato gelten für Vorstände, die in den Geltungsbereich des FüPoG fallen, nur freiwillige Regelungen in Form von Zielgrößen. Diese werden durch die Unternehmen bzw. durch deren Aufsichtsräte selbst gesetzt.

Betrachtet man die Wirkung selbstgesetzter Ziele und Selbstverpflichtungen der letzten zwanzig Jahre, lässt sich jedoch feststellen, dass **freiwillige Regelungen bislang nicht zum erhofften Erfolg führen**. Bereits 2001 – vor fast einer Generation – wurde die „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ getroffen. Sowohl mit dieser Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft von 2001 als auch mit den flexiblen Vorgaben für Vorstände des FüPoG I wurde eine signifikante Erhöhung des Frauenanteils verfehlt. Der

Frauenanteil im Vorstand ist mit 11,5 Prozent nach wie vor sehr gering. Auch wenn es einen Anstieg des Frauenanteils seit 2015 von etwas sechs Prozentpunkten gibt, kann Deutschland mit freiwilligen Regelungen keinesfalls mit den Entwicklungen des Frauenanteils in westlichen Industrienationen wie Frankreich, Großbritannien oder Schweden mithalten. Betrachtet man die Vorstände der **DAX 30, war der Frauenanteil in 2020 sogar rückläufig.**<sup>1</sup>

Deutlicher Nachbesserungsbedarf ergibt sich zudem aus der Betrachtung der Zielvorstellungen der Unternehmen. Drei Viertel der Unternehmen haben sich für die Vorstandsebene keine oder „Null“ als Zielgröße gesetzt und streben diesen Zahlen nach keine Veränderung des Status Quo an.<sup>2</sup> Von den 188 börsennotierten Vorständen, die FidAR im WOB-Index untersucht, waren im November 2020 immer noch 61 Prozent rein männlich besetzt.

Die **bestehenden Regelungen in Deutschland scheinen angesichts der enormen Beharrungskräfte bisher zu vorsichtig zu sein.** Beim Vergleich des Ambitionsgrads gesetzlicher Quotenregelungen von zehn europäischen Ländern belegt Deutschland – auch aufgrund der vorsichtigen Regelungen für die Vorstände – den letzten Platz.

**Ambitionsgrad gesetzlicher Quotenregelungen für Leitungsgremien in europäischen Ländern**

Rang	Land	Punkte
1	Norwegen	4,1
2	Italien	3,775
3	Portugal	3,09
4	Spanien	3,05
5	Belgien	2,865
6	Frankreich	2,575
7	Island	2,35
8	Österreich	2,1
9	Niederlande	2,075
10	Deutschland	1,85

Quelle: I.M.U. 2020, S. 8<sup>3</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Beharrungskräfte ist es folgerichtig, das FÜPoG weiterzuentwickeln. Fraglich ist jedoch, ob die vorgeschlagene Besetzung von mindestens einer Frau im Vorstand ausreichend ist. Zu betonen ist, **dass es sich bei dieser Regelung um eine Mindestbesetzung handelt, nicht um eine feste Quote.**

Nach den Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung wird durch die angestrebte Mindestbesetzung im Vorstand ein Frauenanteil von 13 bis maximal 21 Prozent erreicht, die Boston Consulting Group

<sup>1</sup> AllBright Stiftung (2020): Deutscher Sonderweg: Frauenanteil in DAX-Vorständen sinkt in der Krise, S. 5.

<sup>2</sup> Evaluation des Gesetzes für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst (2020), S. 16.

<sup>3</sup> Institut für Mitbestimmung und Unternehmensführung (2020): Ambition oder Symbolpolitik? Europäische Geschlechterquoten für Führungspositionen im Vergleich, Mitbestimmungsreport Nr. 59, S. 8.

geht von 16 Prozent aus.<sup>4</sup> Im Gegensatz zur festen Quote von 30 Prozent in Aufsichtsräten, wird der Frauenanteil je nach Vorstandsgröße variieren – von 25 Prozent in vierköpfigen Vorstandsgremien bis zu nur 10 Prozent in zehnköpfigen Gremien.

**In keinem Vorstand würde damit eine kritische Masse von einem Drittel Frauen erreicht werden.** Seit den 1970er Jahren ist hinlänglich bekannt, dass es eine kritische Masse von etwa einem Drittel braucht, damit Frauen nicht mehr als Minderheit unter dem kritischen „Brennglas“ stehen, damit sich Geschlechterstereotype auflösen und damit Kulturveränderungsprozesse insgesamt angestoßen werden können.<sup>5</sup> Mit der Aufsichtsratsquote von 30 Prozent konnten positive Effekte für die gesamte Aufsichtsratsarbeit erreicht werden, wie eine aktuelle Studie des DIW zeigt.<sup>6</sup> Die erhöhte Geschlechterdiversität führe durch eine erhöhte Bandbreite an Informationen und Perspektiven sowie durch eine größere Faktenorientierung zu einer verbesserten Diskussion und Entscheidungsfindung. Es ist zu vermuten, dass diese positiven Effekte bei einer reinen Mindestbesetzung nicht eintreten werden.

Kritisch zu bewerten ist zudem der **geringe Anwendungsbereich**, denn die Mindestbesetzung träfe nur die Vorstände börsennotierter und zugleich paritätisch mitbestimmter Unternehmen mit mehr als drei Mitgliedern. Unter diese Kategorien fallen derzeit nur 74 Unternehmen. Von diesen 74 Unternehmen haben derzeit 30 Unternehmen noch keine Frau im Vorstand. **Das geplante Gesetz würde de facto nur 30 Unternehmen treffen.** Für die gesamte deutsche Wirtschaft ist das eine sehr überschaubare Anzahl.

Einschränkungen ergeben sich nicht nur durch einen geringen Anwendungsbereich, sondern auch durch Spielräume in der zeitlichen Ausgestaltung. Tritt das FöPoG II am 1. Mai 2021 in Kraft und rechnet man die Übergangsregelung von acht Monaten mit ein, könnte ein Aufsichtsrat noch zum 1. Dezember 2021 den Vorstand ausschließlich mit Männern für fünf Jahre neu besetzen. **Der Vorstand würde dann erst ab Dezember 2026 aus mindestens einer Frau bestehen.**

Eine **juristische Ungenauigkeit könnte zudem als Schlupfloch genutzt** werden: Die Mindestbesetzung von einer Frau gilt für Neu- bzw. Erstbestellung von Vorstandsmitgliedern, die nach Ablauf der Übergangsfrist vorgenommen werden. Ob auch eine Wiederbestellung desselben Vorstandsmitglieds nach Ablauf der derzeitigen Amtszeit von dem Beteiligungsgebot erfasst ist, wird im Gesetzesentwurf und seiner Begründung nicht klar adressiert.

*Neben diesen Einschätzungen zur Vorstandsebene soll es im Weiteren um die Aufsichtsratsquote gehen:*

Die Lösungen für die Privatwirtschaft gehen nicht weit genug, weil die Ausweitung des Geltungsbereichs für die Aufsichtsratsquote im FöPoG II nicht

---

<sup>4</sup> Kirsch, Anja/ Wrohlich, Katharina (2021): Number of women on boards of large firms increasing slowly; legal requirements could provide momentum, DIW Weekly Report 3+4/2021, S. 20.

<sup>5</sup> Kanter, Rosabeth Moss (1977). Men and Women of the Corporation. New York: Basic Books.

<sup>6</sup> Kirsch/Wrohlich (2021): Aufsichtsratsarbeit vieler Unternehmen profitiert von mehr Geschlechterdiversität, DIW Wochenbericht Nr. 3/2021.

beabsichtigt wird. Die Anwendung der fixen Quote von 30 Prozent Frauenanteil bezieht sich nur auf börsennotierte und paritätisch mitbestimmte Unternehmen, was derzeit lediglich 107 Unternehmen umfasst. Sinnvoller wäre es, anstelle der Vorgabe „paritätisch mitbestimmt“ die Vorgabe „ab 2000 Beschäftigte“ zu verankern, um alle Unternehmen ab einer bestimmten Größenordnung zu erfassen. **Einschränkungen und Ausnahmeregelungen schaffen eine gewisse Unübersichtlichkeit.** Als positives Gegenbeispiel sei hier Norwegen zu nennen, die eine Quotenregelung für alle börsennotierten Unternehmen, alle privaten Aktiengesellschaften und alle Unternehmen in Staatsbesitz (u.a.) eingeführt hatten.

Für eine Ausweitung des Geltungsbereichs spräche auch die **Wirksamkeit der fixen Quote** des FÜPoG I. Wie die Evaluierung zeigt, führte die 30 Prozent Quote zu einer Steigerung des Frauenanteils von 21,3 Prozent in 2015 auf 35,2 Prozent in 2020.<sup>7</sup> Die Evaluierung des FÜPoG I zeigt eine hohe Akzeptanz der Quote und erste qualitative Studien weisen auf positive Effekte zur Professionalisierung der Aufsichtsratsarbeit generell hin (s.o., DIW 2021). **Es erschließt sich deshalb nicht, warum im FÜPoG II eine Ausweitung des Geltungsbereichs nicht vorgenommen werden soll.**

Schlussendlich ist anzumerken, dass bei einer Quote von 30 Prozent nicht von *paritätischer* Teilhabe von Frauen und Männern gesprochen werden kann. Die 30 Prozent schaffen einen Orientierungswert bei der Besetzung von Aufsichtsratspositionen, die in vielen Aufsichtsräten zu einer Deckelung des Frauenanteils anstatt zu Parität führt. Um die positiven Entwicklungen aufrechtzuerhalten und eine Angleichung an andere europäische Quotenregelungen zu schaffen, wäre eine **dynamische Quotenregelung (z.B. 40 Prozent bis 2030) empfehlenswert.** Wie die Evaluierung des FÜPoG I zeigt, sind ausreichend qualifizierte Kandidatinnen für Aufsichtsratsmandate vorhanden und hätten eine positive Wirkung für gute Governance.<sup>8</sup>

Grundsätzlich wäre im Sinne einer emanzipatorischen Gleichstellungspolitik stärker zu überlegen, wie Intersektionalität – also die Verschränkung verschiedener Diversitätsdimensionen – stärker in der Gesetzesentwicklung berücksichtigt werden könnte.

## ***B. Es braucht mehr Transparenz über Gleichstellungsschritte in Unternehmen***

Das FÜPoG II bessert bei den Begründungspflichten für die Zielgröße „Null“ nach, jedoch sind die diversitätsbezogenen **Offenlegungspflichten** insgesamt trotz zahlreicher kleinteiliger Informationsanforderungen **immer noch unzulänglich.** Wie sich in den Analysen einer vom BMFSFJ geförderten und noch laufenden Studie<sup>[1]</sup> andeutet, weisen diverse Offenlegungspflichten nach HGB und DCGK Überlappungen, Ungenauigkeit und

<sup>7</sup> Women on Board Index, FidAR 2020.

<sup>8</sup> Siehe z.B. Seebeck, Andreas/ Vetter, Julia: Not Just A Gender Numbers Game: How Board Gender Diversity Affects Corporate Risk Disclosure, Journal of Business Ethics, 2021, im Erscheinen.

[1] Apfelbacher/Erfurt Sandhu/Heyer/Marschallek: Der Einfluss von Investoren auf die Diversity im deutschen Topmanagement – Empirische Ausgangslage und Handlungsempfehlungen, in Vorbereitung.

Redundanzen auf. Es mangelt an einer einheitlichen, transparenten und einfachen Struktur für die zu veröffentlichenden Daten und deskriptiven Informationen. Es braucht deshalb einfacher zugängliche und besser vergleichbare Informationen für Investoren, die interessierte Öffentlichkeit, die Wissenschaft oder auch den Staat mit seinen Monitoring-Pflichten, um die Entwicklungen der Unternehmen nachvollziehen und vergleichen zu können. **Gleichstellungskennziffern** und Diversitätsdaten für Vorstand, Aufsichtsrat, die zwei Führungsebenen unter dem Vorstand und die Belegschaft im Allgemeinen sollten **an einem zentralen Ort in einem einfachen, transparenten Format veröffentlicht werden, z.B. als Tabellen im Bundesanzeiger oder in einem Transparenzregister.**

In der o.g. laufenden Studie zeichnet sich auch ab, dass es Investoren an Einblicken in die Strategien und Maßnahmen der Emittenten fehlt, um die Gleichstellungsfortschritte in den Unternehmen einschätzen zu können. Die zu berichtenden Zielgrößen reichten nicht aus, um die Bestreben der Unternehmen und deren Erfolgsaussichten glaubhaft einschätzen zu können. Auch die Evaluierung des FÜPoG I zeigt, dass das Gesetz bisher nur in geringem Maße zum Aufsetzen von Prozessen für eine nachhaltige Umsetzung des FÜPoGs geführt hat. Auch das FÜPoG II stellt allein auf eine Zieldefinition und auf die fixe Quote ab, eine **Prozessorientierung ist bislang nicht angelegt** (bspw. Maßnahmen zum langfristigen Aufbau einer weiblichen Talent-Pipeline, Aufsetzen transparenter und strukturierter Auswahl- und Beförderungsprozesse). Um eine eigenverantwortliche Ausgestaltung des FÜPoG II zu unterstützen, wäre die **Veröffentlichung einer Diversitätsstrategie oder einer Art „Aktionsplan für Parität“ der Unternehmen empfehlenswert.**

**Ohne die einheitliche Offenlegung dieser Daten könnten deutsche Unternehmen den Zugang zu Kapital verlieren.** Ein erheblicher Teil von institutionellen Investoren knüpft bereits seine Anlagestrategie an Diversitätsaspekte. Prominente Beispiele wie Blackrock oder Federated Hermes fordern mindestens zwei Frauen in Boards.

### ***C. Der Bund setzt sich ambitionierte Ziele, aber es mangelt an Umsetzungsmaßnahmen***

Im Bereich des öffentlichen Dienstes sind Frauen in den meisten Dienststellen nach wie vor in Führungspositionen unterrepräsentiert. Um als gutes Beispiel voran zu gehen, setzt sich der Bund deshalb **ambitionierte Ziele**: Bis 2025 soll das Ziel der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Bundesverwaltung erreicht werden. In nur vier Jahren soll demnach der Frauenanteil in Führungspositionen von 35 auf 50 Prozent steigen.

Diese ambitionierten Ziele sind unterstützenswert, jedoch **besteht Unklarheit wie diese Ziele tatsächlich erreicht werden sollen.** Der Frauenanteil an Leitungspositionen ist in den verschiedenen obersten Bundesbehörden sehr variabel und streut zwischen etwas über 20 Prozent im Auswärtigen Amt und über 50 Prozent im BMFSFJ. Für das BMI, das BMVg oder das BMF ist die gleiche Teilhabe noch ein langer Weg, der wohl kaum in der Kürze der Zeit erreicht werden kann.

Die zu erstellenden Gleichstellungspläne dienen bisher mehr dem deskriptiven Berichtswesens als dass sie als Steuerungsinstrument zur Erreichung der Gleichstellungsziele zum Einsatz kommen.<sup>9</sup> Um tatsächlich als gutes Beispiel voran gehen zu können, **müssen klarere Handlungsstränge definiert und auch in die tatsächliche Praxis überführt werden.**

---

<sup>9</sup> Evaluation FÜPoG 2020, S. 18.