

Christina Klenner

Die „Bilanz 2003“: Brauchen wir wirklich kein Gleichstellungsgesetz?

Erschienen in:

femina-politica Heft 1/2004 S. 91-96

Ein wichtiges Vorhaben der rot-grünen Bundesregierung in ihrer ersten Legislaturperiode (1998-2002), in der sie einen „neuen Aufbruch für die Frauenpolitik“ angekündigt hatte, war die Verabschiedung eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft. Damit sollten erstmals privatwirtschaftliche Betriebe verpflichtet werden, Maßnahmen zur Durchsetzung des verfassungsrechtlichen Gleichberechtigungsgebots von Frauen und Männern zu ergreifen und Diskriminierungen wegen des Geschlechts abzubauen¹. Doch der Entwurf für ein Gleichstellungsgesetz, der vom Bundesfrauenministerium in Auftrag gegeben worden war (der Wortlaut findet sich bei Pfarr 2001), wurde nicht einmal im Kabinett verhandelt. Die Regierung gab dem Widerstand der Wirtschaftsverbände gegen ein Gesetz nach. Statt des Gesetzes wurde die „Vereinbarung zwischen Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ (vom 2. Juli 2001) geschlossen. Diese freiwillige Vereinbarung sollte nach zwei Jahren hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft werden. Zugleich war 2001 angekündigt worden, dass ein Gesetz wieder auf die politische Agenda gesetzt werde, wenn die freiwillige Vereinbarung keinen Erfolg bringen würde.

Eine „paritätisch besetzte hochrangige Begleitgruppe“ aus Vertretern von vier Bundesministerien² und der vier Spitzenverbände der Wirtschaft³ hatte die Umsetzung der Vereinbarung begleitet. In der Verantwortung aller Beteiligten wurde nun die „Bilanz 2003 zur Chancengleichheit“ vorgelegt.

¹ Vorgesehen war „keine Verschärfung von in anderen Gesetzen bestehenden Regelungen zur Chancengleichheit. Es (das geplante Gesetz – C.K.) will vielmehr ihre effektive Umsetzung im Betrieb sicherstellen.“ So heißt es in den Eckpunkten des Bundesfrauenministeriums vom 10.10.2000 für ein solches Gesetz. (Pfarr 2001, 135)

² Die Bundesministerien für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), für Bildung und Forschung (BMBF), für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) und für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW)

³ Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH)

Die Bilanz 2003: „Wir wissen nicht viel – aber wir sind auf dem rechten Weg“

Die am 29. Januar 2004 veröffentlichte Bilanz zeichnet im ganzen ein rosiges Bild von der Gleichstellungswirklichkeit in Deutschland. Auch wenn auf einzelne Ungleichheiten kurz eingegangen wird, ist doch der Tenor eindeutig: es bestehe kein Anlass, über ein Gleichstellungsgesetz nachzudenken. Zwar wird gleich zu Beginn eingeräumt, dass die Bilanz „keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt“ und dass es zudem „wegen fehlender einschlägiger Daten nicht möglich [ist], einen umfassenden Überblick über die Ist-Situation in den deutschen Unternehmen vor zwei Jahren und heute zu geben“ (BMFSFJ u.a. 2004, 5). Doch trotz dieser mangelnden Erkenntnisgrundlage ziehen die Verfasser die Schlussfolgerung, „dass gesetzliche Regelungen auf diesem Gebiet an der betrieblichen Realität wenig ändern und sogar kontraproduktive Wirkungen entfalten würden.“ (ebenda, 39)

Auch wenn auf volkswirtschaftlicher und teilweise sektoraler Ebene die soziale und wirtschaftliche Ungleichheit von Frauen und Männern mannigfach belegt und statistisch abgesichert ist,⁴ fehlt in der Tat für eine umfassende Evaluation des Standes der Gleichstellung auf *betrieblicher Ebene* eine zuverlässige repräsentative Datengrundlage. Dies ist auch auf das Versäumnis der begleitenden hochrangigen Gruppe zurückzuführen, 2001 eine entsprechende Studie in Auftrag zu geben. Die Aufnahme von zwei spezifischen Fragen zur Gleichstellung in das IAB-Betriebspanel 2002, die auf Betreiben der Gruppe erfolgte, ist eine unzureichende Alternative. Zudem birgt sie methodische Probleme: Erstens wurden ausschließlich Maßnahmen und Aktivitäten insgesamt abgefragt, jedoch nicht, seit wann diese im Betrieb durchgeführt werden. Es ist also nicht erkennbar, ob sie im Zeitraum oder im Ergebnis der Vereinbarung eingeführt wurden. Zweitens waren die Fragen bzw. Antwortvorgaben knapp gehalten und erlauben nur relativ grob zwischen verschiedenen Maßnahmefeldern zu differenzieren (Möller/Allmendinger 2003). So wurden Aktivitäten, die der Frauenförderung und der Chancengleichheit der Geschlechter dienen, zusammen mit Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf abgefragt, die sich an beide Eltern richten. Die Erkenntnisse, die aus den Daten des IAB gewonnen werden können, sind somit recht begrenzt und eignen sich kaum zur Evaluation der Vereinbarung.

Das negative Ergebnis dieser Bestandsaufnahme, dass nämlich in der Mehrheit der Betriebe in Deutschland keine konkrete Maßnahmen in diesen Handlungsfeldern vereinbart worden sind, wird in der „Bilanz 2003“ verschleiert. Es heißt dort, dass „fast ein Viertel aller Beschäftigten in Betrieben mit entsprechenden Angeboten“ arbeiten (BMFSFJ u.a. 2004, 27). Weitere 11,4%

⁴ vgl. dazu u.a. den „Bericht zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern in Deutschland“, der vom WSI in der Hans Böckler Stiftung in Kooperation mit dem Internationalen Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES) und der Forschungsgruppe Tondorf im Auftrag des Bundesfrauenministeriums erarbeitet und im April 2002 vom BMFSFJ veröffentlicht wurde.

Prozent der Beschäftigte arbeiten in Betrieben mit freiwilligen Initiativen (ebenda, 20). Der Kontext legt nahe, dass die Verfasser dies als Erfolg werten.

Insgesamt liest sich die Bilanz recht positiv, weil es sich über weite Strecken um eine Zusammenstellung von einzelnen Aktivitäten und Veranstaltungen handelt. Es sind darunter vielfach Initiativen des Ministeriums oder von ihm beauftragter Einrichtungen. Von Seiten der Wirtschaftsverbände werden vorrangig Veranstaltungen und Beratungsangebote angeführt. Einzelne positive Beispiele wie das Förderprogramm der Siemens AG zur Gewinnung junger Frauen für technische Beruf oder die Unterstützung der „Initiative Kinderkrippen in Bayern“ mit 1,3 Mio. Euro durch die bayrische Wirtschaft stehen neben Symposien, Leitfäden und Broschüren. Die Initiativen konzentrieren sich auf Aufklärung, Beratung und andere „weiche“ Aktivitäten, die bestenfalls das Klima und die Wissensbasis für Gleichstellung verbessern. Insgesamt wird der Eindruck von „viel Bewegung“ erzeugt, ohne dass die Bilanz ein realistisches Bild über die Gleichstellungsprobleme und -aktivitäten *innerhalb* der Betriebe vermittelt.

Die Bilanz erscheint aber auch deshalb so freundlich, weil wesentliche Themen ausgeklammert bleiben: Sie befasst sich mit der Aus- und Weiterbildung, der Förderung im Beruf und der Balance von Familie und Arbeitswelt – zweifellos wichtige Handlungsfelder. Vergeblich sucht frau aber Themen wie den Zugang von Frauen zu betrieblichen Ausbildungsplätzen in der dualen Ausbildung, eine diskriminierungsfreie Entlohnung, Aufstiegschancen nach der Aus- und Weiterbildung, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Gesundheitsschutzes an Frauenarbeitsplätzen, die Problematisierung von Arbeitszeiten mit familienunfreundlicher Lage oder die Ächtung sexueller Belästigung. Andere Fragen werden unkritisch behandelt. So werden etwa Arbeitszeitkonten als einseitig positiv für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bezeichnet, ohne auf ihre Ambivalenz für die Beschäftigten einzugehen. Arbeitszeitkonten dienen aber zunächst in erster Linie dazu, die Arbeitszeiten an wechselnde betriebliche Erfordernisse anzupassen. Darauf müssen die Frauen und Männer in den Betrieben ihre privaten Zeiten einstellen, und nur in günstigen Fällen gewinnen sie zugleich eine Flexibilität im Interesse der Familie.

Positiv zu werten ist, dass im Abschnitt „Perspektiven“ angekündigt wird, dass das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ein systematisches Erhebungs- und Beobachtungsinstrument konzipieren wird, „das die Entwicklung bei den weiblichen Führungskräften transparent macht.“ (ebenda, 37) Wie eine Unternehmensbefragung durch Gertraude Krell und Renate Ortlieb gezeigt hat, ist gerade hier bisher ein erhebliches Informationsdefizit zu verzeichnen. Nur knapp zwei Prozent der befragten Unternehmen führen eine Personalstatistik, aus der die Verteilung der hierarchischen Positionen und der Verdienste bei Frauen und Männern im Betrieb erkennbar ist. (Krell/Ortlieb 2004)

Alles in allem ist die „Bilanz 2003“ ein Aktivitätenkatalog und ein Handbuch guter Beispiele, deren Verbreitung lohnenswert ist. Ihre eigentliche Aufgabe erfüllt sie jedoch nicht: Sie ist weder geeignet, den Fort- oder Rückschritt der realen Gleichstellung auf betrieblicher Ebene zu messen noch einen Gesamtüberblick über darauf ausgerichtete Aktivitäten in den Betrieben im Evaluationszeitraum zu geben. Daher ist die „Bilanz 2003“ auch keine geeignete Grundlage, um über die Notwendigkeit eines Gleichstellungsgesetzes für die private Wirtschaft entscheiden zu können.

Ein Beitrag zur Bilanz der Aktivitäten: die WSI-Betriebsrätebefragung 2003⁵

Die Gewerkschaften waren nicht Partner der „Freiwilligen Vereinbarung“ und folglich auch nicht an deren Evaluation beteiligt. Vor dem Hintergrund dieser Vereinbarung wie auch der Initiative des DGB „Chancengleich“ und der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes wurde 2003 die repräsentative WSI-Betriebsrätebefragung⁶ zu den zwei Schwerpunkten Chancengleichheit und Vereinbarkeit von Familie und Beruf durchgeführt⁷. Erfragt wurden Aktivitäten, Initiativen und Sichtweisen sowie einige betriebliche Fakten aus der Sicht der betrieblichen Akteure der Mitbestimmung. Dabei wurden die beiden Handlungsfelder „Chancengleichheit“ und „Vereinbarkeit“ separat abgefragt. Das lässt eine nach verschiedenen Maßnahmen differenzierte Betrachtung zu.

Auf dieser Grundlage lassen sich Aussagen über Ausmaß und Entwicklung der Aktivitäten zur Förderung der Chancengleichheit und der Familienfreundlichkeit in den mitbestimmten Betrieben mit Betriebsrat (ab 20 Beschäftigte) treffen⁸. Gleichfalls wurde erfragt, ob nach Abschluss der „Freiwilligen Vereinbarung“ die Aktivitäten zugenommen hatten.

Um die Gesamteinschätzung vorwegzunehmen: Die Ergebnisse der Befragung von Betriebsräten durch das WSI rechtfertigen keine befriedigende Bilanz. Konkrete Vereinbarungen zur

⁵ Ausführlichere Befunde werden in meinem Beitrag für die WSI-Mitteilungen Heft 5/2004 nachzulesen sein.

⁶ Die WSI-Betriebsrätebefragungen werden seit 1997 zu einem breiten Fragespektrum regelmäßig durchgeführt (vgl. u.a. Schäfer 2003). In 2002 wurden bereits die Geschlechterquoten für die Betriebsratswahlen sowie die Frauenanteile an den Betriebsratsgremien erfragt (vgl. Klenner/Lindecke 2003).

⁷ Die Feldphase erstreckte sich über die Monate Juli bis Oktober 2003. Aus dieser Sondererhebung waren 2477 Fragebögen aus allen Branchen und Betriebsgrößen (ab 20 Beschäftigte) auswertbar, das entspricht einer Rücklaufquote von 16,5%.

⁸ Die im folgenden vorgestellten Ergebnisse beziehen sich folglich nur auf den Bereich der Betriebe mit Betriebsrat. In rund 42 Prozent der Betriebe mit mehr als 20 Beschäftigten sind Betriebsräte tätig. 64 Prozent der Beschäftigten (in Betrieben dieser Größe) werden durch einen Betriebsrat vertreten. (Holst/Schupp 2003, 5f)

Förderungen der Gleichstellung auf betrieblicher Ebene sind die große Ausnahme. Betriebsvereinbarungen zur Chancengleichheit gibt es in nur 4,4 Prozent aller befragten Betriebe.

In 58 Prozent der Betriebe mit Betriebsrat ist Chancengleichheit überhaupt noch kein Thema im Betrieb gewesen. In 40 Prozent der Betriebe⁹ sind Gleichstellungsfragen in irgendeiner Form behandelt worden. Das ist aber keineswegs mit konkreten betrieblichen Aktivitäten zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern gleichzusetzen. Gespräche zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber hat es selbst in den bereits sensibilisierten Betrieben nur in rund 4 Prozent gegeben. Von den Betriebsräten selbst dieser Betriebe kennen weniger als 30 Prozent die „Freiwillige Vereinbarung...“.¹⁰ Und selbst dort, wo die Vereinbarung bekannt ist, hat sie nur in jedem fünften Betrieb Aktivitäten zur Förderung der Chancengleichheit ausgelöst. Das betrifft im ganzen 60 von 2477 befragten Betrieben. Die Wirkung der Vereinbarung ist bisher also marginal geblieben.

Wenn überhaupt, wurden Fragen der Chancengleichheit in den meisten Fällen durch den Betriebsrat thematisiert, häufig gemeinsam mit interessierten Kolleginnen und Kollegen. Daher ist die Form, in der das Thema Chancengleichheit behandelt worden ist, überwiegend die Besprechung in Betriebsratssitzungen oder auf Betriebsversammlungen.

Nun könnte es sein, dass Arbeitgeber in den letzten zwei Jahren allein in Fragen der Chancengleichheit aktiv geworden sind - ohne den Betriebsrat einzubeziehen. Dagegen sprechen zwei Befunde: In der überwiegenden Mehrheit der Betriebe konnten die Betriebsräte keine Zunahme von Aktivitäten zur Förderung der Chancengleichheit beobachten. In 9 Prozent der Betriebe hat es zwar eine Zunahme gegeben, in 11 Prozent wurden die Aktivitäten dagegen zurückgefahren.

Auch die erste Voraussetzung für Veränderungen, nämlich die Situation der Frauen und Männern im Betrieb zu erfassen, z.B. ihre Anteile an Führungspositionen oder ihre Eingruppierung, wurde in der überwiegenden Mehrheit der Betriebe in den letzten 2 Jahren nicht erfüllt. Nur in jedem vierten der bereits sensibilisierten Betriebe ist in den letzten zwei Jahren eine solche Bestandsaufnahme erstellt worden. Bezogen auf alle Betriebe sind das 11 Prozent.

Ein wenig günstiger sieht die Situation aus, wenn das Handlungsfeld Vereinbarkeit von Familie und Beruf betrachtet wird. Hierzu gibt es in 8,3 Prozent der Betriebe mit Betriebsrat betriebliche Vereinbarungen. In 21 Prozent der Betriebe haben die Aktivitäten für Mütter und Väter in den letzten zwei Jahren zugenommen, allerdings auch in 16 Prozent wieder abge-

⁹ Differenz: keine Angabe

¹⁰ Die Unternehmensbefragung von Krell/Ortlieb ergab, dass gut die Hälfte der Befragten in Personal- und Geschäftsleitungen von der Existenz der Befragung erfahren hat, davon knapp zwei Drittel durch die Medien und gut ein Viertel durch die Wirtschaftsverbände.

nommen. Dass in etwas mehr Betrieben die Aktivitäten zu- als abgenommen haben, könnte als Indiz für eine geringfügige Belebung des Familienthemas angesehen werden. Allerdings nur in den ohnehin „vereinbarkeitsaktiven“ Betrieben, denn auch für das Handlungsfeld Vereinbarkeit von Familie und Beruf gilt: Die Mehrheit der Betriebe mit Betriebsrat verhält sich hinsichtlich konkreter familienfreundlicher Maßnahmen abstinert.

Die WSI-Betriebsrätebefragung bestätigt, dass es mittlerweile ein breites, ausdifferenziertes Instrumentarium zur Förderung der Chancengleichheit gibt. Die in den letzten Jahren entwickelten Gleichstellungsinstrumente wie z.B. frauenspezifische Weiterbildungsangebote, Mentoringprogramme, Teilzeit für Führungspositionen u.v.a.m., finden praktische Anwendung. Doch im Unterschied zur „Bilanz 2003“, die sich auf Einzelbeispiele stützt, zeigt unsere Befragung gerade, dass diese Instrumente bisher nur eine absolut marginale Verbreitung gefunden haben. Einen Frauenförderplan haben beispielsweise nur sieben Prozent derjenigen Betriebe, die Chancengleichheit überhaupt schon im Betrieb behandelt haben (das sind bezogen auf alle Betriebe 2,8 Prozent), ein Gender-Mainstreaming-Programm findet sich bei vier Prozent der aktiven (oder 1,6 Prozent aller) Betriebe, mit Zielvereinbarungen zur Förderung von Frauen arbeiten drei Prozent der aktiven (oder 1,2 Prozent aller) Betriebe. Es ist offensichtlich, dass in der Mehrheit der Betriebe noch viel zu tun bleibt.

Fazit

Am Ende der „Freiwilligen Vereinbarung“ heißt es: „Solange die ‚Vereinbarung ...‘ erfolgreich umgesetzt wird, wird die Bundesregierung keine Initiative ergreifen, um die Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft auf gesetzlichem Wege zu erreichen.“ Was heißt „erfolgreich umgesetzt“? Wenn der Erfolg daran gemessen wird, dass es – vom wem, in welchem Umfang und mit welchem Ergebnis auch immer – überhaupt Aktivitäten gibt, wird dieses Kriterium leicht zu erfüllen sein. Doch Aktivitäten können kein Selbstzweck sein. Die Vereinbarung muss an der Ausbildungs-, Arbeits- und Einkommenssituation der Frauen gemessen werden. Nichts spricht aber derzeit für eine substanzielle Verbesserung der faktischen Gleichstellung von Frauen und Männer in den Betrieben im Betrachtungszeitraum. Mangels geeigneter Daten kann zurzeit nicht einmal präzisiert werden, wie die Diskrepanz zwischen dem Gleichstellungsziel und der betrieblichen Realität in qualitativer und quantitativer Hinsicht zu bewerten ist. Das Ausmaß der betrieblichen Vereinbarungen sowie die Entwicklung der Aktivitäten, wie sie übereinstimmend auf Basis des IAB-Betriebspanel, der WSI-Betriebsrätebefragung sowie der Unternehmensbefragung von Krell/Ortlieb in 2003 ermittelt wurden, lassen den Schluss zu, dass von der „Freiwilligen Vereinbarung“ für die übergroße Mehrheit der Betriebe keine Impulse ausgegangen sind. Das Gleichstellungsgesetz für die private Wirtschaft gehört also wieder auf die Tagesordnung.

Literatur:

Holst, Elke /Schupp, Jürgen (2003): Sicherheit des Arbeitsplatzes häufig mit Interessenvertretung im Betrieb verbunden, DIW-Wochenbericht 11/03

Klenner, Christina /Lindecke, Christina (2003): Gleichstellung von Frauen und Männern in der betrieblichen Interessenvertretung, in: WSI-Mitteilungen Heft 3/2003, S. 177-184.

Klenner, Christina (2003): WSI Betriebsrätebefragung 2003. Erste Ergebnisse. http://www.boeckler.de/pdf/wsi_br_befragung_2003_erste_thesen.pdf

Krell; Gertraude/Ortlieb, Renate (2004): Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft. Eine Befragung des Managements von 500 Unternehmen zur Umsetzung der Vereinbarung der Förderung der Chancengleichheit, in: Positionen und Hintergründe der Abteilung Gleichstellungs- und Frauenpolitik des DGB, Februar 2004

Möller, Iris/Allmendinger, Jutta (2003): Frauenförderung: Betriebe könnten noch mehr für die Chancengleichheit tun, IAB-Kurzbericht 12/2003 vom 6.8.2003

Pfarr, Heide (2001) (Hrsg.): Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft. Edition der Hans-Böckler-Stiftung

Schäfer, Claus (2003): Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2002 – ein Überblick, in: WSI-Mitteilungen Heft 3/2003, s. 139-148