

**„Frauenquote“ – Handlungskoordination zwischen Staat,
Wirtschaft und Zivilgesellschaft: Eine Governance-Analyse**

Online veröffentlicht auf dem
Publikationsserver der Universität Potsdam:
URN urn:nbn:de:kobv:517-opus4-73373
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-73373>

Meinem Vater

Inhaltsverzeichnis

I Einleitung.....	5
II Theoretischer Teil.....	7
Governance – historischer Hintergrund und analytische Perspektive	7
<i>Begriffskern der Governance</i>	12
<i>Begriffsbestimmung</i>	13
<i>Governance aus analytischer Perspektive</i>	14
<i>Governance-Mechanismen und -Formen</i>	15
<i>Hierarchie</i>	17
<i>Netzwerke</i>	18
<i>Verhandlungen</i>	19
<i>Governance-Regime</i>	20
III Analytischer Teil.....	22
<i>Akteure</i>	22
<i>Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Wirtschaftsverbänden: Entwicklung und Hintergründe eines Governance-Regimes</i>	27
<i>Gleichstellungspolitik für die Privatwirtschaft: Umriss eines Governance-Regimes</i>	31
<i>Ein Governance-Regime im Wandel? Die zweite Phase der Entwicklung des Governance-Regimes</i>	33
IV Fazit.....	38
Literaturverzeichnis.....	41
Anhang	46

I Einleitung

Die Benachteiligung der Frauen im Berufsleben gestaltet sich mehrdimensional. Es handelt sich um keine neue Erkenntnis, dass Frauen selbst in dem gleichen Beruf wie Männer weniger als diese verdienen. Außerdem ist unser Arbeitsmarkt durch eine horizontale, aber auch vertikale Segregation gekennzeichnet.

Die horizontale Segregation wird durch eine vordergründig geschlechtsspezifische Ausprägung bestimmter Berufe definiert. Die „klassischen Männerberufe“ sind zumeist in der Schwerindustrie, im Handwerk und in der Elektronikbranche zu finden, während Tätigkeiten wie Friseur, Pflege-, aber auch Sozialberufe eher von Frauen besetzt werden. Ein weiteres Charakteristikum besteht darin, dass die „frauenspezifischen“ Berufe durch atypische und prekäre Arbeitsverhältnisse gekennzeichnet sind. Im Gegensatz dazu werden die zukunftssicheren Berufe (Ingenieurwesen, Telekommunikationsbereich und IT-Branche) eher von Männern dominiert. Es ist offensichtlich, dass die geschlechtsspezifische Segregation nach wie vor ein Strukturmerkmal des Arbeitsmarktes darstellt.

Ein weiteres bekanntes Problem zeigt sich in der Unterrepräsentation von Frauen in Führungspositionen. Laut DIW wurden im Jahr 2010 in den 200 größten Unternehmen Deutschlands nur 3,2 Prozent der Vorstandsposten von Frauen besetzt, in den Top 100 DAX Unternehmen schrumpft dieser Wert sogar auf 2,2 Prozent (Holst/Schimeta 2011; S.2 f.). Dieses Problem lässt sich auf die vertikale Segregation zurückführen. Je höher eine Führungsebene liegt, desto weniger Frauen sind dort vertreten, wobei, differenziert nach Branchen betrachtet, Frauen in Wirtschaftszweigen wie der Pädagogik, der Gastronomie und bei kleineren Dienstleistungen, etwas größere Chancen erhalten, in die höheren Führungspositionen zu gelangen. Diese Berufe werden daher im Volksmund eher als typische „Frauenberufe“ abgetan. Es lässt sich aber auch sagen, dass insbesondere der Finanzsektor mittlerweile von Frauen dominiert wird, nur in Führungspositionen und Aufsichtsgremien sind sie kaum zu finden und wenn überhaupt, dann fast ausschließlich aufgrund von Mitbestimmungsrechten.

Daraus lässt sich ableiten, dass Frauen in Bereichen, in denen wirtschaftliche Macht und monetäre Privilegien einen hohen Stellenwert aufweisen, in der Regel kaum anzutreffen sind. Früher wurde diese Tatsache mit der geringen Qualifikation der Frauen begründet. Aber spätestens seit der Bildungsexpansion, von welcher Frauen besonders profitiert haben, so dass sie nebenbei gesagt derzeit über die Hälfte der Studierenden darstellen, entbehrt diese Begründung jedweder Legitimation. Außerdem hat sich als erwiesen herausgestellt, dass Frauen, wenn es ihnen gelingt, Führungspositionen einzunehmen, diese zumindest ähnlich, oftmals aber sogar mit besseren Leistungen ausfüllen als ihre männlichen Kollegen. Man denke nur an Friede Springer, Liz Mohn, Johanna Quandt oder Catherine von Fürstenberg-Dussmann, die durch die

Familiendynastie in höhere Managementetagen gelangen, aber trotzdem den Ruf einer fähigen Führungspersonlichkeit genießen können. Das Problem muss daher anderen Ursprungs sein.

Es wird davon ausgegangen, dass das Problem strukturell bedingt ist.

In den Führungsetagen der großen Unternehmen, aber auch in öffentlichen Organisationen, herrschen verschiedene Formen von Diskriminierung. Hadler spricht in diesem Zusammenhang von „Diskriminierung nach Kriterien“, also hinsichtlich Geschlecht, Lebensalter, Mobilitätsbereitschaft etc., und von „statistischer Diskriminierung“, bei welcher bestimmte geschlechtsspezifische Stereotype (Merkmale) auf die Gesamtpopulation übertragen werden. So wird zum Beispiel Frauen von Anfang an unterstellt, dass sie früher oder später eine Familie gründen und Kinder bekommen werden und auf Grund der Kindererziehung nicht mehr voll belastbar sind. Das hat zur Konsequenz, dass Frauen seltener als Männer bzw. überhaupt nicht gefördert werden. Die personalpolitischen Investitionen scheinen unattraktiv zu sein. Das sind nur einige wenige Argumente, die die soziale Wirklichkeit der Frauen in den Führungspositionen beleuchten.

Um die Situation der Frauen im Beruf zu verändern, wird in letzter Zeit immer öfter über die staatlichen Interventionen diskutiert. Hinzu kommt auch die Verfassungsänderung aus dem Jahr 1994, welche die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter zur Staatszielbestimmung erklärte.

Dabei ist die Frage, ob bzw. wie die staatlichen Interventionen die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern bewirken können, relativ umstritten. Die „Gegner“ der staatlichen Interventionen argumentieren damit, dass die Gleichheit zwischen den Geschlechtern aus sozialer Praxis und individuellen sozial erlernten und sozial geprägten Verhaltensweisen entstehe und damit durch die Gesetze nicht beeinflussbar sei. Die „Befürworter“ entgegnen, dass die gesetzlichen Regelungen sowie soziale und politische Institutionen den Rahmen für soziales Handeln bilden und damit in direkter Form als Anreize für soziales Handeln wirken oder indirekt als implizite normative Orientierungen zur Herausbildung der sozialen Verhaltensmuster führen. (vgl. Bothfeld 2007; S. 1)

Eine weitere Problematik, die die Gleichstellungspolitik aufweist, liegt in der Relevanz der Gleichstellungsfragen in *allen Lebens- und Politikbereichen*. Im Bereich der Gleichstellung spielen bildungspolitische Fragen eine genauso große Rolle wie die der Arbeits-, Steuer- sowie Familienpolitik. Dieses macht die Gleichstellungspolitik zu einer Querschnittspolitik, welche bei der Bearbeitung der Themen auf die Kooperation und Abstimmung mit unterschiedlichen Ressorts angewiesen ist (vgl. Geppert/Lewalter 2012; S. 5 f.). Die Interdependenz der Akteure ist allerdings nicht nur auf der ministeriellen Ebene zu beobachten. Wird die Problematik der ökonomischen Gleichstellung der Geschlechter betrachtet, so lässt sich feststellen, dass sich diese durch die neo-korporatistischen Steuerungsformen auszeichnet. Denn die Konflikte zwischen Kapital und Arbeit werden in Deutschland unter Mitwirkung der Sozialpartner an der staatlichen Regulierung sowie durch die Selbstregulierung im Rahmen der Tarifautonomie geregelt. Auch andere Bereiche der Gleichstellungspolitik zeichnen sich durch die interdependenten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure aus. Will der Staat die Förderung der Frauen bezogen auf die Führungspositionen erfolgreich umsetzen, ist er auf die Kooperation und Zusammenarbeit – wenn nicht mit einzelnen Unternehmen, dann mindestens mit den Vertretern der Privatwirtschaft – angewiesen. Denn wie die Implementationsforschung gezeigt hat, sind politisch beschlossene Programme für systematische Abweichungen und sogar Gegenläufigkeiten seitens der Adressaten anfällig. Andersherum ist die Privatwirtschaft auf die

Leistungen des Staates in Form von Kinderbetreuung oder ausbildungspolitischen Maßnahmen angewiesen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich die Gleichstellungspolitik durch Akteurkonstellationen aus staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und Interdependenz zwischen ihnen kennzeichnet. Folge daraus sind hohe Anforderungen an die staatliche Steuerung sowie Koordinationsleistungen.

An genau diese Punkte knüpft das Governance-Konzept an. Im Zentrum seines Interesses steht die Frage: Wie erfolgt die Handlungskoordination zwischen unterschiedlichen interdependenten Akteuren in komplexen sozialen Systemen?

Mit diesem Governance-Konzept will ich in meiner Arbeit eine Analyse in einem Bereich der Gleichstellungspolitik Deutschlands durchführen, und zwar in dem Bereich der Förderung von Frauen für die Führungspositionen. Das Ziel der Analyse liegt darin, ein Governance-Regime zu identifizieren, grob seinen Rahmen zu beschreiben und seine Entwicklung darzustellen. Es ist mir wichtig, vorab zu klären, dass ich mit dieser Arbeit keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebe. Die Komplexität des Governance-Konzepts, auf welche in dem theoretischen Teil eingegangen wird, würde den Rahmen dieser Bachelor-Arbeit sprengen. Es geht mir vielmehr darum, einen ersten Versuch zu unternehmen, die Brauchbarkeit des Governance-Konzepts im Bereich der Gleichstellungspolitik auszuloten.

Im zweiten, theoretischen Teil der Arbeit werde ich theoretische Grundlagen des Governance-Konzepts darstellen. Dabei werden in einem ersten Schritt die historische Entwicklung des Konzepts sowie seine Interdisziplinarität dargestellt. In einem zweiten Schritt werden der Begriffskern des Governance-Begriffs herausgearbeitet und die der Arbeit zugrunde liegenden Definitionen festgelegt. Im letzten Abschnitt des theoretischen Teils wird die analytische Perspektive des Konzepts diskutiert. Ziel ist es, das analytische Instrumentarium des Governance-Konzeptes, Governance-Mechanismen, -Formen, und -Regime darzustellen.

In dem dritten, analytischen Teil werden die im zweiten Teil ausgearbeiteten analytischen Instrumente auf dem Bereich der Gleichstellungspolitik erprobt. Dabei werden zunächst die ausgewählten relevanten Akteure dargestellt sowie Aussagen über ihre Handlungsfähigkeit getroffen. Danach wird die Entwicklung der Gleichstellungspolitik in einem Zeitraum von 1998 bis 2012 aus Governance-Perspektive analysiert.

Im letzten Teil der Arbeit werden die Ergebnisse der Analyse resümiert, weiterführende Fragen diskutiert sowie Forschungsaussichten vorgeschlagen.

II Theoretischer Teil

Governance – historischer Hintergrund und analytische Perspektive

Von Anfang der 1990er Jahre bis heute hat der Begriff der Governance eine rasante Karriere erlebt. Nicht nur in der Politikwissenschaft, sondern auch in der Wirtschafts-, Verwaltungs-, Rechtswissenschaft, aber auch in der Soziologie wird seit dieser Zeit von Governance gesprochen. Diese Interdisziplinarität führt dazu, dass der Governance-Begriff je nach wissenschaftlicher Disziplin mehr oder weniger unterschiedlich definiert und verstanden wird.

Aber auch innerhalb wissenschaftlicher Disziplinen kann der Begriff Governance unterschiedlich definiert werden. Deswegen ist es wichtig, für das Verständnis des Begriffs seine theoretische Fundierung herauszuarbeiten.

In diesem Teil der Arbeit wird zunächst die historische Entwicklung des Begriffs dargestellt. Weiterhin wird die der Arbeit zugrundeliegende Governance-Definition ausgearbeitet und als Letztes wird das analytische Governance-Konzept mit den drei Analyseebenen erläutert.

Governance: Historische Entwicklung

Governance ist ein Anglizismus, für welchen keine entsprechende Übersetzung in deutscher Sprache zu finden ist. Ihr Ursprung nimmt Governance vom lateinischen Verb „gubernare“, was als steuern bzw. lenken übersetzt werden kann. Der Verb „gubernare“ wurde in der Antike in zweierlei Hinsicht verstanden, einerseits im Zusammenhang mit dem Steuern eines Schiffes und andererseits mit dem Lenken eines Staates (Klenk/Nullmeier 2004: S. 17).

Das Wort Governance wurde in der Form, in der es heute geschrieben wird, bereits im 13. Jahrhundert in Frankreich und etwas später in England als Synonym für das Regieren benutzt (Benz/Dose 2010: S. 17 Fußnote).

Seit dieser Zeit hat sich das Verständnis des Begriffs gewandelt. Das heutige Verständnis von Governance hat sich von dem „klassischen“ Verständnis des Regierens abgegrenzt und bezieht sich auf die Handlungskoordination von mehr oder weniger autonomen Akteuren – sei es auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene –, die in einer interdependenten Beziehung zueinander stehen. Dieses Verständnis beruht auf der Tatsache, dass die etablierten Formen der Bewältigung kollektiver Probleme – wie Hierarchie für staatliches Handeln, Markt für wirtschaftliches etc. – problematisch und defizitär geworden sind. Der Governance-Begriff steht für alle diese Formen und weist darauf hin, dass sie „[...] nur unter bestimmten Bedingungen und für bestimmte Probleme geeignet sind [...]“ (Benz et al. 2007; S. 9).

Sozialwissenschaftliche Wurzeln des Begriffs liegen v. a. in zwei Disziplinen – einerseits in der Institutionenökonomik, andererseits in der Politikwissenschaft.

Die neoklassische Ökonomie geht davon aus, dass der freie Markt, wenn es sich um die Allokation von Gütern, Dienstleistungen oder Kapital handelt, die optimalste Form der Handlungskoordination zwischen den Akteuren ergibt. Ronald Coase (1937) wies darauf hin, dass nicht nur der Markt, sondern auch die Organisationsstruktur bzw. *Firmenhierarchie* zur Verringerung der Transaktionskosten beitragen können (vgl. Lütz 2010; S. 138). Diese Überlegungen von Coase hat Oliver Williamson in den 1980er Jahren in seinem institutionenökonomischen Forschungsprogramm über die Transaktionskosten aufgegriffen und weiterentwickelt. Ihm zufolge sind die Transaktionskosten nicht immer dann am „geringsten“, wenn sie über den Markt abgewickelt werden, sondern unter bestimmten Bedingungen erweisen sich andere Koordinationsmodi als effizienter, so z. B. „[w]enn der Produktionsprozess aus einer Vielzahl sich wiederholender Transaktionen besteht, die Herstellung spezifisches Wissen erfordert und im Ergebnis hohe Skalenerträge produziert, ist es günstiger, diesen „inhouse“ abzuwickeln statt einzelne Produktionsschritte zu externalisieren und von Zulieferern hinzuzukaufen“ (ebd.). Dieses wird durch die hierarchische Organisation realisiert, welche den Produktionsprozess koordiniert, Tätigkeitsbereiche und hierarchische Positionen der Akteure

definiert und somit einen effizienteren Koordinationsmodus für die routinierten Produktionsprozesse als Markt darstellt.

Williamson definiert den Begriff der Governance aus einer transaktionskosten-ökonomischen Perspektive:

„Governance is also an exercise in assessing the efficacy of *alternative* modes (means) of organization. The object is to effect good order through mechanisms of governance. A governance structure is thus usefully as an institutional framework in which the integrity of a transaction, or related set of transactions, is decided“ (Williamson 1996: 11; zitiert nach Benz/Dose 2010; S. 18; Hervorhebungen durch den Autor).

Also, Governance ist nach Williamson die institutionelle Regelung bzw. Steuerung von (Wirtschafts-) Organisationen, welche darauf abzielt, die Transaktionskosten zu minimieren.

Die zwei Koordinationsmodi, Hierarchie und Markt, wurden im Laufe der Zeit um weitere Formen der institutionellen Steuerung, wie Netzwerke, Verbände und Staat, erweitert (vgl. Lütz 2010; S. 139).

Diese Governance-Richtung wird heute unter dem Begriff *Corporate Governance* diskutiert. Dieser konzentriert sich auf die börsennotierten Unternehmen und bezeichnet „[...]die Strukturen, Regeln und Praktiken der Steuerung und Kontrolle von Unternehmen“ (Eberle 2010; S. 155).

Die zweite wissenschaftliche Disziplin, in der der Governance-Begriff seine Wurzeln hat, ist ein Teilgebiet der Politikwissenschaft, und zwar handelt es sich um die internationalen Beziehungen. Dort wird Governance unter dem Begriff *Global-Governance* diskutiert, wobei das, was unter dem Begriff verstanden und akzentuiert wird, je nach der Konzeptualisierung unterschiedlich ausfällt. Doch alle Konzepte zielen darauf ab, „[...] die Herausbildung von Governancestrukturen jenseits nationalstaatlicher Regierungsdominanz auf den Begriff [zu bringen] [...]“ (Schuppert 2008; S. 16).

Es ergeben sich v. a. zwei Tatsachen, die für *Global Governance* kennzeichnend sind.

Erstens: die transnationalen Probleme, wie Umweltverschmutzung, Klimawandel, Entwicklungszusammenarbeit etc., die unter der Bedingung der internationalen Anarchie¹ bewältigt werden müssen. Zweitens: die fortschreitende „*Denationalisierung*“ dieser Probleme, die die Lösung der Probleme innerhalb der staatlichen Grenzen fast unmöglich macht.

In den internationalen Beziehungen werden unter Governance unterschiedliche Koordinationsmodi der Bewältigung solcher transnationaler Probleme in Abwesenheit von Hierarchie und unter Einbeziehung der NGOs, seien es Wirtschaftsunternehmen, Menschenrechtsgruppen oder Umweltschutzverbänden, im Rahmen der „internationalen Regime“² verstanden (vgl. Schuppert 2008; S. 16).

Zürn 2010 fasst den Begriff Governance breiter. Unter Governance, als „Oberbegriff“, versteht er „[...]die Gesamtheit der kollektiven Regelungen, die auf eine bestimmte Problemlage oder

¹ Unter „internationale Anarchie“ wird in den internationalen Beziehungen, die Abwesenheit von Hierarchien verstanden. Es gibt keine „Weltregierung“ oder „Weltpolizei“, welche für die Aufrechterhaltung der hierarchischen Über- und Unterordnung zuständig wäre. Internationale Beziehungen sind durch mehr oder weniger nichthierarchische Strukturen gekennzeichnet. Vgl. Schimmelfennig 2008; S. 28

² Unter „internationalen Regimen“ werden „[...] problemfeldbezogene zwischenstaatliche Institutionen [...], die sich durch zugrundeliegende Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsprozeduren auszeichnen, die wechselseitige Verhaltenserwartungen dauerhaft in Übereinstimmung bringen“ (Rittberger/Zangl 2003; zitiert nach Behrens 2010; S. 95), verstanden.

einen bestimmten gesellschaftlichen Sachverhalt zielen und mit Verweis auf das Kollektivinteresse der betroffenen Gruppe gerechtfertigt werden“ (Zürn 2010).

Dieses Governance-Verständnis umfasst nicht nur die einzelnen Handlungskordinationsmodi, sondern auch die dazugehörigen Normen, welche die Entwicklung und Umsetzung des Regelungsinhalts definieren (ebd.). Als institutionelle Basis für diese Normen gelten sehr oft „internationale Regime“. Zwar sind die dort getroffenen Vereinbarungen für die Teilnehmerstaaten nicht verbindlich, jedoch spielen sie als Instrument der horizontalen Selbstregulierung eine wichtige Rolle in den internationalen Beziehungen (Benz/Dose 2010; S. 24).

In der analytischen Perspektive der *Global Governance* werden v. a. drei Governance-Formen unterschieden, die einerseits bestimmte Handlungskordinationsmodi darstellen, andererseits die Relation dieser Modi zu Staaten als hierarchische Instanzen in den Vordergrund stellen. Es wird nach „*Governance without Governments*“, „*Governance with Governments*“ und „*Governance by Governments*“ unterschieden (Zürn 2010).

Unter „*Governance without Governments*“ werden Koordinationsformen ohne Beteiligung der Staaten, nur durch die privaten/zivilgesellschaftlichen Akteure verstanden. Als Beispiel für diese Koordinationsform können die internationalen ISO genannt werden, innerhalb derer Normen- und Qualitätsstandards für die beteiligten privaten Wirtschaftsunternehmen ausgearbeitet und kontrolliert werden. Unter „*Governance with Governments*“ werden die kooperativen Koordinationsformen zwischen privaten und öffentlichen/staatlichen Akteuren verstanden. Dies erfolgt im Rahmen von s. g. *Private Public Partnerships* (PPP). Dahinter steht die Annahme, dass globale Probleme nur in einer partnerschaftlichen und nichthierarchischen Zusammenarbeit privater und staatlicher Akteure gelöst werden können. Global Compact steht für so einen PPP, welcher im Rahmen des Wirtschaftsforums in Davos stattfindet. Waren in ISO nur wirtschaftliche Akteure vertreten, so stellt diese Governance-Form ein breit gefächertes Spektrum von Akteuren dar. Zu den Unterzeichnern der *Global-Compact-Initiative* zählen 6.500 Akteure aus Wirtschaft und NGOs. Die letzte Governance-Form, „*Governance by Governments*“, stellt die klassische hierarchische Koordinationsform dar. Staaten gelten als zentrale Akteure, die mit Hilfe einer Zentralinstanz regieren bzw. steuern. Diese Governance-Form zeichnet sich über eine hohe Reichweite und einen großen Verbindlichkeitsgrad aus, so wie im Beispiel des UN-Menschenrechtsschutzes, dessen Konventionen für die Staaten, die sie ratifiziert haben, verbindlich sind (vgl. Behrens 2010; S. 98 ff.).

Weiterhin versteht Zürn Governance als einen *normativen Begriff*. Er weist darauf hin, dass nur dann von Governance gesprochen werden kann, „[...] wenn die beteiligten Akteure ihr Handeln damit rechtfertigen, das gemeinsame Interesse eines Kollektivs oder stärker noch, das Gemeinwohl einer Gesellschaft absichtsvoll zu befördern“ (Zürn 2010).

Ein weiteres normativ geladenes Governance-Konzept, welches in der politischen Praxis Anwendung findet, ist die *Good Governance*. Darunter wird ein entwicklungspolitisches Konzept verstanden, welches der „[...] Verbesserung des Regierens in nationalen und internationalen politischen Systemen“ (Benz/Dose 2010; S. 20) dient.

Dieser Zweig der Governance-Debatte bezieht sich auf die internationale Entwicklungszusammenarbeit. Als Ausgangspunkt der *Good Governance-Debatte* gilt die im Jahr 1989 von der Weltbank veröffentlichte Studie über die Entwicklungsprobleme der subsaharischen Region (vgl. Czada 2010; S. 201). Das Ergebnis der Studie hat gezeigt, dass wirtschaftliche Hilfe keine gewünschten Ergebnisse erzielt, wenn es keine gut funktionierenden

öffentlichen Institutionen vorhanden sind, durch die die Entwicklungsmaßnahmen administriert und kontrolliert werden. Als Reaktion darauf entwickelte die Weltbank, die s. g. „Kriterien des Guten Regierens“. Diese Kriterien, der effizienten und rechtsstaatlichen Verwaltungspraxis dienen als Grundanforderungen zur Kreditvergabe an Entwicklungs- und Transformationsländer. Die Weltbank definiert diese Grundvoraussetzungen wie folgt: Partizipation und Verantwortlichkeit, politische Stabilität und Gewaltkontrolle, Effektivität des Regierens, Qualität regulativer Politik, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle (ebd.; S. 205).

Im Mittelpunkt des Interesses des Good-Governance-Konzepts der Weltbank steht die Stärkung/Entwicklung der „Staatlichkeit“. Das Verständnis von Good Governance in der Europäischen Union hat dagegen Demokratiequalität und Legitimationsprobleme im Blick. Es sind v. a. die Komplexität des europäischen Mehrebenensystems und ein „aufdringliches“, aber gleichzeitig bürgerfernes Empfinden der EU, die das Misstrauen der europäischen Bürger gegenüber den EU-Institutionen hervorrufen. Aufgrund dieser Probleme hat die Europäische Kommission im Jahr 2001 eine Reform des europäischen Regierens erklärt. Die dort beinhalteten Good-Governance-Kriterien setzen mehr auf das kooperative Regieren mit EU-, national- sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren, statt auf das „top down“ Regieren. Als Grundsätze des guten Regierens werden Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz gefordert (vgl. ebd. S. 206 ff.).

Die Gegenüberstellung der zwei Good-Governance-Konzepte macht Folgendes deutlich: Je nach dem institutionellen Akteur, seinen spezifischen Problemlagen und seinen Zielen liegen unterschiedliche Vorstellungen von Good Governance zugrunde.

Weitere Good-Governance-Konzepte finden sich bei OECD und GIZ, welche Good Governance auch in ihrem „eigenen“ Sinne verstehen.

Die letzte und für die Arbeit wichtigste wissenschaftliche Disziplin, welche für die Entwicklung des Begriffs Governance von enormer Bedeutung ist, bildet die Policy-Forschung. Der Policy-Forschung liegt eine Governance-Perspektive, die von der Erkenntnis der Suboptimalität der staatlichen Hierarchie als Regelungs- bzw. Steuerungsmodus ausgeht, zugrunde. Renate Mayntz 1996 schildert die Entwicklung der Governance in einem Dreischritt von *Planung* über *Steuerung* zu *Governance*.

Die Planung, als Form des „Regierens“, galt in den 1960er und 1970er Jahren als die dominante Vorstellung über die Gesellschaftsgestaltung. Die der Vorstellung zugrundeliegende Koordinationsform war die Hierarchie. Der Staat mit der Ministerialbürokratie als Gestaltungssubjekt wirkte in den zu regulierenden bzw. zu steuernden gesellschaftlichen Bereich in der „top-down“ Form ein. Dieser Vorstellung der primär hierarchischen Steuerung, die mit Geboten, Verboten und Staatsdrohung arbeitete, lag ein Bild des Staates als „Gewaltmonopolist und Rechtsgarant, zentrale Legitimationsinstanz und universelle Wohlfahrtsversicherung“ (Mayntz 2008; S. 43) zugrunde. Neben dem Staat wurden keine weiteren Institutionen gesehen, die an der Erbringung öffentlicher Güter beteiligt gewesen wären (ebd.).

Doch dieses Bild des „omnipotenten Staates“³ geriet in den 1970er Jahren ins Wanken. Die Policy-Forschung hat gezeigt, dass die praktizierende Planung ihre Ziele oft verfehlt hatte. Die „top-down“ Strategie des Staates scheiterte am Widerstand der Adressaten, da „[...] das jeweilige Gestaltungsobjekt eben nicht bloß ein passiver, seine Formung durch die staatliche Politik willig über sich ergehen lassender Gegenstand ist, sondern aktiv und eigendynamisch

³ Wendung bei Klenk/Nullmeier 2003: 19

Steuerungsimpulse verarbeitet. Bei Objekten der Steuerung handelt es sich in aller Regel um komplexe Konstellationen individueller und kooperativer Akteure mit je eigenen Interessen und Einflusspotenzialen.“ (Benz et al. 2007; S.12)

Dazu kam aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung in der 1970er Jahren die finanzielle Knappheit der staatlichen Kassen. Dies machte die Umsetzung, vor allem aber die Überwachung der „von oben“ gesteuerten politischen Programme sehr teuer.

Auf das Scheitern der politischen Planung reagierte die Politik mit einer „radikalen“ Reformierung. Anstelle der Planung als Modus der Gesellschaftsteuerung proklamierte die Politik „mehr Markt“ mit einem Wettbewerb als der Planung eines überlegeneren Steuerungsmodus. Mit dem „Neuen Steuerungsmodell“, welches sich an dem im angelsächsischen Raum verbreiteten „New Public Management“ orientiert, wurden die Deregulierung und Privatisierung der wohlfahrtstaatlichen Aufgabenbereiche vollzogen. Der Staat zog sich aus diesen Bereichen zurück, in der Erwartung, dass der Markt die Aufgaben effizienter erledigen könne (Mayntz 2004; S. 38).

Doch diese Reformen zeigten nicht die erwartete Wirkung. Sowohl die Privatisierung der infrastrukturellen staatlichen Bereiche wie Post, Eisenbahn, Telekommunikation als auch die Übertragung der öffentlichen Wohlfahrtsaufgaben an die zivilgesellschaftlichen Organisationen stießen an ihre Grenzen, da dies einen neuen Regelungsbedarf erzeugte. „Der Staat konnte sich nicht einfach zurückziehen, sondern musste versuchen, die Probleme *in Kooperation* mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu lösen.“ (ebd. S.39; Hervorhebung R. M.) Darüber hinaus hat die empirische Policy-Forschung weitere z. T. länger bestehende Regulationsformen wie Politiknetzwerke oder die gesellschaftliche Selbstregulierung aufgezeigt, welche jenseits der staatlichen Hierarchie und jenseits des Marktes angesiedelt sind (Klenk/Nullmeier 2003; S.19 f.).

Es begann die Suche nach einem alternativen Weg zwischen Hierarchie und Markt, welcher eine Mehrzahl der Steuerungsmodi gegenüberstellt. „Und eben diese Suche steht auch im Mittelpunkt der Debatte um Governance.“ (ebd. S.19)

Begriffskern der Governance

Die oben dargestellten Skizzierungen der unterschiedlichen Governance-Konzepte⁴ zeigen zunächst die Bandbreite wissenschaftlicher Disziplinen, welche sich mit Governance beschäftigen. Weiterhin machen sie deutlich, dass sich je nach disziplinärem Kontext eine andere Bedeutung und Anwendungsweise des Begriffs feststellen lässt. Und letztlich zeigen sie, dass Governance dann zum Tragen kommt, wenn die „etablierten“ dem jeweiligen Gesellschaftsbereich zugrunde liegenden Koordinations-, Steuerungsmodi (Markt/Wettbewerb in der Wirtschaft, Hierarchie in der Politik) sich in der Realität als „defizitär“ bezüglich der Lösung der Probleme erweisen.

Trotz je nach dem disziplinären Kontext unterschiedlicher Verständnis- und Anwendungsweisen des Begriffs lässt sich ein Begriffskern feststellen, welcher allen Governance-Konzepten zugrunde liegt.

⁴ Diese Skizzierungen erheben auf keinem Fall einen Anspruch auf Vollständigkeit. Es wurden nur für die Fragestellung der Arbeit relevante Wissenschaftsdisziplinen dargestellt.

- „1. Governance bedeutet Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen Akteuren. In der Regel werden korporative Akteure betrachtet, also handlungsfähige Zusammenschlüsse von Individuen.
 2. Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Handeln der Akteure lenken sollen, wobei in der Regel Kombinationen aus unterschiedlichen Regelsystemen (Vertragsregeln, Kompetenzregeln und Kontrollbefugnisse, Mehrheitsregel, Verhandlungsregeln) vorliegen.
 3. Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben, ohne von ihnen determiniert zu sein (Netzwerke, Koalitionen, Tauschbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb).
 4. Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten in aller Regel Organisationsgrenzen, insbesondere aber auch die Grenzen von Staat und Gesellschaft, die in der politischen Praxis fließend geworden sind. Politik in diesem Sinne findet normalerweise im Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (oder von Akteuren innerhalb und außerhalb von Organisationen) statt.“
- (Benz/Dose 2010; S. 25 f.)

Nachdem die ausgewählten wissenschaftlichen Disziplinen, die mit einem Governance-Konzept arbeiten, dargestellt und auf die Divergenzen in den Verwendungsweisen des Begriffes hingewiesen wurde, ist es im nächsten Teil notwendig, die der Arbeit zugrunde liegende Definition des Begriffs Governance zu bestimmen.

Begriffsbestimmung

Zeichnen sich die unterschiedlichen Governance-Konzepte durch die Vielfalt und Eindeutigkeit des Governance-Verständnisses aus, so sind sich mindestens SozialwissenschaftlerInnen darüber einig, was die Governance-Definition angeht. Es wird zwischen einem *engen* und einem *weiten* Governance-Begriff unterschieden.

Der *enge* Begriff bezieht sich auf eine Gegenüberstellung von *Government* und *Governance*. Dieser Begriff fokussiert auf die Veränderungen des staatlichen Handelns bezüglich der Art und Weise der Steuerung. Die hierarchische „top down“ Steuerung seitens des Staates verliert immer mehr an Akzeptanz zugunsten der „weicheren“ Steuerungsmodi. Formen der politischen Steuerung verändern sich von verbindlicher staatlicher Regulierung durch Gebote und Verbote hin zu netzwerkartigen, marktförmigen bis zu Formen der privaten Selbstregulierung. Der Staat als zentrale Steuerungsinstantz tritt eher zurück und das Zusammenwirken staatlicher und privater Akteure rückt in den Vordergrund, und das in allen Phasen des „Policy Cycles“ (Blumenthal 2006; S. 8 f.).

Unter dem *engen* Governance-Begriff wird die „*nicht-hierarchische, durch die Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure gekennzeichnete Steuerung jenseits des klassischen Repertoires von Regierung und Verwaltung.*“ (Schuppert 2008; S.24) verstanden.

Gegenüber diesem *engen*, als Gegenbegriff zu *Government* konzipierten Begriffsverständnis von *Governance* bevorzuge ich das *weite* analytische Begriffsverständnis, welches eher als Oberbegriff zu *Government* verstanden wird.

Mayntz (2004; S. 66) definiert *Governance* als „[...] das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte: von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung über verschiedene Formen des

Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“.

Dieses weite Begriffsverständnis schließt im Gegensatz zum *engen* die hierarchische Lösung eines gesellschaftlichen Problems nicht aus, sondern versteht die Hierarchie als eine Koordinationsform neben vielen anderen. Weiterhin liegt das Augenmerk nicht auf einer bestimmten Regelung, sondern auf dem „Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung“, die einem Problemfeld angehören. Will man politisch z. B. dem „Ernährermodell“ entgegenwirken, dann wird nicht die einzelne Direktive z. B. in der Form einer Abschaffung des „Ehegattensplittings“ betrachtet. Es werden auch beispielweise zur Verfügung stehende KiTa-Kapazitäten und das Vorhandensein unterschiedlicher Arbeitsmodelle bei den Arbeitsgebern oder auch die Entwicklung von Fördermaßnahmen in der Kooperation mit den Unternehmen berücksichtigt.

Governance aus analytischer Perspektive

Wie oben ausführlich diskutiert, wird in dieser Arbeit der Begriff Governance als Handlungskoordination zwischen mehreren unterschiedlichen individuellen und korporativen Akteuren verstanden. Für dieses Verständnis von Governance ist die Annahme der *Interdependenz* zwischen den Akteuren, also ihre gegenseitige Abhängigkeit, grundlegend. Denn „[e]in Akteur kann [...] seine Ziele nur dann zu erreichen hoffen, wenn bestimmte andere Akteure auf mehr oder weniger bestimmte Weise handeln oder nicht handeln: ihn z. B. unterstützen, mit ihm kooperieren, sich mit ihm absprechen, ihn nicht sanktionieren bzw. sein Handeln dulden“ (Lange/Schimank 2004; S.19). Die analytische Governance-Perspektive interessiert sich für die Muster der Interdependenzbewältigung zwischen Akteuren. Unter Mustern werden dabei soziale Ordnungen wie Markt, Hierarchie, Netzwerk etc. verstanden (vgl. Schimank 2007; S. 29 f.). Diese Governance-Perspektive fragt also: „Welche Gestaltungserfordernisse können zum Beispiel aus einer Marktordnung, etwa in Form von ‚Marktversagen‘, erwachsen, und welche Gestaltungsmöglichkeiten existieren gegenüber und im Rahmen dieser Ordnung? Dabei schließt intentionale Gestaltung das bewusste Unterlassen eines gestaltenden Eingriffs in die jeweilige soziale Ordnung ein.“ (ebd.; S.29)

Die Interdependenzbewältigung erfolgt durch die Handlungsabstimmung der beteiligten Akteure. Dabei meint die Handlungsabstimmung nicht die explizite Interaktionen zwischen den Akteuren, sondern eine Handlungsabstimmung „[...] liegt immer dann vor, wenn ein Akteur bei der Wahl seines Handelns das schon geschehene und/oder für die Zukunft antizipierte Handeln anderer in Rechnung stellt“ (Lange/Schimank 2004; S. 19).

Um die Frage danach, wie sich die Handlungskoordination in einem bestimmten sozialen Bereich vollzieht und welche Muster der Interdependenzbewältigung durch Koordination bestehen, beantworten zu können, nimmt die Governance eine theoretische Unterscheidung zwischen *Governance-Mechanismen* und *Governance-Regimen* vor (vgl. Lange/Schimank 2004; S. 19 f., Benz 2007; S. 20 f.).

Governance-Mechanismen und -Formen

Die Governance-Mechanismen stellen die Grundtypen von Interaktionen in einem konkreten politischen bzw. gesellschaftlichen Feld dar, die anhand der Akteurkonstellation, der Handlungsorientierungen und institutionellen Einbindung differenziert werden können (vgl. von Blumenthal 2009; S. 64)

Die Beschreibung der Governance-Mechanismen kann auf zwei Wegen vorgenommen werden. Lange/Schimank (2004) siedeln auf einer sehr hohen Abstraktionsebene die „möglichst ‚rein‘ formulierten generellen einzelnen *Governance-Mechanismen*“ (Lange/Schimank 2004; S. 20, Hervorhebung durch Autoren) an. Die Handlungskoordination erfolgt durch drei „elementare Mechanismen“, *wechselseitige Beobachtung, wechselseitige Beeinflussung und wechselseitiges Verhandeln*. Diese drei Mechanismen bauen aufeinander auf, und zwar „Beeinflussung setzt Beobachtung voraus, aber nicht umgekehrt, und Verhandlung setzt Beeinflussung und Beobachtung voraus“ (ebd.; S. 20).

Die *wechselseitige Beobachtung* ergibt die elementarste Konstellation, in welcher die Handlungsabstimmung durch die Anpassung erfolgt. Die Anpassung, als Reaktion auf das wahrgenommene Handeln der anderen, kann sowohl ein- als auch wechselseitig sein. Einseitige Anpassung ist dann der Fall, wenn davon ausgegangen wird, dass das Handeln der anderen durch das eigene Handeln nicht beeinflussbar ist. Dies kann aber auch beidseitig geschehen, „wenn beide Seiten – irrtümlich – meinen, dass nur sie sich der jeweils anderen anpassen“ (ebd.). Die wechselseitige Anpassung bedeutet dagegen, dass die eigene Anpassung die Anpassung der anderen antizipiert. Sie beruht auf der Abfolge von Aktion und Reaktion, wie auf das antizipierende Handeln der anderen reagiert wird (ebd.).

Die Handlungskoordination kann in einer Beobachtungskonstellation, insbesondere aber durch die wechselseitige Anpassung so verstetigt werden, dass sie zu „*geteilten normativen, kognitiven oder evaluativen Orientierungen* [wird]“ (ebd. kursiv im Original), also Gestalt von Institutionen oder kulturellen Deutungsmustern einnimmt.

Die Konstellationen der *wechselseitigen Beeinflussung* beruhen auf der wechselseitigen Beobachtung. Die Handlungskoordination erfolgt „durch den gezielten Einsatz von Einflusspotentialen [...]“ (ebd.). Die Art der Einflusspotentiale kann dabei unterschiedlichster Natur sein, wie z. B. Macht, Geld, Autorität Wissen etc. Im Prinzip geht es um die Fügsamkeit, also einen Akteur, aufbauend auf dem eigenen Einflusspotential, der in materieller oder immaterieller Art zu einem bestimmten Handeln beeinflusst wird bzw. um den Sachverhalt, ihm „[...] ein Handeln abverlangen zu können, das er von sich aus gewählt hätte“ (ebd.; S. 21). Die Handlungskoordination beruht dabei weniger auf der Durchsetzung der eigenen Position, als auf dem Abgleich von Einflusspotentialen. Denn der Macht eines Akteurs steht die Gegenmacht anderer Akteure gegenüber.

Wie in Konstellationen der wechselseitigen Beobachtung kommt die wechselseitige Beeinflussung punktuell oder verstetigt vor. Beruht die punktuelle Handlungskoordination in Beeinflussungskonstellationen auf momentaner und zeitlich begrenzter Fügsamkeit, welche für die zukünftige Handlungsabstimmung von nur geringer Relevanz ist, so beruhen verstetigte Koordinationsmuster auf der Grundlage der auf Dauer angelegten Einflussbeziehungen. „Dadurch lässt sich *kollektive Handlungsfähigkeit* konstruieren – also ein längerfristig angelegtes handelndes Zusammenwirken, das zumindest in gewissem Maße so aussieht, als ob ein

einheitlicher Akteur dahinter steht. Es geht also um einen mehr oder weniger stark ausgeprägten gemeinsamen Wille.“ (ebd. Hervorhebung durch Lange/Schimank)

Lange/Schimank 2004 unterscheiden zwei Governance-Formen die auf dem elementaren Mechanismus der wechselseitigen Beeinflussung beruhen. Die erste Form sind *Gemeinschaften*. Diese können in der Art von Liebesbeziehungen, Verwandtschaftsverhältnissen oder eben als Staatsvolk auftreten. Das Grundelement der wechselseitigen Beeinflussung in dieser Art der Gemeinschaften ist in der Regel die starke affektive Bindung. Aber auch professionelle Gemeinschaften wie Wissensgemeinschaften, welche überwiegend auf geteilten kognitiven Überzeugungen beruhen. Die zweite Governance-Form ist *Hegemonie*. In dieser Form der Handlungsabstimmung werden „schwächere“ Akteure zur Fügsamkeit quasi gezwungen. Dabei fällt die Art der Machtpotentiale in unterschiedlichen Akteurskonstellationen unterschiedlich aus. So sind es z. B. im Bereich der internationalen Beziehungen militärische Potentiale, im innerstaatlichen Bereich kann z. B. die Fluglotsengewerkschaft in Deutschland mit einem Streik, den Luftverkehr im gesamten Land lammliegen. Oder ein Großunternehmen kann gegenüber seinen Zulieferern als „Hegemon“ angesehen werden (vgl. ebd. S.21 f.).

Der letzte von Lange/Schimank 2004 differenzierte elementare Mechanismus ist der des *Verhandelns*. Innerhalb der Konstellationen des wechselseitigen Verhandeln erfolgt die Handlungsabstimmung (Beobachtung und Beeinflussung vorausgesetzt) durch die Ausarbeitung von Vereinbarungen. Verhandlungen zeichnen sich dadurch aus, dass ihre Wirkung die ständige Präsenz und Aktualisierung von Macht nicht voraussetzt, da die Beziehungen zwischen Machtinhaber und Machtunterlegenen, in mehr oder weniger formalisierten Machthierarchien aus bindenden Vereinbarungen in Form von Verträgen, Gesetzen, Satzungen etc. bestehen. „Hierarchie ersetzt in diesem Sinne Gewaltausübung durch Legitimitätsglauben [...].“ (ebd.; S. 22)

In Anlehnung an Mayntz/Scharpf unterscheiden Lange/Schimank (2004; S. 22 f.) drei Governance-Formen, in denen Handlungskoordination durch Verhandlung erfolgt. Die erste Koordinationsform ist das *Netzwerk*. Sie beruht auf Freiwilligkeit. Die in einem Netzwerk zusammentreffenden Akteure sind *autonom*, d. h. heißt, dass jeder einzelne Akteur die Auferlegung eines Handelns, das er von sich aus nicht wählen würde, noch verhindern kann. „Kollektive Handlungsfähigkeit kommt nur als allseitige ‚freiwillige‘ und oft wechselseitiges Vertrauen voraussetzende Einigung in der Form des Abtausches von Interessen zustande.“ (Schimank 2007; S. 41) Die zweite Governance-Form, in der die kollektive Handlungsfähigkeit durch *Verhandlung* hergestellt wird, ist die *Polyarchie*. Im Gegensatz zu Netzwerken zeichnet sich diese Governance-Form durch ein „hohes“ Maß an „unfreiwilliger“ Beteiligung der Akteure aus, denn die kollektive Handlungsfähigkeit wird hier durch die Mehrheitsbeschlüsse hergestellt, die auch der Minderheit auferlegt werden können. Das Ausmaß der Handlungsfähigkeit ist somit größer als in Netzwerken (ebd.; S. 41 f.). Die letzte, für die Herstellung der kollektiven Handlungsfähigkeit durch die *Verhandlung* relevante Governance-Form ist die *Hierarchie*. Diese Form zeichnet sich durch eine einflussdominante Minderheit aus, die das Handeln aller anordnet. „Kollektive Handlungsfähigkeit wird, eine entsprechende Durchsetzungsfähigkeit der Spitze vorausgesetzt, maximiert.“ (ebd.; S. 42)

Benz 2006 dagegen sieht *Verhandlungen* nicht als elementare Governance-Mechanismus, sondern als Governance-Form. Beruhend auf den ähnlichen, aber nicht gleichen theoretischen Überlegungen und sogar mit Bezug auf Lange/Schimank 2004 unterscheidet Benz zwischen „basalen“ Mechanismen und „elementaren Governance-Formen“. Zwei „basale“ Governance-

Mechanismen, nämlich *Beobachtung* und *Beeinflussung*, bilden bei ihm (so wie bei Lange/Schimank) die Grundlagen, auf welchen die Handlungskoordination zwischen Akteuren erfolgt. Diese Mechanismen sind in unterschiedliche komplexere Interaktionsformen, also in die elementaren Governance-Formen, eingebettet (Benz 2006; S. 30 f.). Governance-Formen, wie schon erwähnt, beruhen auf den elementaren Governance-Mechanismen und bilden somit institutionell verdichtete, komplexere Formen der Handlungskoordination (vgl. Kussau/Brüsemeyer 2007; S.40).

Die Vielfalt dieser Governance-Formen ist aufgrund der „Reisefähigkeit“ des Governance-Konzeptes sehr groß.⁵ Um die Governance-Formen in einem bestimmten Feld untersuchen zu können, schlägt Benz 2006 zwei Wege vor. Es kann ein Versuch unternommen werden, alle möglichen Variationen in einem möglichst differenzierten Schema abzubilden, was mit einem sehr großen Aufwand verbunden wäre. „[...] [o]der man kann Koordinationsformen für ein besonderes Forschungsgebiet bestimmen und nur die relevante Formen in das Analyseschema aufnehmen.“ (Benz 2006; S. 31)

Diesem zweiten Weg werde ich in dieser Arbeit nachgehen. Dabei werden die drei Governance-Formen *Hierarchie*, *Netzwerke* und *Verhandlungen* in Bezug auf ihre Relevanz für das hier zu behandelnde Feld und ihre Funktionsweise diskutiert.

Hierarchie

Die hierarchische Handlungskoordination im Bereich der Gleichstellungspolitik ist von besonderer Relevanz. Den laut dem Art. 3 Abs. 2 des GG ist es die Aufgabe des Staates, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und für die Beseitigung der bestehenden Ungleichheiten zu sorgen. Als übergeordnete Instanz soll der Staat die dafür notwendigen Gesetze verabschieden sowie ihre rechtmäßige Ausführung kontrollieren.

Hierarchie als Ordnungsmodell beruht auf einem Über- und Unterordnungsprinzip. Der übergeordnete Akteur kann untergeordnete Akteure aufgrund seiner positionellen Autorität durch Handlungen und Entscheidungen, durch Weisungen, Pläne, Programme etc. beeinflussen. Die Etablierung und Aufrechterhaltung dieses Ordnungsmusters erfolgen nur dann, wenn wirksame Sanktions- bzw. Belohnungsmechanismen existieren (vgl. Klenk/Nullmeier 2004; S.27 f.). So können Gesetzesverstöße nach ihrem „Schwierigkeitsgrad“ mit Verwarnung, Geldbußen bis hin zur Freiheitsstrafe sanktioniert werden. Bestimmte den Staat interessierende Projekte und Maßnahmen wie z. B. die Entwicklung umweltfreundlicher Technologien oder Gleichstellungsmaßnahmen in der Privatwirtschaft können durch den Staat in Form von Steuersubventionen, Fördergeldern etc. belohnt werden.

Die Attraktivität der hierarchischen Handlungskoordination zeichnet sich vor allem durch Entscheidbarkeit und Berechenbarkeit aus. „Die untergeordneten Einheiten haben die Vorgaben zu akzeptieren, eben weil sie untergeordnet sind.“ (ebd.; S. 28) Weiterhin ermöglicht Hierarchie, durch die ihr zugrundeliegende Arbeitsteilung die Bewältigung komplexer Aufgaben sowie eine Machtbegrenzung durch immanente Kontrollen (Benz 2006; S. 31). Eine weitere positive Wirkung, die der hierarchischen Koordination zugeschrieben wird, ist die positive soziale Wirkung. So können die konfligierenden Interessen der egoistischen Akteure durch eine hierarchische Koordination auf ein gemeinwohlorientiertes Gesamtinteresse hingesteuert

⁵ Ein Überblick mit den „etablierten“ Governance-Formen siehe Benz et al. 2007

werden..Staatliche Interventionen können als Chance für die Wohlstandsmaximierung oder hierarchische Interventionen in Privatwirtschaftsunternehmen als Chance für die Steigerung der Gewinne und somit das Gesamtinteresse der beteiligten Akteure angesehen werden (vgl. Klenk/Nullmeier 2004; S. 28).

Die hier aufgezählten positiven Wirkungen erreicht die hierarchische Steuerung aber nur dann, wenn die ausführenden Einheiten (Agenten) den Weisungen bzw. Willen des Gesetzgebers/Vorgesetzten (Prinzipal) tatsächlich folgen und ihre individuellen Interessen dem Gesamtinteresse unterordnen. Dass das nicht immer der Fall ist, hat die Principal-Agent-Theorie deutlich gezeigt (Benz 2006; S. 31 und Klenk/Nullmeier 2004; S. 28). Weiterhin wird der Hierarchie die asymmetrische Verteilung von Information zugunsten der Agenten attestiert, die der asymmetrischen Machtverteilung entgegensteht.

Trotz der der Hierarchie zugeschriebenen positiven Wirkungen auf das Handeln der Akteure kann die Handlungskoordination durch diese Governance-Form misslingen. „Koordinationsschwierigkeiten treten nicht nur als unerwünschte Nebeneffekte auf, sondern sind auch dem Koordinationsmodus immanent. Zwangsausübung findet ihre Grenzen in Informationsdefiziten der Leitungsebene; Anreize wirken selten genau, weil ihre Wirkungen nicht kalkuliert werden können, was zu ineffizienter Aufgabenerfüllung oder unerwünschten Effekten führen kann; nachgeordnete Einheiten können aufgrund ihres Informationsvorsprungs die formale Über- und Unterordnung in ihr Gegenteil verkehren, indem sie Anpassung an Vorgaben verweigern.“ (Benz 2006; S. 31)

Netzwerke

Netzwerke stellen eine weitere für den Bereich der Gleichstellungspolitik relevante Governance-Form dar. Es sind vor allem die oben beschriebenen Entwicklungen im Verständnis des modernen kooperativen Staates und die verschwommenen Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft, die die Rolle von Netzwerken in politischen Entscheidungsstrukturen hervorheben. Politik wird (oft) nicht durch das autoritative Handeln der Regierung oder der gesetzgebenden Gewalt, sondern in einem Prozess mit einer Vielzahl von öffentlichen und privaten korporativen Akteuren vollzogen (vgl. Mayntz 1993; S. 40). Die Policy-Forschung spricht in diesem Zusammenhang von Policy-Netzwerken. Die Einbeziehung der korporativen Akteure in den politischen Prozess stellt für den Staat die Möglichkeit dar, mit den von *der* Politik betroffenen Zielgruppen in direkte Kommunikation zu treten. Weiterhin können Policy-Netzwerke dazu beitragen, die der hierarchischen Steuerung „typische“ Informationsasymmetrie zwischen Principal und Agenten zu reduzieren.

Ein Netzwerk als Governance-Form liegt dann vor, „wenn formal autonome Akteure in relativ dauerhaften, aber nicht formal geregelten Interaktionsbeziehungen gemeinsame Ziele oder Werte verwirklichen“ (Benz 2006; S. 32), wobei die Beweggründe, einem Netzwerk beizutreten, unterschiedlich sein können.

Die Handlungskoordination in Netzwerken erfolgt durch den Mechanismus des wechselseitigen Einflusses. Dieser vollzieht sich in Form einer Informationsvermittlung oder aber eines Ressourcenaustausches. Der Tausch von Ressourcen in Policy-Netzwerken ist äußerst problematisch, da dies in direkter Verbindung mit Korruption steht und verbotene Kopplungen von Entscheidungen impliziert. Diese Form der Einflussnahme eignet sich eher für die privatwirtschaftlichen Netzwerke (vgl. Benz 2006; S. 32). Für Policy-Netzwerke ist der Austausch von Informationen als Handlungskoordination von zentraler Bedeutung. Netzwerke

als Kommunikationsplattform tragen dazu bei, dass *erstens* in ihnen Informationen schneller kommuniziert werden, *zweitens* die Qualität von Informationen gesteigert wird, da die Informationsdefizite mit Netzwerkpartnern abgestimmt werden können und von einer höheren Glaubwürdigkeit der Informationen ausgegangen wird (Wald/Jansen 2007; S. 101).

Akteure in Netzwerken zeichnen sich durch eine sehr hohe Autonomie aus und können, im Gegensatz zur Hierarchie, dem Zwang für eine bestimmte, von ihnen nicht favorisierte Handlungsoption entgehen. Das heißt aber nicht, dass Machtpotentiale in Netzwerken gleich verteilt sind. Meistens ist eher das Gegenteil der Fall. Wichtig ist, dass die Akteure mit vielen Beziehungen zu anderen Akteuren oft mehr Einfluss ausüben als die mit wenigen (Benz 2006; S. 32).

Die Stabilität der Beziehungen zwischen den Akteuren in einem Netzwerk beruht vor allem auf Interdependenzerfahrungen der beteiligten Akteure, aber auch auf wechselseitigem Vertrauen der Netzwerkpartner. „Vertrauen muss wachsen und es muss, wenn es besteht, gepflegt werden, was für Akteure mit Aufwand verbunden ist.“ (ebd.) Diese hohen Kosten machen die „Exit-Option“ für Akteure unattraktiv. „Vertrauen führt daher zu einer relativ hohen Stabilität der Interaktionsbeziehungen und Koordinationsleistungen von Netzwerken.“(ebd.; S. 32)

Verhandlungen

Die dritte und letzte hier zu behandelnde Governance-Form bezieht sich auf *Verhandlungen*. Unter Verhandlungen als Governance-Form wird „[...] eine Struktur der Interaktion gemeint, in der die verhandelnden Akteure bei allen Unterschieden in ihre institutionellen Stellung oder Ressourcenausstattung insofern gleichberechtigt sind, als alle die gleichen Kommunikations- und Entscheidungsrechte besitzen“ (Benz 2007; S. 106). Wichtig für diese Form ist, dass sich die beteiligten Akteure darüber im Klaren sind, dass ihre individuellen Interessen nur dann erreichbar sind, wenn sie gemeinsamen Interessen verwirklichen (Benz 2006; S. 33).

Die Handlungskoordination in Verhandlungen erfolgt durch den Governance-Mechanismus der gegenseitigen Einflussnahme, wobei der Einfluss nicht durch den Ressourcen- oder Informationsaustausch ausgeübt wird, wie es in Netzwerken der Fall ist, sondern in direkter Kommunikation zwischen den beteiligten Akteuren in Form von „unbedingten“ und „bedingten“ Konzessionen oder verallgemeinerungsfähigen Begründungen. Im ersten Fall kommt die Einigung durch Tauschgeschäfte in Form von Paketlösungen oder Ausgleichszahlungen oder durch einen Kompromiss zustande. Es wird in solchen Fällen von „bargaining“ als Verhandlungsmodus gesprochen. Im zweiten Fall handelt es sich um „arguing“ als Verhandlungsmodus, hier verhandeln Akteure „verständigungsorientiert“. Sie versuchen sich wechselseitig durch rationale Argumente zu überzeugen (vgl. Benz 2006; S. 33). Weiterhin wird die Einflussnahme in Verhandlungen durch Zwang ausgeübt. Zwang als Option steht allen beteiligten Akteuren in Form einer Vetomacht zur Verfügung. Zwar kann ein Akteur die anderen nicht zu einem bestimmten Handeln zwingen, jedoch kann jeder Akteur „[...] eine Einigung verhindern und durch die Drohung mit dem Abbruch von Verhandlungen seine Verhandlungspartner indirekt zur Verhaltensanpassung veranlassen“ (ebd.). Gleichwohl ist die

Vetomacht in Verhandlungen zwischen allen Akteuren gleich verteilt, die Anwendung dieser Option kann allerdings Akteure in unterschiedlicher Weise betreffen.

Die Relevanz der Verhandlungen als Governance-Form in dem Bereich der Gleichstellungspolitik ergibt sich aus den zwei oben dargestellten Governance-Formen. Verhandlungen, als Governance-Form, sind i. d. R. in andere Governance-Formen eingebunden. So z. B. erleichtern Netzwerke, als Grundlage für eine dauerhafte Interaktion, die Lösung der Dilemmata-Situationen bei den Entscheidungen für bzw. in Verhandlungen. Verhandlungen, die in Netzwerke eingebunden sind, wirken positiv auf den Einigungsprozess, da sich die Akteure kennen und die Interaktionen zwischen ihnen ein hohes Maß an Vertrauen aufweisen. In Hierarchien werden Verhandlungen durch die Bedingung der Interventionsdrohung der übergeordneten Instanzen beeinflusst. Diese Tatsache und mangelnde Attraktivität der hierarchischen Intervention, welche mit Einflussverlusten und Reputationseinbußen verbunden sind, zwingt die Verhandlungspartner, sich zu einigen (Benz 2007; S. 116).

Mit dieser kleinen Ausführung über Verhandlungen habe ich bereits die nächste analytische Governance-Ebene angesprochen, das *Governance-Regime*.

Governance-Regime

Die Einbeziehung des Governance-Regimes in die Analyse ergibt sich v. a. aus zwei Tatsachen. Zuerst sind die dargestellten Typologien von Governance-Mechanismen und Governance-Formen für die empirische Betrachtung der Akteurkonstellationen und Handlungskoordination zwischen ihnen äußerst abstrakt. Sie stellen „lediglich“ die Idealtypen dar, die in der empirischen Wirklichkeit kaum vorzufinden sind. Ihre Vorteile liegen aber darin, dass sie in den Sozialwissenschaften schon relativ gut analysiert sind und erlauben, auf Aussagen über ihre Funktionsweise zurückzugreifen. Die zweite Tatsache ist, dass die Handlungskoordination in Akteurskonstellationen niemals *einem* Governance-Mechanismus unterliegt. Es ist immer der Fall, dass in einem Handlungsbereich ein Zusammenspiel mehrerer dieser Mechanismen und Formen vorkommt. Das Gewicht dieser Mechanismen und Formen kann durchaus variieren (vgl. Benz 2006; S. 35, Lange/Schimank 2004; S. 23). Wenn z. B. vom Staat bzw. von staatlichen oder staatsnahen Sektoren die Rede ist, wird man schon ahnen, dass dort die hierarchische Koordination in Form von Gesetzgebung und Kontrolle dominant ist. Werden aber unterschiedliche politische Bereiche differenziert betrachtet, so lässt sich feststellen, dass z. B. die Gesundheitspolitik mehr durch Selbstregulierung, Netzwerke und Verhandlungen gekennzeichnet ist und auf eine hierarchische Steuerung seitens des Staates eher verzichtet wird. Die soziale Marktwirtschaft stellt ebenso ein Beispiel für Governance-Regime dar. Zwar unterliegt der Markt in seinem Idealtypus der Governance-Form des Wettbewerbs und Tausches als Governance-Mechanismus; staatliche hierarchische Regulierungen zielen dabei darauf ab, die negativen Wirkungen des freien Marktes zu minimieren. Dies geschieht wiederum nicht unbedingt nur in Form von Gesetzen, sondern kann sich auch durch Netzwerke oder Verhandlungen vollziehen.

Aufgrund dessen weisen Lange/Schimank 2004 darauf hin, dass die analytische Arbeit allein mit elementaren Governance-Mechanismen und -Formen, was in der Governance-Diskussion oft der Fall ist, „[...] auf Dauer kein erstrebenswerter Zustand [ist], weil die abstrakten Typologien

dadurch Gefahr laufen, Glasperlenspiele zu betreiben. *Ihre analytische Funktion im Rahmen der Governance-Perspektive besteht aber darin, zum einen die Konstruktion bereichsspezifischer Modelle von Governance-Regimen anzuleiten und zum anderen die Generalisierbarkeit je bereichsspezifischer Erkenntnisse über die betreffenden Bereiche hinaus zu ermöglichen.*“ (S. 25, eigene Hervorhebungen). Sie unterscheiden dabei zwei Ebenen, auf denen die Governance-Forschung voranzutreiben wäre. Auf der ersten Ebene soll die Governance-Forschung die Modellierung und Reflexion der elementaren Governance-Mechanismen, also die Entwicklung der idealtypischen Mechanismen der sozialen Ordnungsbildung, betreiben. Auf der zweiten sollen bereichsspezifische Governance-Regime empirisch erforscht werden. „Das Schwergewicht sollte bis auf weiteres auf der letztgenannten Ebene liegen, weil noch zu viele Gesellschaftsbereiche kaum hinsichtlich ihrer jeweiligen Governance-Regime aufgearbeitet worden sind und die abstrakten Überlegungen auf der erst genannten Ebene sich ohne hinreichende Fütterung mit empirisch gesättigten Erkenntnissen schon jetzt im Kreis zu drehen beginnen.“ (ebd.)

Die Analyse der Governance-Regime in einem gesellschaftlichen Bereich soll zeigen, wie die Handlungskoordination durch spezifische Handlungen unterschiedlicher Akteure aufgebaut, aufrechterhalten und transformiert wird. „Dafür müssen für einen institutionalisierten Sozialzusammenhang [...] die empirischen Ausprägungen der Handlungskoordination zwischen Akteuren entlang der basalen Formen der Handlungskoordination[...] sowie entlang weiterer Formen identifiziert und spezifiziert werden.“ (Kussau/Brüsemeyer 2007; S. 41)

Genau das ist der Gegenstand des nächsten Teils der Arbeit. Dabei wird die Analyse der Gleichstellungspolitik in drei Schritten vorgenommen.

Im ersten Schritt werde ich Akteure darstellen, die am politischen Prozess unmittelbar beteiligt sind/waren. Dabei unterscheidet ich zwei Arten von Akteuren. *Staatliche Akteure*: Darunter werden die ministeriale Bürokratie und Regierung verstanden. *Zivilgesellschaftliche Akteure* werden als Interessenorganisationen konzipiert. Die Interessenorganisationen werden durch die drei Arten vertreten: Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, Gewerkschaftsverbände und frauenpolitische Verbände.

In einem nächsten Schritt werde ich die Hintergründe und Entwicklung der im Jahr 2001 verabschiedeten Vereinbarung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden diskutieren. Als Ausgangspunkt der Analyse wird die Rot-Grüne Koalitionsvereinbarung festgelegt. Durch die Beschreibung soll gezeigt werden, welche Governance-Formen in dem Prozess einer Politikentwicklung eingesetzt worden waren. Die Vereinbarung an sich soll danach als ein Governance-Regime verstanden werden. Dabei werde ich analysieren, welche Governance-Formen in dem Governance-Regime dominieren und auf welche verzichtet wurde. *Im dritten Schritt* werde ich den von der damaligen Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Kristina Schröder initiierten Stufen-Plan für mehr Frauen in Führungspositionen, seine Hintergründe und Entwicklung analysieren. Wenn ich ein Governance-Regime identifiziert habe, werde ich die beiden Regime vergleichen und ggf. ihre Unterschiede und Entwicklung analysieren.

III Analytischer Teil

Akteure

Da die analytische Perspektive der Governance die Handlungskoordination zwischen *unterschiedlichen* Akteuren ins Zentrum des Interesses stellt, ist es wichtig, die Akteure in dem Bereich der Gleichstellungspolitik darzustellen und über ihre Handlungsfähigkeit Aussagen zu treffen. Unter *Akteuren* verstehe ich in dieser Arbeit ausschließlich *kollektive* bzw. *korporative Akteure*. Zwar wissen wir, dass letztendlich nur individuelle Akteure handeln können, mit einer Organisation kann nicht verhandelt und können keine Verträge abgeschlossen werden. Doch organisierte Interessensgruppen oder soziale Bewegungen können auch in bestimmten Situationen die „Akteursqualität“ besitzen. Schimank 2007 spricht in diesem Zusammenhang über „*überindividuelle Akteure*“. Ein überindividueller Akteur „ist eine Konstellation individueller Akteure; und sein Handeln ist demzufolge nichts anderes als das *handelnde Zusammenwirken dieser Konstellation*“ (Schimank 2007a; S. 306: eigene Hervorhebungen).

Dabei differenziere ich zwei für die Arbeit relevante Arten der überindividuellen Akteure. Einerseits sind das *staatliche Organisationen* und andererseits *Interessenorganisationen*, die die Interessen der Zivilgesellschaft gegenüber dem Staat vertreten.

Staatliche Organisationen

Unter staatlichen Organisationen wird hier das für den Bereich der Gleichstellung von Mann und Frau zuständige Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend verstanden. Ihre Aufgaben in der Gleichstellungspolitik sind u. a. die Erarbeitung und Federführung und Einbringung von Gesetzen, die Einflussnahme auf Gesetzesvorhaben anderer Bundesministerien sowie die Ausarbeitung und Entwicklung der Gleichstellungsprogramme. Weiterhin dient das Bundesministerium durch die Beauftragung von Sachverständigen und Sachverständigenkommissionen als „Katalysator“ für die wissenschaftlichen Diskussionen in dem Bereich der Gleichstellungspolitik. Als eine weitere Aufgabe des Bundesministeriums gelten die Unterstützung und Förderung des Deutschen Frauenrates sowie des Bundesforums Männer (BMFSFJ 2013).

Will man Aussagen über die Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit eines Bundesministeriums treffen, so muss die Ausstattung des Ressorts mit finanziellen sowie personellen Mitteln betrachtet werden. Hinsichtlich der finanziellen Ausstattung des BMFSFJ entfallen in dem Jahr 2013 2,22 Prozent des gesamten Haushalts auf das Ressort, was in absoluten Zahlen fast 6.9 Milliarden Euro ausmacht. Wird aber die beachtliche Summe genauer betrachtet, so lässt sich feststellen, dass fast 86 Prozent des Betrages für die gesetzlichen Leistungen für die Familie vorgesehen sind. Für die „Förderung von gesellschaftspolitischen Maßnahmen der Familien-Gleichstellungspolitik sowie für die ältere Generation“ sind gerade knapp 36,7 Mio. Euro

eingepplant. Im prozentualen Vergleich zu den Gesamtausgaben der Bundesrepublik tendiert diese Zahl gegen Null. (Bundeshaushalt 2013)

Um die personelle Ausstattung des Ministeriums ist es nicht bessergestellt. Laut Gepper/Lewalter 2012 zählt das BMFSFJ mit 662 MitarbeiterInnen zu den personalschwachen Ministerien.⁶ Die Zahl der MitarbeiterInnen, die sich explizit mit der Gleichstellung beschäftigen, beträgt gerade einmal 68 Personen. Werden die in der Gleichstellungsabteilung beschäftigten MitarbeiterInnen ins Verhältnis zu den oben genannten Aufgaben gesetzt, wird sich leicht feststellen lassen, dass diese kaum zu bewältigen sind. Weiterhin verfügt das BMFSFJ nicht über die nachgeordnete Behörde sowie institutionell geförderte Ressortforschungseinrichtungen, wie das in mehreren anderen Bundesministerien der Fall ist. (vgl. Gepper/Lewalter 2012; S. 8)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das BMFSFJ zwar umfangreiche Aufgaben in dem Bereich der Gleichstellungspolitik wahrnimmt, jedoch seine unzureichende Ausstattung mit finanziellen sowie personellen Ressourcen seinen Handlungsspielraum erheblich einschränkt. Schaut man das für die Gleichstellung zuständige Gleichstellungsressort an, „[...] kann es kaum mehr als den Status eines Feigenblattes beanspruchen“ (ebd.).

Interessenorganisationen

Unter *Interessenorganisationen* werden hier die Vereine und Verbände behandelt, die in der Gleichstellungspolitik und v. a. im Bereich der Förderung der Frauen in Führungspositionen tätig bzw. von den gesetzlichen Regelungen in diesem Bereich betroffen sind.

Um Aussagen über die Handlungsfähigkeit von Interessenverbänden treffen zu können, muss zunächst ihre Rolle in der Politik beschrieben werden.

Es ist eine bekannte Tatsache, dass in Deutschland zahllose Interessenvereine und -verbände an der Politikgestaltung beteiligt sind. Die Anzahl der Vereins- und Verbandsmitglieder übersteigt in Deutschland sogar die der Parteien. So waren in den 90er Jahren rund 60 Prozent der Westdeutschen und bis zu 53 Prozent der Ostdeutschen in einem nichtreligiösen Verein organisiert. Die Zahl der registrierten Vereine lag im Jahr 2001 bei über einer halben Millionen. Betrachtet man allerdings die Interessenverbände im engeren Sinne, also Gewerkschaften, Berufsverbände, sozial und politisch wertgebundene Vereinigungen, so fällt die Zahl viel geringer aus. Schätzungen zufolge wurden in den 80er Jahren ungefähr 20000 Interessenverbände im engeren Sinne gezählt (vgl. Schmidt 2010; S. 110 ff.)

Die tatsächliche Zahl der an der Politikgestaltung beteiligten Interessenverbände kann der „Öffentlichen Liste über die Registrierung der Verbände und ihrer Vertreter“ entnommen werden. In der sogenannten „Lobbyliste“ waren im Jahr 2013 2141 politische Interessenverbände registriert (Bundesanzeiger 29.05.2013). In der Liste werden Verbände (keine Anstalten, Körperschaften, Stiftungen etc.) aufgenommen, die ihre Interessen gegenüber der Bundesregierung oder dem Bundestag vertreten. Die in die „Lobbyliste“ aufgenommenen Verbände können zur parlamentarischen Anhörung zugelassen und ihnen können Hausausweise ausgestellt werden. Der Einfluss der Verbände auf die Gesetzgebung wird nicht nur staatlich geduldet, sondern auch gewollt. Dadurch soll der Sachverstand der betroffenen Akteure bereits

⁶ Woher die Zahl stammt, nennen die AutorInnen leider nicht. Eigene Recherchen auf der Internetseite des Ministeriums, aber auch in den Daten des Statistischen Bundesamtes, welches die Daten zum Personal im öffentlichen Dienst erstellt, blieben erfolglos.

vor Entscheidungen mit einbezogen sowie die gesetzlichen Regelungen treffsicherer formuliert werden (Deutscher Bundestag; Verbände).

Doch das Parlament als Adressat der verbandlichen Einflussnahme ist wie die Parteien zweitrangig. Primäre Adressaten der Verbände stellen dagegen die Bundesministerien dar. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass Verbände möglichst früh auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen wollen. Die Bundesministerien bilden die Orte, in deren Referaten Gesetzentwürfe und die Entwürfe für Verordnungen gefertigt werden. Verlässt so ein Entwurf einmal das Referat, ist er dann nur noch schwer zu ändern. Daher ist es wichtig für die Verbände, möglichst früh, sogar vor der Fertigstellung des Referentenentwurfs, den Einfluss auf die politische Willensbildung auszuüben (vgl. Reutter 2012; S. 150; Lösche 2007; S. 66).

Diesen Einfluss auszuüben ermöglicht den Verbänden die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Im § 47 GGO heißt es:

„(1) Der Entwurf einer Gesetzesvorlage ist Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind. Ist in wesentlichen Punkten mit der abweichenden Meinung eines beteiligten Bundesministeriums zu rechnen, hat die Zuleitung nur im Einvernehmen mit diesem zu erfolgen. Soll das Vorhaben vertraulich behandelt werden, ist dies zu vermerken.

(2) Das Bundeskanzleramt ist über die Beteiligung zu unterrichten. Bei Gesetzentwürfen von besonderer politischer Bedeutung muss seine Zustimmung eingeholt werden.

(3) Für eine rechtzeitige Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen, gelten die Absätze 1 und 2 entsprechend. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen. Die Beteiligung nach Absatz 1 soll der Beteiligung nach diesem Absatz und der Unterrichtung nach § 48 Absatz 1 vorangehen.

(4) Bei der Beteiligung nach den Absätzen 1 und 3 ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich um einen Gesetzentwurf handelt, der von der Bundesregierung noch nicht beschlossen worden ist. Dem Gesetzentwurf können die Begründung und das Vorblatt beigefügt werden.

(5) Wird zu einer Gesetzesvorlage eine mündliche Anhörung durchgeführt, sind hierzu die kommunalen Spitzenverbände einzuladen, wenn ihre Belange berührt sind. Diesen soll bei der Anhörung vor den Zentral- und Gesamtverbänden sowie den Fachkreisen das Wort gewährt werden.“ (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien 2011, § 47; S. 34 f.)

Weiterhin können in den Ministerien korporative Gremien in Form von Beiräten, Kommissionen o. Ä. eingerichtet werden. Zwar waren sie nicht als Einflusskanäle für Interessengruppen gedacht, gelten jedoch als die „fortgeschrittenste Form einer institutionalisierten Einflußnahme auf die Ministerialverwaltung“ (Weber 1976; S. 277; zitiert nach Reutter 2012; S. 150).

Die hier aufgeführten Formen der Einflussnahme der Verbände auf die politische Willensbildung zeichnen nur einen Teil der Möglichkeiten, auf den politischen Prozess einzuwirken. Weitere Mittel der Einflussnahme, auf die hier nicht näher eingegangen wird, reichen von Medienpräsenz bis hin zu persönlichen Kontakten in Ministerien.

Resümierend lässt sich sagen, dass Verbände in unterschiedlichen Formen und Maßen Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen können. Entscheidend ist dabei die Ausstattung eines Verbandes mit Macht- und Einflusspotential. Daher werden in dem nächsten Schritt kurz ausgewählte Verbände aus drei für diese Arbeit relevanten Bereichen kurz vorgestellt.

Verbände des Wirtschafts- und Arbeitssystems

Die sogenannten *Unternehmensverbände* stellen die erste relevante Interessengruppe dar, denn es sind Unternehmen, die letztendlich von einem Gleichstellungsgesetz als Adressaten betroffen sind. Die Unternehmensverbände vertreten ihre Interessen durch nach Politikbereichen funktional differenzierte Interessenorganisationen. Für den Bereich der Wirtschaftspolitik sind die sogenannten Industrieverbände zuständig, die im Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) als Spitzenverband zusammengeschlossen sind. Der BDI vertritt dabei die wirtschaftlichen Interessen der 37 industriellen Fachspitzenverbände und repräsentiert dabei die politischen Interessen von über 100.000 Unternehmen mit über acht Millionen Beschäftigten (Internetseite des BDI). Zwar vertritt der BDI die Interessen der Unternehmen aller Größen, seine Politik ist häufig dagegen von Großunternehmen geprägt (vgl. Reutter 2012; S. 140). Vielleicht wird er deswegen als eine politisch besonders einflussreiche und effektive Interessenorganisation gewertet. „Alle wesentlichen Maßnahmen deutscher Regierungen auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Steuerpolitik sind von ihm beeinflusst, wenn nicht sogar angeregt worden [...]“ (Kommers 1997; S. 181; zitiert nach Schmidt 2011; S. 113)

Ein weiterer einflussreicher Verband in dem Wirtschafts- und Arbeitssystem ist die *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (BDA). Der BDA als Spitzenverband vereinigt 56 Bundesdachverbände und 14 Landesverbände, die nach Wirtschaftszweigen gegliedert sind. Im Gegensatz zum BDI beschäftigt er sich nicht mit wirtschaftspolitischen, sondern mit gemeinschaftlichen sozialpolitischen Themen der Arbeitgeber. Vor allem sind das tarifpolitische Angelegenheiten seiner Mitglieder. Zwar ist der BDA selbst nicht tariffähig, er versucht jedoch die Tarifpolitik in den in ihm zusammengeschlossenen Verbänden zu lenken. Damit stellt der BDA einen der wichtigsten Akteure im Bereich der Selbstregulierung der Arbeitsbeziehungen und einen wichtigen Partner und Kontrahenten der Gewerkschaften dar (vgl. ebd.; S. 112). Die Einflusspotentiale des BDI auf die Politik lassen sich auch als „groß“ einschätzen. Seine Machtressourcen sind sowohl instrumenteller als auch struktureller Natur. Zum einen handelt es sich um die enorme finanzielle und personelle Ausstattung der Arbeitgeberverbände. Zum anderen macht die Globalisierung der Wirtschaft die Verlagerung der Produktion in andere Länder leichter als vorher. Durch die Drohung mit Verlagerungen der Produktion verfügen daher die Arbeitgeberverbände über ein beachtliches Einflusspotential auf die politische Willensbildung. „Arbeitgeberverbände können daher beträchtlichen Einfluss ausüben und versuchen auch aktiv, sozialpolitische Entscheidungen zu beeinflussen.“ (Paster 2010; S. 345 f.)

Die dritte auf der Bundesebene wichtige Interessenorganisation ist der *Deutsche Industrie- und Handelskammertag* (DIHK). Der DIHK bildet die Dachorganisation der 80 regionalen Industrie- und Handelskammern. Ausgenommen die Handwerksbetriebe, freien Berufe und landwirtschaftlichen Betriebe sind alle Unternehmen in Deutschland verpflichtet, ihm beizutreten. Dadurch sind in dem DIHK 100 Prozent der großen und kleinen Unternehmen in Deutschland organisiert. Der DIHK selbst versteht sich jedoch als Repräsentant der kleinen und mittelständischen Unternehmen (vgl. Reutter 2012; S. 141). Zu den politischen Bereichen, in

denen der DIHK tätig ist, zählen vor allem Konjunktur, Haushalt und Steuern, Binnenhandel, Regionalstruktur und Wettbewerbsrecht, aber auch Berufsausbildung, Berufs- und Fachschulen. Der politische Einfluss des DIHK ist den Studien zufolge eher als gering einzustufen. Jedoch verbessern sich die Chancen der Einflussnahme auf die Politik, wenn der DIHK in seinen Anliegen von den „großen“ und potenten Wirtschaftsverbänden wie BDA oder BDI gestützt wird (Groser et al. 2010; S. 74).

Gewerkschaften

Wie die Unternehmensverbände zeichnen sich die Gewerkschaften durch ein hohes Organisationsmaß und eine große Konfliktfähigkeit aus. Die dominante Stellung auf der Bundesebene nimmt dabei der *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB) ein. Als Dachverband vereinigt der DGB acht Fachverbände und verfügt über 6,2 Millionen Mitglieder. Der DGB ist somit nach eigenen Angaben der mitgliederstärkste Gewerkschaftsverband weltweit. In der Rolle des Dachverbandes handelt der DGB keine Tarifverträge aus. Seine Aufgabe besteht mehr in der Koordination gewerkschaftlicher Aktivitäten und in der Interessenvertretung der in ihm zusammengeschlossenen Gewerkschaften gegenüber Parteien, anderen Verbänden sowie gegenüber Bund, Ländern und Gemeinden (www.dgb.de).

Entscheidend für die Politik sowie Funktionen und Strukturen des DGB sind v. a. die großen, einflussreichen Gewerkschaften wie IGM, ver.di und IG BCE. Diese Gewerkschaften sind aufgrund ihrer Größe, Mitgliederzahlen und finanziellen Ausstattung nicht auf die Dienstleistungen des DGB angewiesen. Sie betreiben oft ihre eigenständigen Politiken auf der Bundesebene und stehen dabei häufig im Konflikt mit Politiken anderer Gewerkschaften. Der DGB mit seiner Schlichtungsstelle kann in solchen Situationen die Jurisdiktionskonflikte mittels Zusammenschlüssen oder gesonderten Vereinbarungen zwischen betroffenen Gewerkschaften beilegen (Reutter 2012; S. 142).

Die Macht- und Einflusspotentiale der Gewerkschaften ergeben sich einerseits aus ihrer Konfliktfähigkeit, die sie den politischen Entscheidungsträgern entgegensetzen können. Die Drohung mit einer Verweigerung der systemwichtigen Leistungen, z. B. in Form von Streiks, ist eine der bekanntesten Formen. Andererseits liegt das Machtpotential der Gewerkschaften in den Millionen ihrer Mitglieder, die zum größten Teil wahlberechtigt sind. Diese können sie wahlpolitisch mobilisieren und dadurch Einfluss auf die politische Willensbildung ausüben (vgl. Schmidt 2011; S. 114 f.).

Frauenverbände

Die Frauenbewegung zählt zu den ältesten sozialen Bewegungen in Deutschland. Im Gegensatz zu den oben vorgestellten Interessenorganisationen engagiert sie sich nicht in einem gesellschaftlichen bzw. politischen Bereich, sondern ist organisatorisch stark differenziert. Sie organisiert sich in gewerkschaftlichen Verbänden, berufsständischen Interessenvertretungen, politischen und staatsbürgerlichen Vereinigungen sowie kirchlichen und wohltätigen Organisationen und Frauenabteilungen von Sportvereinigungen (Reutter 2012; S. 147).

Der *Deutsche Frauenrat – Bundesvereinigung deutscher Frauenverbände und -organisationen e.V.* (DF) vereinigt heute bundesweit 56 Frauenverbände und verfügt über 11 Mio. Mitglieder.

Als oberstes Ziel verfolgt der DF die Geschlechtergerechtigkeit. Dabei setzt er sich für die Chancengleichheit der beiden Geschlechter nicht nur in einem bestimmten Gesellschaftsbereich, sondern in Beruf und Familie, in Gesellschaft, Politik, Wirtschaft und Kultur ein (www.frauenrat.de).

Die Macht- und Einflusspotentiale des DF werden in der Literatur als gering eingestuft. Das hängt zunächst mit der Tatsache zusammen, dass sich der DF für breit gefächerte frauenpolitische Themen einsetzt und sich dadurch nicht auf in einem bestimmten gesellschaftlichen Gebiet profilieren kann. Das andere ist das „Selbstbild“ des DF als politischer Akteur. Im Gegensatz zu den Unternehmensverbänden stellt dieses Bild keinen konfliktorientierten politischen Akteur dar, „sondern eher das einer im Kanon der politisch-administrativen Institutionen nebengeordneten Instanz“ (Biegler 2001; S. 199). Dieses spiegelt sich in der Betrachtung der zentralen bundespolitischen Institutionen nicht als Adressaten seiner Politik, sondern als „Lobby-Partnerinnen des Deutschen Frauenbundes“ wider. Für die Staatsnähe des DF spricht weiterhin die Vollfinanzierung des Verbandes durch das BMFSFJ sowie seine Einbindung in bestimmte der Federführung des Ministeriums unterliegenden Projekte. Zwar ist der DF in verschiedenen Ministerien an Anhörungen und in Arbeitskreisen beteiligt, seine Beteiligung sei jedoch nicht als direkter Einfluss auf die politische Willensbildung zu verstehen. Er nimmt eher eine Vermittlungsfunktion zwischen seinen Mitgliedsverbänden und dem jeweiligen Akteur des politisch-administrativen Systems ein (vgl. ebd.; S.199 ff. sowie ebd.; S. 248 ff.).

Abschließend lässt sich sagen, dass sich Akteure in dem Bereich der Gleichstellungspolitik durch ein hohes Maß an Heterogenität auszeichnen. Die Heterogenität der Akteure ergibt sich aus ihren politischen Zielen, ihrer finanziellen und personellen Ausstattung sowie ihren Einflusspotentialen auf den Prozess der politischen Willensbildung.

Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Wirtschaftsverbänden: Entwicklung und Hintergründe eines Governance-Regimes

Als zeitlicher Bezugspunkt der Analyse wähle ich das Jahr 1998, das sich durch einen Regierungswechsel kennzeichnet. Die konservative Koalition aus CDU/CSU und FDP wurde durch die Koalition von SPD und Bündnis 90/Die Grünen abgelöst. Als Konsequenz aus den Wahlprogrammen der beiden neuen Regierungsparteien, in welchen die Forderungen nach einem Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft beinhaltet waren, vereinbarten die Koalitionspartnerinnen „die Gleichstellung von Mann und Frau wieder zu einem großen gesellschaftlichen Reformprojekt [zu] machen“ (Koalitionsvertrag 1998; S. 35).

Durch das vereinbarte Aktionsprogramm „Frau und Beruf“ wollte die neue Bundesregierung die gleichberechtigte Teilhabe der Frauen in Beruf und Gesellschaft vorantreiben. Dazu sollten die berufliche Integration sowie der Aufstieg von Frauen in die Führungspositionen der Privatwirtschaft und öffentlichen Verwaltungen gefördert werden.

Zum ersten Punkt des Programms gehört „[e]in effektives Gleichstellungsgesetz. Wir werden verbindliche Regelungen zur Frauenförderung einführen, die auch in der Privatwirtschaft Anwendung finden müssen.“ (ebd.) In einem weiteren Punkt heißt es: „Bindung der öffentlichen Auftragsvergabe an frauenfördernde Maßnahmen.“ Außerdem zielt das Programm auf die

Chancengleichheit der beiden Geschlechter bezogen auf die Ausbildung in den zukunftssicheren Berufen sowie die Verbesserung der Kinderbetreuungssituation (ebd.).

Im Juni 1999 beschloss die Bundesregierung tatsächlich das Aktionsprogramm „Frau und Beruf“. Das in ihm enthaltene „Gesetz zur Durchsetzung der Gleichstellung von „Frauen und Männern“ bezieht sich allerdings nur auf den Bereich des öffentlichen Dienstes. Ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft ist darin nicht enthalten. Stattdessen setzte die Bundesregierung auf einen „Dialog“ zwischen Wirtschaft und Gewerkschaften, um die Detailfragen eines möglichen Gleichstellungsgesetzes und Erfahrungen im Bereich der Gleichstellung von Frauen im In- sowie Ausland zu diskutieren (BMFSFJ 1999; S. 15).

Ungefähr zur gleichen Zeit rief die Familienministerin Bergmann ein „ExpertInnengremium Frauenförderung in der Privatwirtschaft“ ins Leben. Seine Aufgabe war es, über die Eckpunkte und Struktur eines Gleichstellungsgesetzes zu beraten. Dieses Gremium, welches sich bis Ende 2000 regelmäßig traf, bestand aus der damaligen Bundesfamilienministerin Bergmann, ihrer Staatssekretärin, einer Vertreterin der BDA, Frauenbeauftragten der Deutschen Telekom und Volkswagen, einer Richterin und einer Juraprofessorin sowie der stellvertretenden Vorsitzenden des DGB. Als Folge aus den in der Gruppe geführten Sondierungsgesprächen für und gegen ein Gleichstellungsgesetz in der Privatwirtschaft wurde die Juristin Frau Pfarr von der Bundesministerin Bergmann für die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes beauftragt (vgl. Alemann 2007; S. 172).

Der von der Regierung gesuchte „Dialog“ zwischen den beteiligten Akteuren wurde in der Form von Dialogforen realisiert. Von März bis Juni 2000 wurden insgesamt vier Dialogforen mit Beteiligung von BMFSFJ, Vertretern der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Frauenverbänden veranstaltet. Die Themen der Dialogforen waren „Chancengleichheit als Erfolgsfaktor für die Wirtschaft“, „Betriebliche Gleichstellungspolitik in Industrieländern – Vorbilder für Deutschland“, „Fraueninteressen im Betrieb – Bestandsaufnahme und Perspektiven“ und „Tarifpolitik und Gleichstellungspolitik“. Im September 2000 veranstaltete das BMFSFJ in Kooperation mit BDA, DGB und DAG einen Abschlusskongress zu „Chancengleichheit in der Wirtschaft“ (BMFSFJ a).

An diesem Kongress hat die Bundesfamilienministerin Bergmann die „Eckpunkte für ein Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ vorgestellt. Das Eckpunktepapier wurde von einer Expertinnengruppe des deutschen Juristinnenbundes ausgearbeitet (vgl. Alemann 2007; S. 175 f.).

Das Ziel des Gesetzes sollte nicht in der Verschärfung der bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Chancengleichheit liegen, sondern zielte auf die effektive Umsetzung dieser Regelungen in Betrieben ab. Die Unternehmen und Betriebe sollen laut Eckpunktepapier im Rahmen bestimmter Mindeststandards zu betrieblichen Gleichstellungsmaßnahmen verpflichtet werden. Es wurden dabei keine konkreten Maßnahmen vorgeschrieben, sondern Handlungsfelder aus dem „Maßnahmenkatalog“ dargestellt. Dabei sollte Unternehmen je nach Betriebsgröße zu bestimmten Gleichstellungsmaßnahmen verpflichtet werden. Das Gesetz sollte sich in zwei Phasen vollziehen. In der ersten Phase sollten Betriebe in der Zusammenarbeit mit Tarif- und Betriebspartnern Gleichstellungsmaßnahmen vereinbaren. Dabei sollten den Unternehmen eine „weitestgehende Gestaltungsfreiheit“ und „ein angemessener Umsetzungszeitraum“ eingeräumt werden. Die autonomen betrieblichen Regelungen sollten dabei, wenn sie gesetzliche Mindeststandards erfüllen, Vorrang gegenüber den gesetzlichen haben. Konnten die Unternehmen im Verlauf der vorgesehenen Zeit die vereinbarten autonomen Regelungen nicht

erfüllt, so tritt die zweite Phase des Gesetzes in Kraft. In dieser Phase sind die „[...] gesetzlichen Mindeststandards und enger gefasste strukturelle Maßnahmen zur betrieblichen Gleichstellung verpflichtend [...]“ (Gesetzentwurf 2001; S. 11 ff.). Außerdem sah das Gesetz bei der kompletten Verweigerung der Umsetzung der Gleichstellungspolitik in Unternehmen ein Verbandsklagerecht sowie Straf- und Bußgelder für die falschen Angaben bei der Auditierung der Unternehmen vor (vgl. Gesetzentwurf 2001; S. 135 ff.).

Die Haltung der zivilgesellschaftlichen Akteure gegenüber dem Gesetzesvorhaben hat sich, wie man es vermuten konnte, in zwei Lager gespalten. Während sich DF, DGB und DJB für ein solches Gesetz aussprachen und die Bundeministerin in ihrem Vorhaben unterstützten, nahmen die Unternehmensverbände eine kritisch ablehnende Position zum Gesetzentwurf ein (vgl. Alemann 2007; S. 176). So äußerte sich der damalige Arbeitgeberpräsident Hundt in einer Pressemitteilung, dass durch die gesetzliche Regulierung und den Zwang die Chancengleichheit nicht herzustellen sei. Dies führe lediglich zu „[...] Überregulierung und Strangulierung unseres Arbeitsmarktes, die die deutschen Unternehmen schon heute zu sehr einschnürt [...]“ (BDA 2001). Stattdessen setze die deutsche Wirtschaft auf die Erfolge des Freiwilligkeitsprinzips, welche sich in „zahlreichen“ Tarifverträgen und betrieblichen Regelungen widerspiegeln. Nicht das Gesetz, sondern „eine auf die Betriebsrealität, auf die betrieblichen Möglichkeiten und zugleich auf die Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen gestützte Chancengleichheitspolitik wird weitere positive Veränderungen bewirken“ (BDA 2001).

Die Haltung des BDI Präsidenten Rogowski zur Gesetzesinitiative entspricht der Hundts: die „[...] Bestrebungen nach gesetzlich erzwungener Gleichstellung von Frauen in der Arbeitswelt“ ein Beispiel für „überkommenes Verteilungdenken“, das den Standort Deutschland unrentabel mache (Rogowski 2001; S. 11 ff.). Stattdessen gelte es, die Wertschöpfung am Standort Deutschland zu fordern, damit die Gesellschaft ihre Probleme, d.h. den Abbau der Arbeitslosigkeit, die Finanzierung von sozialer Sicherheit und Umweltschutz sowie die Erfüllung „wichtiger Staatsaufgaben in der inneren und äußeren Sicherheit“ (Rogowski 2001: 12) lösen könne.

Weiterhin argumentieren die Unternehmensverbände, dass v. a. der Staat selbst für die Chancenungleichheit im beruflichen Leben verantwortlich sei, indem er die dafür notwendigen Rahmenbedingungen nicht geschaffen habe. Denn internationalen Vergleichen zufolge seien für eine erfolgreiche Gleichstellung gerade nicht gesetzliche Maßnahmen, „[...] sondern vor allem das staatliche Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen, insbesondere in der Ganztagsbetreuung“ (ebd.; S.178), erforderlich.

Alemann 2007, gestützt auf die Auswertung von Interviews, weist darauf hin, dass die Bundeministerin Bergman mit der Gesetzesinitiative in der Bundesregierung ziemlich allein stand. Die von ihr befragten Experten waren sich darüber einig, dass der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder ein Gleichstellungsgesetz nicht unterstützte. Zwar hielt er die Maßnahmen zur Chancengleichheit für unverzichtbar, setzte jedoch wie Unternehmensverbände auf die Freiwilligkeit der Privatwirtschaft. Die Positionen anderer Ressorts stimmten weitgehend mit denen der Wirtschaft und des Bundeskanzlers überein (vgl. ebd.; S. 174).

Die Dispositionen der beteiligten Akteure führten zu einer Zuspitzung der Diskussion in der ExpertInnengruppe, sodass sich im Herbst 2000 nur eine Minderheit der ExpertInnen für ein Gleichstellungsgesetz aussprach. Der Dialog zwischen den Akteuren wurde für gescheitert erklärt und das ExpertInnengremium löste sich Ende 2000 auf (vgl. ebd.; 178 f.).

Stattdessen wurden die sogenannten „Konsensgespräche“ in Form von Spitzengesprächen ohne Beteiligung von Gewerkschaften und Frauenverbänden begonnen. Das erste „Konsensgespräch“ fand im März 2001 statt. Die Bundesregierung wurde durch Bundeskanzler Gerhard Schröder und Wirtschaftsminister Müller repräsentiert. Die Privatwirtschaft wurde durch den BDI-Chef Rogowski und den BDA-Chef Hundt vertreten. Das Spitzengespräch sollte zum Konsens in der Frage führen, wie man Gleichstellungspolitik gestalten soll, ohne dabei „die Wirtschaft übermäßig zu belasten“. An dem zweiten Spitzengespräch nahmen BundesministerIn Bergman und Müller, Gerhard Schröder und BDA-Chef Hundt teil. Das Resultat des Gesprächs liegt in der Tatsache, dass es ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft in dieser Legislaturperiode nicht geben würde. Letztendlich endeten die „Konsensgespräche“ am 2. Juli 2001 mit der Unterzeichnung der *„Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Spitzenverbänden der Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“* (vgl. ebd.; S.179). Seitens der Regierung wurde die Vereinbarung durch Bundeskanzler Schröder, BMFSFJ-Ministerin Bergmann sowie Wirtschaftsminister Müller unterzeichnet. Die Wirtschaft war durch den BDA-Chef Hundt, BDI-Chef Rogowski, DIHK-Chef Braun sowie den Präsidenten des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks Philipp vertreten. Gewerkschaften sowie Frauenverbände waren nicht beteiligt.

Die Vereinbarung zielte darauf ab, „durch aktive betriebliche Fördermaßnahmen sowohl die Ausbildungsperspektiven und beruflichen Chancen der Frauen als auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nachhaltig zu verbessern“ (Vereinbarung 2001; S. 2). Dies solle sich positiv auf die Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen sowie in zukunftsorientierten Berufen auswirken (ebd.). Neben den betrieblichen Maßnahmen müssen aber auch die Rahmenbedingungen für die Vereinbarung von Familie und Beruf seitens der Bundesregierung in der Form eines „Ausbau[s] einer flächendeckenden Kinderbetreuungsstruktur und ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagschulen“ (ebd.; S. 2 f.) geschaffen werden.

Die Unternehmensverbände sollten ihren Mitgliedern, je nach Situation, Größe, Branche und Struktur der Unternehmen, „Maßnahmen zur Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie Familienfreundlichkeit [...] empfehlen.“ (ebd.; S. 3 eigene Hervorhebung). Die geeigneten Maßnahmen wurden in einem aus acht Punkten bestehenden Maßnahmenkatalog aufgelistet. Diese reichen von der Verankerung der Chancengleichheit „als Unternehmensphilosophie“ über die Flexibilisierung der Arbeitszeiten bis hin zur Beteiligung der MitarbeiterInnen an der Umsetzung der Maßnahmen. Die Maßnahmen zur „Förderung der Chancengleichheit und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf [sollen dabei] als ausdrückliche Aufgaben für Beschäftigte mit Leitungsfunktion[...]“ gelten. Die Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen soll durch die verstärkte Einbeziehung „in Weiterbildungsprogramme für Führungskräfte oder durch Angebote zu Mentoring- oder Shadowingprogrammen sowie durch Teilzeitangebote auch für Führungskräfte [...]“ erreicht werden. (ebd.; S. 3 f.)

Die Spitzenverbände der Wirtschaft sollten dabei eine Berater-Rolle wahrnehmen. Sie sollten ihre Mitglieder im Rahmen der Vereinbarung mit Informationen versorgen sowie die „best-practice“ als nachahmenswerte Beispiele präsentieren. Zur fachlichen Unterstützung bei der Auswahl und Umsetzung der Maßnahmen stellten die Spitzenverbände ihren Mitgliedern den Verein Total E-Quality und das Audit Beruf und Familie zur Verfügung (ebd.; S. 4).

Die Umsetzung der Vereinbarung sollte durch die durch Bundesregierung und die Unternehmensverbände paritätisch zusammengesetzte Gruppe „Chancengleichheit und

Familienfreundlichkeit in der Wirtschaft“ gemeinsam begleitet werden. Die Gruppe sollte zu Beginn ihrer Arbeit eine Bestandsaufnahme erstellen und danach alle zwei Jahre die Umsetzung der Maßnahmen bilanzieren sowie Vorschläge zur Weiterentwicklung der Maßnahmen erarbeiten (ebd.; S.5).

„Solange die ‚Vereinbarung der Bundesregierung und der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft‘ *erfolgreich umgesetzt wird, wird die Bundesregierung keine Initiative ergreifen, um die Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft auf gesetzlichem Wege zu erreichen.* Davon unberührt bleibt die Umsetzung von zwingendem EU-Recht.“ (ebd. eigene Hervorhebungen)

Gleichstellungspolitik für die Privatwirtschaft: Umriss eines Governance-Regimes

Anhand der oben ausführlich diskutierten Entwicklung der Gleichstellungspolitik für die Privatwirtschaft von 1998 bis 2001 soll hier ein Versuch unternommen werden, die Rahmen eines Governance-Regimes zu beschreiben.

Die Darstellung der Akteure hat gezeigt, dass diese aus differenzierten Handlungssektoren (BMFSFJ (staatlich), Gewerkschaften (zivilgesellschaftlich, Arbeitnehmerposition,) BDI, BDA, DIHK (zivilgesellschaftlich, Wirtschafts- und Arbeitgeberposition) und Deutscher Frauenrat (zivilgesellschaftlich (Frauenposition) kommen und ihren spezifischen Handlungslogiken folgen. Weiterhin unterscheiden sich die Akteure in ihren Macht- und Einflussressourcen.

Die von der Rot/Grünen Regierung initiierte Debatte über das Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft kann als eine Handlungsanforderung des politisch-administrativen Systems an andere gesellschaftliche Akteure verstanden werden. Die Veränderung des Status quo sollte dabei nicht als Top-down-Prozess verlaufen. Mit der Einbeziehung möglichst aller relevanten Akteure durch die Ankündigung der Dialogforen und die Einrichtung einer ExpertInnengruppe wurde deutlich, dass der Staat als „Prozessauslöser“ an einer verständigungsorientierten Handlungskoordination interessiert war.

Verhandlung ist – meiner Meinung nach – der Governancemodus, durch den die Handlungskoordination zwischen den beteiligten Akteuren hergestellt wird. Die allen beteiligten Akteuren zu Verfügung stehende „Exit-Option“ weist darauf hin, dass es sich um eine *freiwillige Verhandlungskonstellation* handelt. Gleichwohl aber lässt sich diese Akteurkonstellation als „*Verhandlungen im Schatten der Hierarchie*“ bezeichnen. Der „Schatten der Hierarchie“ – dem von Fritz Scharpf eingeführten Begriff liegt die Beobachtung zu Grunde, dass die staatliche Drohung, aber auch selbst die Möglichkeiten einer interventionistischen Lösung eines Problems als Top-down-Prozess durch den Staat eine einigungsfördernde Wirkung auf Verhandlungen der AkteurInnen und Akteursgruppen besitzen kann, da die staatlichen Entscheidungen eigene Interessen der AkteurInnen und Akteursgruppen bei der Problemlösung erheblich beeinträchtigen werden (vgl. Döhler 2007; S. 52).

In den Dialogforen und ExpertInnengruppen sind die Verhandlungen durch den Verhandlungsmodus „arguing“ sowie durch ein „kompromissorientiertes Verhandeln“ gekennzeichnet. In dieser Phase versuchen sich die beteiligten Akteure noch durch rationale Argumente zu überzeugen und durch eine schrittweise Annäherung zu einem Kompromiss zu gelangen.

Nach der Vorstellung der Eckpunkte zum Gesetzentwurf hat sich der Verhandlungsmodus auf „bargaining“ geändert. Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und den Spitzenverbänden der Wirtschaft kann als Konsens auf der Basis von Leistungen und Gegenleistungen verstanden werden. Die Bundesregierung verzichtete auf die gesetzliche Regelung der Gleichstellungsfrage und die Spitzenverbände bemühten sich um die Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft.

Die Bereitschaft der Unternehmensverbände, die Verhandlungen in dem ExpertInnengremium platzen zu lassen und sich direkt an den Bundeskanzler zu wenden, sowie die „engen“ Beziehungen des BMFSFJ zu den Frauenverbänden deuten auf eine „starke“ Netzwerkstruktur zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren hin. Dabei können zwei Netzwerkzentren identifiziert werden. Das eine Zentrum bildete sich um das BMFSFJ mit relativ festen Beziehungen zu den Frauenverbänden. Die Einbeziehung des deutschen Frauenrates in die Dialogforen und die Erarbeitung der „Eckpunkte“ zum Gleichstellungsgesetz durch den Deutschen Juristinnenbund⁷ sowie die permanente Unterstützung des Gesetzesvorhaben durch Frauenverbände deuten auf die festen und vertraulichen Beziehungen zwischen dem BMFSFJ und Frauenverbänden hin. Außerdem ist die Zusammenarbeit von BMFSFJ und DF institutionalisiert, indem das BMFSFJ die Unterstützung und die Förderung des Verbandes zu seiner offiziellen Aufgabe im Bereich der Gleichstellung macht. Das zweite Zentrum bildete sich um die Unternehmensverbände, Bundeskanzler Gerhard Schröder und das Wirtschaftsministerium. Dafür sprechen der schon oben erwähnte „Exit“ der Unternehmensverbände aus den Verhandlungen und die Aufnahme der „Konsensgespräche“ ohne Beteiligung von Frauenverbänden und Gewerkschaften. Dafür spricht auch, dass in Verhandlungen im Rahmen der „Konsensgespräche“ zwischen Bundeskanzler Gerhard Schröder, dem Bundeswirtschaftsminister Müller, BDA-Chef Hundt und BDI-Chef Rogowski, später aber auch mit Beteiligung von Familienministerin Bergmann, deutlich schneller ein Ergebnis erzielt wurde, mit dem „alle“ in diesen Verhandlungen beteiligten Akteure relativ zufrieden waren.

Die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und den Spitzenverbänden der Wirtschaft als Governance-Regime zeichnet sich durch folgende Merkmale aus.

Auf der Akteursebene ist sie durch eine Dominanz der Unternehmensverbände bestimmt, die als „Vermittler“ zwischen Staat und den einzelnen Unternehmen agieren sollen, indem sie Unternehmen informieren und beraten. Der Staat als Akteur setzt dabei auf die *wirtschaftliche Selbstregulierung*. Die Begründung dafür liegt in der Annahme, dass die „Wirtschaft“ besser mit den Problemen, Möglichkeiten und Problemlösungswegen in dem Wirtschaftssystem vertraut sei und somit eine effizientere Problemlösungsfähigkeit besitze. Das bedeutet aber nicht, dass der Staat auf die hierarchische Governance vollkommen verzichtet. Die Vereinbarung in dieser Form ist als *Zweckprogramm* anzusehen, und somit kann sie als hierarchische Governance im Sinne einer Außensteuerung begriffen werden. Werden die vereinbarten Ziele verfehlt, so lässt sich der Staat die Option offen, das Problem durch die gesetzliche Intervention zu lösen. Der „Schatten der Hierarchie“ stellt somit eine hierarchische Governance-Form dar.

Weiterhin soll die Handlungskoordination durch die Netzwerke erfolgen. Dies geschieht im Rahmen der Gruppe „Chancengleichheit und Familienfreundlichkeit in der Wirtschaft“. Diese Gruppe soll die Umsetzung der Vereinbarung bilanzieren (Beobachtung) und Vorschläge für die Weiterentwicklung der Maßnahmen erarbeiten (Verhandlung).

⁷ Deutscher Juristinnenbund ist Mitglied in dem DF

Die Tabelle I zeigt eine Übersicht über die Entwicklung des Governance-Regimes in der Zeit von 1998 bis 2001.

	<i>1998 – 2001: Entwicklung</i>	<i>2001: Vereinbarung</i>
<i>Akteure</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Stark differente Handlungsziele und Handlungslogiken</i> - <i>BMFSFJ, Frauenverbände (DF, DJB), Wirtschaftsverbände (DBI, DBA), Gewerkschaften;</i> - <i>deutliche Dominanz der Frauen- und Gewerkschaftsverbände</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>ähnliche Handlungsziele und Handlungslogiken</i> - <i>Bundeskanzler, Bundeswirtschaftsministerium, BMFSFJ, Unternehmensverbände</i> - <i>deutliche Dominanz der Unternehmensverbände</i>
<i>Formen der Handlungskoordination</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Verhandlungen (arguing, kompromissorientiertes Verhandeln)</i> - <i>Netzwerke, Dialogforen und ExpertInnengremium</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Netzwerke,</i> - <i>Verhandlungen (bargaining)</i> - <i>„Schatten der Hierarchie“</i>
<i>Koordinationsmechanismen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>wechselseitige Beobachtung und Einflussnahme,</i> - <i>staatliche Inputregelung</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>wechselseitige Anpassung,</i> - <i>Selbstregulierung der Wirtschaft</i>

Tabelle I; eigene Darstellung

Ein Governance-Regime im Wandel? Die zweite Phase der Entwicklung des Governance-Regimes

Diese Phase der Entwicklung des Governance-Regimes beginnt mit der Veröffentlichung der ersten „Bilanz 2003“ sowie der Vereinbarung zwischen Bundesregierung und den Spitzenverbänden der Wirtschaft im Jahr 2004. Die Verfasser der „Bilanz“, also die Bundesregierung und Wirtschaftsverbände, sind sich einig, dass der damals ausgewählte Weg der richtige war. Das Ergebnis der „Bilanz 2003“ zeige „dass die Chancengleichheit von Frauen und Männern und die Balance von Familie und Beruf durch gezielte Maßnahmen von Politik und Wirtschaft in vielen Bereichen gefordert und vorangetrieben wurden“ (Bilanz 2003; S. 5). In zahlreichen Unternehmen existieren, laut empirischen Erhebungen Maßnahmen und Angebote zur Chancengleichheit. „Deshalb sind sich die Unterzeichner der Vereinbarung darin einig, den Weg, der mit der Vereinbarung beschritten wurde, fortzusetzen und darauf aufbauend eine auf positiven Anreizen basierende gemeinsame Strategie weiter zu verfolgen [sic!].“ (ebd.)

Die von DGB und Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegebene Studie zur Umsetzung der Vereinbarung kommt dagegen zu einem kritischen Ergebnis. Lediglich die Hälfte der im Rahmen der Studie befragten Unternehmen wusste im Jahr 2003 überhaupt von der Existenz der Vereinbarung zwischen Bundesregierung und Spitzenverbänden der Wirtschaft. Zwei Drittel von denen, die über die Vereinbarung informiert waren, nennen als Informationsquelle die öffentlichen Medien und nur ein Drittel der Unternehmen haben über die Vereinbarung durch Wirtschaftsverbände erfahren (vgl. Krell/Ortlieb 2004; S. 2). Die Durchführung der die Chancengleichheit fördernden Maßnahmen stand laut der Studie auch nicht auf der

Prioritätenliste der befragten Unternehmen. Ein Fünftel von ihnen führte zur Zeit der Befragung ein oder zwei solche Maßnahmen durch. Dreizehn Prozent der Unternehmen nahmen gar keine Maßnahmen vor und drei Viertel der befragten Unternehmen hatten nicht vor, weitere Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit durchzuführen (vgl. ebd.).

Bei der Auswahl der Maßnahmen greifen Unternehmen dabei am häufigsten zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten, gefolgt von – wenn auch mit einem deutlichen Abstand – einer Verankerung der Chancengleichheit in der Unternehmensphilosophie. Die kostenintensiveren Maßnahmen wie Unterstützung bei der Kinderbetreuung oder Maßnahmen zur Erhöhung des Frauentils im Management wurden dabei selten genannt (vgl. ebd.). Interessant ist dabei, dass für die Durchführung und Umsetzung der die Chancengleichheit fördernden Maßnahmen das Engagement des Betriebsrates viel wichtiger als die Mitgliedschaft des Unternehmens in Unternehmensverbänden ist (vgl. ebd.).

Gestützt auf diese Ergebnisse kritisierte der DGB die Umsetzung der Vereinbarung und betonte, „[d]ie Wirtschaft und die Bundesregierung müssen endlich erkennen, dass [eine] freiwillige Vereinbarung nicht ausreicht“ (DGB 2004; zitiert nach Alemann 2007; S. 188). Die Frauenverbände schlossen sich der Kritik an der Umsetzung an. Der DJB weist in seiner Stellungnahme zur „Bilanz 2003“ darauf hin, dass die Umsetzung der Vereinbarung in Unternehmen nicht stattgefunden habe, und forderte als Konsequenz daraus das Handeln des Gesetzgebers (DJB 2004). Ein weiterer Kritikpunkt an den „Bilanzen“ bestand darin, dass sie nicht als einzelne Studien durchgeführt worden waren, sondern auf den Ergebnissen mehrerer Studien basierten. Alemann wies (2007) darauf hin, dass in der „Bilanz 2003“ die sogenannte „Rosinenpickerei“ betrieben wurde, denn „[e]ine Auseinandersetzung mit Studien, die die Umsetzung der Vereinbarung weniger positiv beurteilten, blieb aus; die Studien wurden teilweise ihres kritischen Potentials beraubt oder unkritisch rezipiert.“ (Alemann 2007; S. 187). Die Auseinandersetzung mit den weiteren „Bilanzen“ erfolgte auf ähnliche Art und Weise.

Die Kritik an der Umsetzung der Vereinbarung seitens der Gewerkschaften und Frauenverbände blieb aber nicht folgenlos. So wurde das Thema der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft in dem Koalitionsvertrag der Schwarz/Gelben Koalition wiederaufgenommen und großgeschrieben. Die dort vereinbarte Strategie zur Verbesserung der Chancengleichheit verfolgte, anders als davor, keine „globalen“ Ziele, sondern setzte an den konkret definierten Problemen ein, die mit zielgerichteten Programmen bearbeitet werden sollten.

Dabei differenzierten die Vertragspartner drei Themenbereiche für die Gleichstellungspolitik. Das erste Thema zielt auf das Problem des Wiedereinstiegs der Frauen ins Berufsleben ab. Dabei wollte die Bundesregierung in Zusammenarbeit mit Bundesagentur für Arbeit das Programm „Perspektive Wiedereinstieg“ fortführen und ausbauen (vgl. Koalitionsvertrag 2009; S. 73). Das Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“ wird seit 2008 durch BMFSFJ und andere Kooperationspartner durchgeführt. Das Ziel des Programms besteht darin, den Wiedereinstieg ins Berufsleben nach der familienbedingten Erwerbsunterbrechung zu erleichtern. Die Umsetzung des Programms erfolgt dabei auf der regionalen Ebene. Dafür wurden zehn Modellstandorte entwickelt, an denen in der direkten Kooperation mit wirtschaftlichen sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren WiedereinsteigerInnen beraten und unterstützt werden sollten. Die sich aus der Zusammenarbeit entwickelnden Netzwerke sollten dabei dem Wissensaustausch sowie der Koordination dienen. Weiterhin zählten die Initiierung sowie Verstärkung der Vernetzungsprozesse zu den primären Zielen des Programms (vgl. BMFSFJ 2012).

Der zweite Themenbereich widmete sich dem Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern. Für die Feststellung der Entgeltunterschiede und deren Ursachen stellte die Bundesregierung den Unternehmen das beratungsunterstützte Lohntestverfahren Logib-D zur Verfügung (vgl. Koalitionsvertrag 2009; S. 74). Das Verfahren sollte den Unternehmen helfen, die Lohnunterschiede festzustellen und ihre Ursachen zu identifizieren. Das Angebot des BMFSFJ erfolgte für die Unternehmen kostenlos und freiwillig. Unternehmen, die Logib-D Verfahren durchgeführt und ein umfangreiches Beratungsangebot von BMFSFJ erhalten hatten, konnten

mit dem Label zertifiziert werden. Das Zertifikat soll Wettbewerbsvorteile schaffen, die Rekrutierung von Nachwuchskräften verbessern sowie Motivation und Arbeitszufriedenheit im Unternehmen steigern (vgl. logib-d.de).

Das dritte Thema in dem Bereich Gleichstellung widmete sich der Unterrepräsentanz der Frauen in Führungspositionen. Laut Regierung soll der Anteil der Frauen in Führungspositionen sowohl in der Privatwirtschaft als auch in der öffentlichen Verwaltung „maßgeblich erhöht werden“. „Dazu wird ein Stufenplan, insbesondere zur Erhöhung des Anteils von Frauen in Vorständen und Aufsichtsräten vorgelegt. Der Stufenplan setzt in einer ersten Stufe auf verbindliche Berichtspflichten und transparente Selbstverpflichtungen.“ (Koalitionsvertrag 2009; S.74)

Der von der Bundesregierung angekündigte Stufenplan wurde im Rahmen eines Spitzengesprächs zwischen Bundesfamilienministerin Kristina Schröder, Bundesministerin für Soziales und Arbeit Ursula von der Leyen, Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger sowie Bundeswirtschaftsminister Rainer Brüderle und den Vorstandsmitgliedern der DAX-30 Unternehmen am 30.03.2011 vorgestellt.

Der Stufenplan „Mehr Frauen – mehr Vielfalt in Führungspositionen“ beinhaltet vier Stufen. Die erste Stufe knüpft an die strukturellen Rahmenbedingungen seitens des Staates an. Dabei sollen die Maßnahmen zur familienfreundlichen Arbeitswelt zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Pflege von Kindern und Angehörigen fortgesetzt und weiterentwickelt werden. In der zweiten Stufe sieht der Stufenplan eine freiwillige Selbstverpflichtung zur Förderung der Chancengleichheit sowie Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen vor. Weiterhin müsse auf dieser Stufe die Umsetzung der Empfehlungen des Deutschen Corporate Governance Kodex umgesetzt (DCGK) werden. In dem 2010 geänderten DCGK heißt es:

„Der Vorstand soll bei der Besetzung von Führungsfunktionen im Unternehmen auf Vielfalt (Diversity) achten und dabei insbesondere eine angemessene Berücksichtigung von Frauen anstreben.“

und weiter: „Der Aufsichtsrat bestellt und entlässt die Mitglieder des Vorstands. Bei der Zusammensetzung des Vorstands soll der Aufsichtsrat auch auf Vielfalt (Diversity) achten und dabei insbesondere eine angemessene Berücksichtigung von Frauen anstreben. Er soll gemeinsam mit dem Vorstand für eine langfristige Nachfolgeplanung sorgen. Der Aufsichtsrat kann die Vorbereitung der Bestellung von Vorstandsmitgliedern sowie der Behandlung der Bedingungen des Anstellungsvertrages einschließlich der Vergütung Ausschüssen übertragen.“⁸ (DCGK 2010; 4.1.5 und 5.1.2).

Die dritte Stufe, die „FlexiQuote“, bildet das „Kernstück“ des Stufenplanes. Auf dieser Stufe werden Unternehmen gesetzlich verpflichtet, sich selbst eine bestimmte Quote von Frauen in Vorständen und Aufsichtsräten festzusetzen, diese zu veröffentlichen und umzusetzen. Die vierte und zugleich letzte Stufe des Planes stellt die Konsequenzen der Umsetzung der dritten Stufe dar. Hat ein Unternehmen einen 30-prozentigen Anteil von Frauen im Vorstand und Aufsichtsrat erreicht, so entfällt die gesetzliche Verpflichtung zur Selbstverpflichtung für dieses Unternehmen. Hat ein Unternehmen die sich selbst gesetzten Ziele zur Erhöhung des Frauenanteils verfehlt oder gar keine Ziele gesetzt, so sieht der Plan Sanktionen nach dem Gesellschaftsrecht vor.⁹ Die gesetzliche Verpflichtung soll dabei auch stufenweise erfolgen. Ab 2013 sollten die börsennotierten und vollmitbestimmten Unternehmen, an denen der Bund mit mindestens 25 Prozent beteiligt ist, einbezogen werden. Ab dem Jahr 2014 für Aufsichtsräte und ab 2015 auch für die Vorstände soll die „FlexiQuote“ für alle börsennotierten und vollmitbestimmten Unternehmen gesetzlich vorgeschrieben werden (ImFokus 2011). Die gesetzliche Verpflichtung sollte ab einem bestimmten Tag im Jahr 2013 im ganzen Bundesgebiet gelten. Das dafür notwendige Gesetz sollte noch im Jahr 2011 verabschiedet werden (ebd.).

Der erste Schritt für die Umsetzung des Stufenplanes wurde bereits im Rahmen des Spitzengesprächs vollzogen. Zwar haben die DAX-30-Vorstandsmitglieder dem Stufenplan nicht zugestimmt, es wurde jedoch in der „Frauen in Führungspositionen“ gemeinsamen

⁸ „Empfehlungen“ des Kodex sind im Text durch die Verwendung des Wortes **„soll“** gekennzeichnet. Die Gesellschaften können hiervon abweichen, sind dann aber verpflichtet, dies jährlich offenzulegen und die Abweichungen zu begründen („comply or explain“). Dies ermöglicht den Gesellschaften die Berücksichtigung branchen- oder unternehmensspezifischer Bedürfnisse. Eine gut begründete Abweichung von einer Kodexempfehlung kann im Interesse einer guten Unternehmensführung liegen. So trägt der Kodex zur Flexibilisierung und Selbstregulierung der deutschen Unternehmensverfassung bei.“ (DCGK 2010)

⁹ Für die schematische Darstellung des Stufenplanes siehe Anhang I

Erklärung der DAX-30-Unternehmen“ die Intensivierung der geschlechtergerechten Personalentwicklung mit dem Ziel der Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen, aber auch in der Gesamtbelegschaft, angekündigt. Die Erklärung enthält sieben Punkte, die u. a. die „unternehmensspezifische Zeitleiste definieren und regelmäßig über die Ziele, Maßnahmen und erreichten Ergebnisse berichten“ (DAX-Erklärung 2011; S. 3). Im Herbst 2011 stellten die DAX-30-Unternehmen ihre Zielmarken in dem Papier „Frauen in Führungspositionen Status Quo und Zielsetzungen der 30 DAX-Unternehmen“ vor. Darin wurde für jedes einzelne Unternehmen der Stand des Frauenanteils an der Gesamtbelegschaft, in den Führungspositionen nach Deutschland und weltweit differenziert dargestellt sowie die zu erreichenden Ziele und Zeiträume festgehalten. Allerdings weichen viele Unternehmen von dem im Stufenplan angestrebten 30-prozentigen Frauenanteil in Führungspositionen ab und die Zeit für die Umsetzung variiert von vier bis neun Jahren (vgl. Status Quo und Zielsetzungen 2011).

Weiterhin wurde von dem BMFSFJ die Bundesinitiative „Mehr Frauen in Führungspositionen: Regionale Bündnisse“ ins Leben gerufen. Das Ziel der Initiative ist, Maßnahmen zur Förderung von Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft auf der regionalen Ebene anzuregen. Dabei sollen Kommunen mit dort ansässigen Unternehmen gemeinsame Strukturen und Konzepte für die Förderung der Frauen in Führungspositionen ausarbeiten. Durch die fachliche Beratung der Europäischen Akademie für Frauen in Politik und Wirtschaft sollen dabei für jedes einzelnen Unternehmen individuelle Vereinbarungen zur Förderung der Frauen in Führungspositionen entwickelt und umgesetzt werden (vgl. regionale-buendnisse.de).

Neben dem bereits bestehenden Monitoring der Entwicklung durch die von der Bundesregierung im zweijährigen Rhythmus erscheinenden „Bilanzen“ erfolgt die Bilanzierung v. a. durch die von BMFSFJ geförderten Projekte, die durch die Frauenverbände und wissenschaftlichen Einrichtungen durchgeführt wurden. „Aktionärinnen fordern Gleichberechtigung“ von DJB, „WoB-Index“ von Fidar, „Führungskräfte-Monitor“ von DIW und Genderdax schaffen dabei mit ihren Studien und regelmäßigen Veröffentlichungen öffentliche Aufmerksamkeit und üben damit auch Druck auf die Wirtschaft aus.

Das „Kernstück“ des Stufenplans, also die gesetzliche Verpflichtung zur Selbstverpflichtung, wurde dabei gesetzlich nicht verabschiedet. Am 9. August 2012 erklärte BMFSFJ-Ministerin Kristina Schröder in einem Interview, dass das Gesetz zur „FlexiQuote“ bis zur Bundestagswahl 2013 nicht verabschiedet werde. Als Ursache dafür hatte sie den Widerstand des Koalitionspartners FDP genannt, die die gesetzliche Regulierung absolut ablehnte (Reuters 09.08.2012). Der Widerstand kam aber auch von Seiten der Kabinettskollegin Bundesarbeitsministerin Ursula von der Leyen. Sie hatte sich schon während des oben genannten Spitzengesprächs für eine starre „Frauenquote“ in Aufsichtsräten und Vorständen ausgesprochen. Weiterhin hatte Frau Schröder auch in der eigenen Partei CDU wenig Unterstützung bekommen. So äußerte sich die CDU-Frauen-Organisation „Frauen-Union“ im Juni 2012: „Im engen Schulterschluss mit der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, Viviane Reding, setzen wir uns für eine Frauenquote von 40 Prozent in Aufsichtsräten börsennotierter Unternehmen ein. Es sprechen klare wirtschaftliche Gründe für eine deutliche Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen.“ (Frauen Union 2012)

Die „Zerstrittenheit“ innerhalb des Bundeskabinetts, aber auch innerhalb der CDU, führte am Ende dazu, dass in der 17. Legislaturperiode keine gesetzlichen Quotenregelungen zum Anteil von Frauen in Führungspositionen verabschiedet wurden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in dieser Phase der Entwicklung die zwei basalen Governance-Mechanismen *Beobachtung* und *Beeinflussung* dominieren. Mit der Unterzeichnung der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der Wirtschaft wurde der Punkt gesetzt, ab dem die Veränderung des Status Quos messbar und beobachtbar wurde. Die kritische Beobachtung der Umsetzung der Vereinbarung durch Gewerkschaften und Frauenorganisationen stellte die Vereinbarungspartner vor eine „informelle“ Rechenschaftspflicht. Durch die Veränderung des DCGK und das klare Gebot, die vorgegebene

Anzahl von Frauen in den Führungspositionen anzustreben, verstärkte der Staat seine Kontrolloption.

Der durch die Schwarz-Gelbe Regierung initiierte Stufenplan für mehr Frauen in Führungspositionen setzte immer noch auf die Selbstregulierung der Wirtschaft, wollte aber den „Empfehlungscharakter“ der Vereinbarung der Bundesregierung und Spitzenverbände der Wirtschaft durch die Kontroll- und Interventionsoptionen erweitern. Weiterhin macht der Plan deutlich, dass die Rolle der einzelnen Unternehmen sowohl als Adressat als auch als Akteur akzentuiert wird. Dafür spricht die Tatsache, dass zum Dialog über den Stufenplan nicht Verbände (wie es in der ersten Phase der Fall war), sondern die DAX-30-Unternehmen eingeladen worden waren. Aber auch die Bundesinitiative „Regionale Bündnisse: Mehr Frauen Mehr Vielfalt in Führungspositionen“ hat zum Ziel, verbindliche Vereinbarungen mit einzelnen Unternehmen abzuschließen. Das Programm „Perspektive Wiedereinstieg“ ist ein weiterer Hinweis dafür, dass die Schwarz-Gelbe Regierung darauf abzielte, die Handlungskoordination und die Konstellation der beteiligten Akteure in dieser Phase zu transformieren. War die erste Phase durch die Verhandlungen auf der Bundesebene gekennzeichnet, so sollten in dieser Phase lokale Verhandlungsbeziehungen aufgebaut werden. War die Akteurkonstellation in der ersten Phase durch die großen Bundesverbände sowie die Bundesregierung bestimmt, so standen hier kleine lokale und regionale Akteure im Mittelpunkt. Weiterhin wurde die Rolle der Frauenverbände in dieser Phase der Entwicklung gestärkt. Zwar wurden sie nicht in die Verhandlungen mit einbezogen, doch die finanzielle Förderung der Studien und Beauftragung der EAF mit der Koordination des Programms „Regionale Bündnisse: Mehr Frauen – mehr Vielfalt in Führungspositionen“ durch das BMFSFJ deutet darauf hin, dass zumindest das BMFSFJ die Rolle der Frauenverbände verstärken wollte.

Die angestrebte Struktur der Handlungskoordination zeichnet sich dabei durch die Governance-Formen *Netzwerke* und *Verhandlungen* auf den lokalen Ebenen aus. Durch die von der Bundesregierung initiierten Programme und Initiativen sollten dabei strukturelle Rahmenbedingungen für die Herausbildung netzwerkartiger Beziehungen „vor Ort“ geschaffen werden. Damit sollten der Informationstransfer und lokale Verhandlungsbeziehungen verbessert werden. Die hierarchische Governance ist in dieser Phase sehr schwach ausgeprägt. Wie in den ersten Phasen der Entwicklung wird großer Wert auf die Selbstregulierung der Wirtschaft gelegt. Die Neuigkeit des Governance-Regimes besteht aber darin, die staatliche Inputsteuerung um substanzielle Ziele zu erweitern. Die Vereinbarung der bestimmten Ziele mit jedem einzelnen Unternehmen und ihre Veröffentlichung sollen dabei einerseits Transparenz schaffen, andererseits kann die Veröffentlichung dieser Ziele eine Konkurrenzdynamik zwischen Unternehmen entfalten, denn die Unternehmen, die sich für „ambitionierte Ziele“ bei der Förderung der Frauen einsetzen, werden sich Vorteile in den Beziehungen mit Entscheidungsträgern erhoffen. Damit ist eine weitere Governance-Form, die allerdings nicht in das Analyseschema aufgenommen worden war, angesprochen nämlich die des *Wettbewerbs*.

Die in dem Stufenplan vorgesehene Intervention bei der nicht gelungenen Selbstregulierung wurde gesetzlich nicht verabschiedet. Der in der ersten Phase identifizierte „Schatten der Hierarchie“ ist weiterhin zu beobachten. Wenn es in der ersten Phase darum ging, *ob* eine staatliche Intervention nötig ist, so handelte es sich in dieser Phase eher darum, *wie* bzw. *in welcher Form* der Staat intervenieren sollte. Die damalige Familienministerin Kristina Schröder favorisierte die „FlexiQoute“, die damalige Arbeitsministerin Ursula von der Leyen und die Frauenorganisation der CDU „Frauen Union“ vertraten dagegen eine starre „Frauenquote“ für Aufsichtsräte und Vorstände. Diese „Uneinigkeit“ der EntscheidungsträgerInnen hatte zur Folge, dass die hierarchische Handlungskoordination in dieser Phase der Entwicklung relativ schwach ausgeprägt war.

Die Tabelle II stellt eine erweiterte Übersicht der Entwicklung des Governance-Regimes über die drei Phasen von 1998 bis 2001, die Vereinbarung in dem Jahr 2001 und den Wandel des Regimes in der Zeit der Schwarz-Gelben Koalition dar.

	<i>1998 – 2001: Entwicklung</i>	<i>2001: Vereinbarung</i>	<i>2003 – 2012: Wandel</i>
<i>Akteure</i>	<ul style="list-style-type: none"> - stark differente Handlungsziele und Handlungslogiken - BMFSFJ, Frauenverbände (DF, DJB), Wirtschaftsverbände (DBI, DBA), Gewerkschaften; - deutliche Dominanz der Frauen- und Gewerkschaftsverbände 	<ul style="list-style-type: none"> - ähnliche Handlungsziele und Handlungslogiken - Bundeskanzler, Bundeswirtschaftsministerium, BMFSFJ, Unternehmensverbände - deutliche Dominanz der Unternehmensverbände 	<ul style="list-style-type: none"> - differente Handlungsziele und Handlungslogiken - neue Akteure: einzelne Unternehmen, regionale und kommunale Akteure), BMFSFJ und andere Ministerien, Frauenverbände - Dominanz des BMFSFJ, starke Rolle der Frauenverbände - „Unsichtbarkeit“ der Gewerkschaften und Unternehmensverbände
<i>Formen der Handlungskoordination</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Verhandlungen (arguing, kompromissorientiertes Verhandeln) - Netzwerke, Dialogforen und ExpertInnengremium 	<ul style="list-style-type: none"> - Netzwerke, - Verhandlungen (bargaining) - „Schatten der Hierarchie“ 	<ul style="list-style-type: none"> - Netzwerke - Verhandlungen - „Schatten der Hierarchie“? - Wettbewerb?
<i>Koordinationsmechanismen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - wechselseitige Beobachtung und Einflussnahme, - staatliche Inputregulierung 	<ul style="list-style-type: none"> - wechselseitige Anpassung, - wirtschaftliche Selbstregulierung 	<ul style="list-style-type: none"> - wechselseitige Beobachtung - wechselseitige Beeinflussung - staatliche Inputregulierung

Tabelle II; eigene Darstellung

IV Fazit

Das Ziel der Arbeit bestand darin, ein Governance-Regime im Bereich der Gleichstellungspolitik zu identifizieren und die Brauchbarkeit der Governance-Perspektive für die Analyse der Gleichstellungspolitik zu untersuchen. Nach der durchgeführten Analyse hat sich meines Erachtens die Governance-Perspektive als brauchbar erwiesen.

Die Governance-Perspektive richtet ihr Interesse auf die Analyse der Interdependenzbewältigung zwischen den Akteuren. Wie im theoretischen Teil der Arbeit dargestellt wurde, zeichnet sich die Governance-Perspektive durch eine Dezentralisierung der analytischen Perspektive aus. Es wird nicht (mehr) zwischen einem Steuerungssubjekt und einem Steuerungsobjekt unterschieden. Stattdessen wird die gesamte Akteurkonstellation in den Blick genommen und tatsächlich geschehende oder mögliche

multiple Bestrebungen intentionaler Gestaltung werden betrachtet. Es konnte gezeigt werden, dass die erste Phase der Entwicklung durch die bundespolitischen Akteure geprägt war. Die unterschiedlichen Handlungslogiken, vor allem aber unterschiedlichen Handlungsressourcen führten dazu, dass keine Einigung über das Gesetzesvorhaben erzielt werden konnte. Daraus lässt sich ableiten, dass in dieser Akteurkonstellation eine Auseinandersetzung um Einflusspotentiale zwischen frauenpolitischen und wirtschaftlichen Akteuren stattfindet. Die relativ feste und zum Teil institutionalisierte Beziehung der Frauenverbände zu BMFSFJ und die im Eckpunktepapier zum Gleichstellungsgesetz vorgesehene „Verbandsklage“ hätten die Position der Unternehmensverbände stark geschwächt. Die „mächtigen“ Unternehmensverbände haben ihrerseits relativ feste Beziehungen zum Kanzleramt und Wirtschaftsministerium dazu genutzt, das Gesetz zu blockieren und eine Vereinbarung zu unterzeichnen, welche ihre Position wenn nicht schwächt, dann zumindest den Status quo behalten lässt. Weiterhin lässt sich eine Transformation der Akteurkonstellation beobachten. So wurde die Rolle der Frauenverbände in der zweiten Phase der Entwicklung durch die Beauftragung (finanzielle Förderung) mit dem Monitoring der Entwicklung und der Delegierung der Koordination der „Bundesinitiative Mehr Frauen mehr Vielfalt in Führungspositionen“ deutlich gestärkt. In dieser Phase kamen aber „neue Akteure“, einzelne Unternehmen sowie kommunale und regionale Akteure in die Akteurskonstellation hinzu. Ob das eine Strategie darstellt, den Einflüssen der Unternehmensverbände zu entgehen, ist aus der Analyse nicht ableitbar. Fakt ist aber, dass Unternehmensverbände in der zweiten Phase der Entwicklung eher „unsichtbar“ sind.

Es hat sich aber auch gezeigt, dass nicht alle relevanten Akteure in die Analyse aufgenommen worden waren. So waren BundeskanzlerIn, Justiz-, Wirtschafts- und Arbeitsministerien nicht als relevante Akteure in der Analyse enthalten, obwohl sie in der Entwicklung des Governance-Regimes eine große Rolle gespielt haben. Zwar übernimmt das BMFSFJ die Federführung für die Gleichstellungsgesetze, für die Durchsetzung der Gesetze ist es jedoch auf die Mitarbeit anderer politischer Akteure auf der Regierungsebene angewiesen. Auch die oben genannten „neuen Akteure“ wurden in die Analyse nicht von Anfang an aufgenommen, so dass keine Aussagen über ihre Handlungsmöglichkeiten und ihre Rolle getroffen werden konnten.

Gestützt auf die Analyse kann meines Erachtens das *Gleichstellungsgovernance-Regime* skizziert werden. Dieses zeichnet sich im Allgemeinen durch die Betonung der *wirtschaftlichen Selbstkoordination* aus, wobei die Ausprägung der Selbstkoordination in den zwei Phasen unterschiedlich ausfällt. In der ersten Phase basierte die Handlungskoordination auf der weitgehenden wirtschaftlichen Selbstregulierung. Die Maßnahmen zur Förderung der Frauen in der Privatwirtschaft waren gewünscht und zu beseitigende Probleme definiert. Die Unverbindlichkeit, Abwesenheit der klaren Zielsetzungen sowie „nicht neutrale“ Beobachtung der Umsetzung hatten zu wenig Anreizpotential für die Umsetzung der Vereinbarung. Der „Schatten der Hierarchie“ konnte sich auch nicht entfalten, da in der Vereinbarung weder Status Quo noch zu erreichende Ziele festgeschrieben worden waren.

Zwar bildet die *Selbstregulierung* auch in der zweiten Phase der Entwicklung die angestrebte Governance-Form, setzt jedoch auf die Formulierung der inhaltlich und zeitlich verbindlichen Zielvereinbarungen mit dem einzelnen Unternehmen und die Veröffentlichung dieser. Der Governance-Mechanismus Beobachtung dominiert diese Phase. Diese Veränderungen können daran liegen, dass die staatlichen und frauenpolitischen Akteure das Vertrauen in die Selbstregulierungsfähigkeit der Wirtschaft verloren haben. Zwar wird die Gestaltungsfreiheit der Unternehmen durch die Gesetze nicht unterbunden, jedoch wird versucht die Entwicklung durch die Bereitstellung von Beratungs- und Umsetzungsangebote seitens des Staates und der Frauenverbände zu beeinflussen und zu beschleunigen. Interessant ist an der zweiten Phase die „Entdeckung“ der Governance-Form des Wettbewerbs. Dies deutet darauf hin, dass versucht wird die Handlungskoordination durch die der Wirtschaft zugrunde liegende Governance-Form zu steuern. Das ist aber meine hypothetische Aussage, denn diese Governance-Form wurde nicht als Kategorie in die Analyse aufgenommen.

Aus diesen Erkenntnissen lässt sich ableiten, dass das von mir ausgewählte analytische Vorgehen die empirische Realität nur *unvollständig* abdeckt. So z. B. konnten viele Akteure, die ich nicht erwartet hatte, erst durch die Analyse ermittelt werden. Auch in Bezug auf die ausgewählten Governance-

Formen kann ich vermuten, dass sie die empirische Realität nicht vollständig abdecken, der Wettbewerb ist ein Anzeichen dafür.

Diese „Unvollständigkeiten“ sind bei den weiteren Auseinandersetzungen mit dem Governance-Konzept zu beachten. Weitere Analysen der Gleichstellungspolitik aus der Governance-Perspektive sollten meiner Meinung nach auf zwei Ebenen betrieben werden.

Auf der Ebene der Governance-Regime wäre es sinnvoll, das von Uwe Schimank entwickelte Konzept des *Governance-Equalizers* für die Analyse der Hochschulsysteme auf den Bereich der Gleichstellungspolitik zu übertragen. Dieses Konzept macht es möglich, zumindest im Hochschulbereich Wandel und Vergleich zwischen Governance-Regime zu kategorisieren. Das Konzept besteht aus einer Typologie der „fünf typischen Governance-Dimensionen“. Jede Dimension wird dabei dichotomisiert und setzt sich aus Governance-Formen und -Mechanismen zusammen. Damit kann die Veränderung eines Governance-Regimes nicht nur im zeitlichen Verlauf genauer beschrieben werden, sondern auch interkulturelle Vergleiche der Governance-Regime können vorgenommen werden.¹⁰

Auf der Mikro-Ebene soll dabei untersucht werden, welche Auswirkung das Governance-Regime auf die Leitungsstrukturen zeigt. Also geht es darum, zu untersuchen, ob und wenn ja welche Veränderungen das jeweilige Governance-Regime in dem jeweiligen Sektor hervorgerufen hat. Bezogen auf die Förderung der Frauen in Führungspositionen sollte untersucht werden, ob sich der Anteil der Frauen in Führungspositionen gegenüber dem Status Quo verändert hat. Weiterhin sollte analysiert werden, ob sich die strukturellen Bedingungen zur Erreichung dieser Positionen verändert haben. Denn eine bestimmte Anzahl an Frauen in Führungspositionen sagt nur wenig darüber aus, ob sich die Chancenungleichheit zwischen den Geschlechtern verringert hat. Man denke nur an das Phänomen der „Ämterhäufung“ im Zusammenhang mit der Einführung einer „Frauenquote“ für Aufsichtsräte in Norwegen. Die „Frauenquote“ darf kein Selbstziel sein, jedoch eines von vielen Mitteln, um die strukturelle Benachteiligung zu beseitigen bzw. zu reduzieren.

Wie Uwe Schimank 2007 zu Recht bemerkt: „[Nur] wenn es gelingt, Analysen von Governance-Regime auf der Meso-Ebene damit zu verknüpfen, dass auf der Mikro-Ebene systematisch die Auswirkungen bestimmter Ausprägungen dieser Regime auf die jeweilige sektorale Leistungsproduktion untersucht werden, und zwar nicht an einem eindimensionalen Maßstab, sondern differenziert gemessen, kann die Governance-Perspektive ihre praktische Relevanz einlösen; und damit steht und fällt letztlich ihre theoretische Bedeutung.“ (Schimank 2007; S. 254)

¹⁰ zur genaueren Beschreibung des Konzepts siehe Schimank 2007: 238 ff.

Literaturverzeichnis

Alemann, Annette von. „Gleichstellung per Gesetz? Vom Gesetzentwurf zum Deal zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden.“ In *Profit oder Gemeinwohl? Fallstudien zur gesellschaftlichen Verantwortung von Wirtschaftseliten*, von Peter Imbusch und Dieter (Hrsg.) Rucht, 161-200. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

BDA. *Arbeitgeberpräsident Hundt: Freiwilligkeit statt zusätzlicher Regulierung und Zwang - Gleichstellungsgesetz würde die Unternehmen weiter einschnüren*. 07. 03 2001.

<http://verbaende.com/news.php/Arbeitgeberpraesident-Hundt:-Freiwilligkeit-statt-zusaetzlicher-Regulierung-und-Zwang--Gleichstellungsgesetz-wuerde-die-Unternehmen-weiter-einschnueren?m=5219> (Zugriff am 18. 03 2014).

BDI. www.bdi.eu. <http://www.bdi.eu/Ueber-uns.htm> (Zugriff am 12. 03 2014).

Behrens, Maria. „Global Governance.“ In *Governance - Regieren in komplexen Regelsystem*, von Arthur Benz und Nicolai Dose, 97-110. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

Benz, Arthur. „Eigendynamik von Governance in der Verwaltung.“ In *Politik und Verwaltung; PVS - Politische Vierteljahresschrift; Sonderheft 37/2006*, von Jorg Bogumil, Werner Jann und Nullmeier Frank (Hrsg.), 29-49. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

Benz, Arthur. „Verhandlungen.“ In *Handbuch Governance; Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, von Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg (Hrsg.) Simonis, 106-118. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

Benz, Arthur; Dose, Nicolai. „Governance - Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?“ In *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung: 2., Auflage*, von Arthur Benz und Nicolai (Hrsg.) Dose, 13-36. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg. „Einleitung.“ In *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, von Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis, 9-25. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

Biegler, Dagmar. *Frauenverbände in Deutschland; Entwicklung, Strukturen, Politische Einbindung*. Opladen: Leske + Budrich, 2001.

Bilanz, 2003. *Bilanz 2003 zur Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2004.

BMFSFJ. „Aufbruch in der Gleichstellungspolitik; Das Programm "Frau und Beruf".“ 06 1999.

BMFSFJ, 2012. *Die Bausteine des Aktionsprogramms "Perspektive Wiedereinstieg" im Überblick*. 18. 10 2012. <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=108550.html> (Zugriff am 26. 03 2014).

BMFSFJa. www.bmfsfj.de.

<http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.bmfsfj.de%2Fgleichstellung,did=108550.html>

2F%2Fwww.bmfsfj.de%2FRedaktionBMFSFJ%2FBroschuerenstelle%2FPdf-Anlagen%2FPRM-11115-Broschüre-Chancengleichheit-vo%2C%2520property%3Dpdf.pdf&ei=Jd9DU-LOBIGttAaamYE4&usg (Zugriff am 15. 03 2014).

Bothfeld, Silke. *Möglichkeiten und Grenzen staatlicher und gewerkschaftlicher Gleichstellungspolitik*. Berlin: Beitrag für die Tagung „Gleichstellung ohne Vereinbarkeit – Vereinbarkeit ohne Gleichstellung?“, 2007.

Bröchler, Stephan; Blumenthal, Julia von. „Von Government zu Governance-Analysen zu einem schwierigen Verhältnis.“ In *Von Government zu Governance: Analysen zum Regieren im modernen Staat*, von Stephan Bröchler und Julia von (Hg.) Blumenthal, 7-21. Hamburg: LIT VERLAG, 2006.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. www.bmfsfj.de.
<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Ministerium/aufgaben.html> (Zugriff am 07. 03 2013).

Czada, Roland. „Good Governance als Leitkonzept für Regierungshandeln: Grundlagen, Anwendungen, Kritik.“ In *Governance - Regieren in komplexen Regelsystem: Eine Einführung*, von Arthur Benz und Nicolai Dose, 201-224. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

DAX-Erklärung. „Frauen in Führungspositionen" - gemeinsame Erklärung der DAX-30 Unternehmen.“ Berlin, 2011.

DCGK. *Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex*. <http://www.corporate-governance-code.de/ger/kodex/1.html> (Zugriff am 22. 03 2014).

DCGK, 2010. „www. corporate-governance-code.de.“ <http://www.corporate-governance-code.de/ger/kodex/1.html> (Zugriff am 03. 27 2014).

Deutscher Bundestag. <http://bundestag.de/service/glossar/V/verbaende.html> (Zugriff am 10. 03 2013).

DGB. www.dgb.de. <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/organisation-und-bundesvorstand> (Zugriff am 12. 03 2013).

DJB, 2004. *Stellungnahme zur BILANZ 2003 der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft*. 24. 02 2004. <http://www.djb.de/Kom/K1/st04-05/> (Zugriff am 26. 03 2014).

Döhler, Marian. „Hierarchie.“ In *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, von Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg Simonis, 46-53. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

Eberle, Dogmar. „Governance in der politischen Ökonomie II: Corporate Governance.“ In *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung: 2., Auflage*, von Arthur Benz und Nicolai (Hrsg.) Dose, 155-174. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

Finanzen, Bundesministerium der. *Bundeshaushalt 2013*. 2013. <http://www.bundeshaushalt-info.de/startseite/#/2013/soll/ausgaben/einzelplan/17.html> (Zugriff am 15. 03 2014).

Frauen Union, 2012. *Frauenquote in Aufsichtsräten –Schulterschluss mit Brüssel*. 20. 06 2012. <http://www.frauenunion.de/meldungen-von-2012/1473-frauenquote-in-aufsichtsräten-schulterschluss-mit-bruessel.html> (Zugriff am 28. 03 2014).

„Führungspositionen09; Betriebliche Führungspositionen nach Branche.“ *WSI GenderDatenPortal*, 2009: 1-7.

Geppert, Jochen; Lewalter, Sandra. „Politikfeld Gleichstellung: Institutionalisierungsschritte und Strategien auf Bundesebene.“ In *Erfolgreiche Geschlechterpolitik: Ansprüche - Entwicklungen - Ergebnisse*, von Barbara (Hrsg.) Stiegler, 5-17. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2012.

Gesetzentwurf. „Entwurf der Expertinnenkommission eines 2. Gesetzes zur Durchsetzung der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern.“ In *Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft*, von Heide (Hrsg.) Pfarr, 11-36. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2001.

Groser, Manfred; Sack, Detlef; Schroeder, Wolfgang. „Die Industrie- und Handelskammern im politischen System Deutschland.“ In *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, von Wolfgang Schroeder und Bernhard (Hrsg.) Weißels, 66-84. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.

Holst,Elke; Schimeta, Julia. „Weiterhin kein Frauen in Top-Gremien großer Unternehmen.“ *Wochenbericht des DIW Berlin*, 03 2011: 1-10.

ImFokus, 2011. *Stufenplan für mehr Frauen in Führungspositionen*. 17. 10 2011. <http://www.bmfsfj.de/mag/root-oktober-17,did=174938.html?view=renderPrint> (Zugriff am 22. 03 2014).

Jansen, Dorothea. „Netzwerk, soziales.“ In *Grundbegriffe der Soziologie; 9., grundlegend überarbeitete und aktualisierte Auflage*, von Bernhard Schäfers und Johannes (Hrsg.) Kopp, 207-213. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006.

Klenk, Tanja; Nullmeier, Frank. *Public Governance als Reformstrategie*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2004.

Koalitionsvertrag, 1998. „Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen.“ 20. 10 1998.

Koalitionsvertrag, 2009. *Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP*. Berlin, 2009.

Krell, Getraude; Ortlieb, Renate. *Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft: Eine Befragung des Managements von 500 Unternehmen zur Umsetzung der Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit*. Berlin, 2004.

Kussau, Jürgen; Brüsemeister, Thomas. „Educational Governance.“ In *Educational Governance; Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*, von Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister und Jochen (Hrsg.) Wissinger, 15-54. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

Lange, Stefan; Schimank Uwe. „Governance und gesellschaftliche Integration.“ In *Governance und gesellschaftliche Integration*, von Stefan Lange und Uwe (Hrsg.) Schimank, 9-44. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

- Littmann-Wernli, Sabina; Schubert, Renate. „Frauen in Führungspositionen - ist die "gläserne Decke" diskriminierend?“ *Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik*, 2001: 135-148.
- logib-d.de. *Internetseit Logib-D*. <http://www.logib-d.de/was-ist-logib-d/was-ist-logib-d/> (Zugriff am 26. 03 2014).
- Lösche, Peter. *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*. Stuttgart: W. Kohlhammer GmbH, 2007.
- Lütz, Susanne. „Governance in der politischen Ökonomie I.“ In *Governance - Regieren in komplexen Regelsystem*, von Arthur Benz und Nicolai (Hrsg.) Dose, 111-136. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.
- Mayntz, Renate. „Governance im modernen Staat.“ In *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen*, von Arthur Benz und Nicolai (Hrsg.) Dose, 65-77. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Mayntz, Renate. „Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungen.“ In *Policy-Analyse; Kritik und Neuorientierung*, von Adrienne (Hrsg.) Héritier, 39-56. Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH, 1993.
- Mayntz, Renate. „Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie.“ In *Politische Theorien in der Äre der Transformation*, von Klaus von Beyme und Claus (Hrsg.) Offe, 148-168. Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH, 1996.
- Mayntz, Renate. „Von der Steuerungstheorie zu Global Governance.“ In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, von Gunar Folke Schuppert und Michael (Hrsg.) Zürn, 43-60. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- Paster, Thomas. „Die Rolle der Arbeitgeber in der Sozialpolitik.“ In *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, von Wolfgang Schroeder und Bernhard (Hrsg.) Weißes, 342-362. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.
- regionale-buendnisse.de. *Ziele*. <http://www.regionale-buendnisse.de/660.html> (Zugriff am 24. 03 2014).
- Reuters, 2012. *Frauenministerin Schröder mit Flexi-Quote gescheitert*. 09. 08 2012. <http://de.reuters.com/article/domesticNews/idDEBEE87803V20120809> (Zugriff am 28. 03 2014).
- Reutter, Werner. „Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus.“ In *Deutschland: Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*, von Werner (Hrsg.) Reutter, 129-164. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2012.
- Rogowski, Michael. „Orientierung für die Wirtschaftspolitik im 21 Jahrhundert.“ *Festrede anlässlich der Jahrestagung 2001 des Landesverbandes der Baden-Württembergischen Industrie am 22. November 2001 in Stuttgart*. Berlin, 2001. 11-13.
- Schimank, Uwe. „Elementare Mechanismen.“ In *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungen*, von Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg (Hrsg.) Simonis, 29-45. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.
- . *Handeln und Strukturen; Einführung in die akteurtheoretische Soziologie*. Weinheim und München: Juventa Verlag, 2007a.

Schimmelfennig, Frank. *Internationale Politik*. Paderborn: Schöningh, 2008.

Schmidt, Manfred G. *Das politische System Deutschlands: Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*. München: Verlag C.H.Beck oHG, 2011.

Schuppert, Gunnar Folke. „Governance - auf der Suche nach Konturen eines "anerkannt uneindeutigen Begriffs".“ In *Governance in einer sich wandelnden Welt*, von Gunnar Folke Schuppert und Zürn Michael (Hrsg.), 13-40. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, 2008.

„Status Quo und Zielsetzungen der 30 DAX-Unternehmen "Frauen in Führungspositionen".“ 2011.

Süddeutsche.de. „Union und SPD wollen Frauenquote gesetzlich festlegen.“ *www.sueddeutsche.de*. 30. 10 2013. <http://www.sueddeutsche.de/politik/koalitionsverhandlungen-union-und-spd-wollen-frauenquote-gesetzlich-festlegen-1.1807060#> (Zugriff am 1. 11 2013).

Vereinbarung, 2001. „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft.“ 02. 07 2001.

von Blumenthal, Julia. *Das Kopftuch in der Landesgesetzgebung: Governance im Bundeststaat zwischen Unitarisierung und Föderalisierung*. Baden-Baden: Nomos, 2009.

Wald, Andreas; Jansen, Dorothea. „Netzwerke.“ In *Handbuch Governance; Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungen*, von Arthur Benz, Susanne Lütz, Uwe Schimank und Georg (Hrsg.) Simonis, 93-105. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007.

www.frauenrat.de. *Internetseit des Deutschen Frauenrates e.V.*

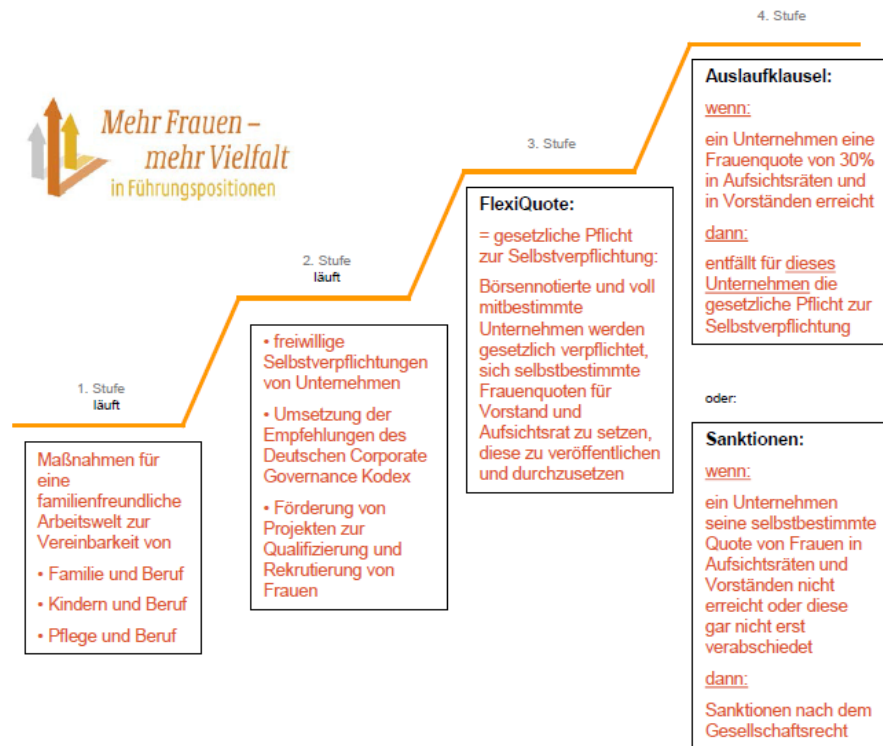
<http://www.frauenrat.de/deutsch/verband/selbstverstaendnis.html> (Zugriff am 14. 03 2014).

Zürn, Michael. *Bundeszentrale für politische Bildung*. 16. 8 2010.

<http://www.bpb.de/apuz/32562/internationale-institutionen-und-nichtstaatliche-akteure-in-der-global-governance?p=all> (Zugriff am 14. 11 2013).

Anhang

Schematische Darstellung des Stufenplans „Mehr Frauen – mehr Vielfalt in Führungspositionen“



BMFSFJ, 2012