



ILO-NACHRICHTEN 2-2007

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION

Herausgeber: ILO-Vertretung in Deutschland, Karlplatz 7, 10117 Berlin
Tel 030/280.926.68 Fax 030/280.464.40 Email:berlin@ilo.org Internet:<http://www.ilo.org/berlin>

Die ILO und ihre Beschäftigungspolitik in Vergangenheit und Gegenwart

Von Daniel Maul und Katharina Gliège

Mit einer Gesprächsrunde und Gastvorträgen zum Thema "Die ILO und ihre Beschäftigungspolitik in Vergangenheit und Gegenwart" feierte die deutsche Vertretung der ILO den dritten Jahrestag ihres Umzugs von Bonn nach Berlin. Im Mittelpunkt der Veranstaltung stand eine Bilanz der Aktivitäten der ILO auf einem ihrer zentralen Tätigkeitsfelder: der Beschäftigungspolitik.

Ein Überblick über die Arbeit der ILO seit ihrer Gründung im Jahre 1919 zeigt, dass die ILO über die Jahre hinweg ihre Kompetenzbereiche und Aktionsfelder im Bereich der Beschäftigungspolitik stetig ausweitete und dabei auch zunehmend eine globale Perspektive auf das Thema einnahm.

Lag der beschäftigungspolitische Schwerpunkt in der Anfangsphase der ILO noch auf der Behandlung akuter Probleme wie der Wiedereingliederung von Millionen demobilisierter Soldaten in den Arbeitsmarkt nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, so war der Beitrag, den die ILO im Gefolge der Weltwirtschaftskrise der 1930er Jahre leistete, weitaus ambitionierter. Um die größte europäische Beschäftigungskrise des 20. Jahrhunderts zu bekämpfen, propagierte die Organisation ein keynesianisch inspiriertes, antizyklisches Programm zur Ankurbelung der Konjunktur und riet den Regierungen, dem Problem der Massenarbeitslosigkeit mit einem Mix aus wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen entgegenzutreten. Vor allem für die Einführung einer Arbeitslosenversicherung machte sich die ILO in diesem Zusammenhang stark.

Daneben gehörten Pläne zur internationalen Steuerung von Arbeitsmigration sowie grenzüberschreitende öffentliche Arbeitsprojekte wie der Aufbau eines europäischen Elektrizitätssystems oder Tunnelbauten unter dem Ärmelkanal und der Straße von Gibraltar zu den Vorschlägen, mit deren Hilfe die ILO versuchte, ihren Mitgliedern einen Ausweg aus der Krise zu weisen. Wenngleich sich im weltpolitisch zunehmend feindseligen Klima, das die Jahre vor dem Beginn des Zweiten Weltkriegs prägte, kaum etwas davon realisieren ließ, so kam der ILO in beschäftigungspolitischen Fragen doch zweifelsfrei eine intellektuelle Führungs- und Vorreiterrolle zu.

Der Zweite Weltkrieg veränderte die Erfolgsaussichten für eine internationale Kooperation. Darauf reagierte die ILO, indem sie mit der Erklärung von Philadelphia 1944 eine neue, auf einem Menschenrechtsansatz ruhende Grundlage für ihre Politik schuf. Von nun an beanspruchte die Organisation ein übergeordnetes und umfassendes Sozialmandat, das ihr unter anderem auf dem Feld der Beschäftigungspolitik erlaubte, auch wirtschafts- und finanzpolitische Fragen in ihre Analyse und Aktivitäten einzubeziehen. Eine koordinierte, dem zentralen Ziel der Vollbeschäftigung verpflichtete Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde im Gefolge von Philadelphia zum Leitbild der ILO-Arbeit nach dem Krieg.

Der Aufbruch der ILO in der unmittelbaren Nachkriegszeit legte darüber hinaus den Grundstein zu gänzlich neuen Aktivitäten in

der Beschäftigungspolitik. Vor allem als Folge der Entkolonialisierung in Asien und Afrika, welche die Zusammensetzung der Mitgliedschaft nachhaltig veränderte, orientierte sich die ILO-Arbeit nun zunehmend an den Bedürfnissen der Entwicklungsländer.

Einen Höhepunkt dieses Wandlungsprozesses bedeutete in vielerlei Hinsicht das ambitionierte Weltbeschäftigungsprogramm der 1970er Jahre. Mit ihm legte die ILO den Grundstein für eine zu diesem Zeitpunkt gänzlich neue Sichtweise auf das Problem der Entwicklung: Weg von einer reinen Konzentration auf wirtschaftliches Wachstum hin zu einer stärkeren Aufmerksamkeit für die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich. Im Mittelpunkt der Überlegungen, die dem "human needs"-Schwerpunkt der UN in den 1970er Jahren als Vorbild dienten, stand die Schaffung produktiver Beschäftigung als Königsweg nachhaltiger Entwicklung. Eine weitere Pionierleistung des Programms bestand in der Aufmerksamkeit, die es auf die zentrale entwicklungspolitische Bedeutung des bis dato vernachlässigten so genannten informellen Sektors des Arbeitsmarktes lenkte. Parallel zu den Vorbereitungen zum Weltbeschäftigungsprogramm wurde der ILO-spezifische Ansatz 1964 in einem Übereinkommen zur Beschäftigungspolitik (Nr. 122) verankert: Wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen führen, so das hier enthaltene Credo, nur dann zum Ziel, wenn bei ihrer Umsetzung die grundlegenden Prinzipien und Normen der ILO wie die Vereinigungsfreiheit, die Freiheit von Zwangsarbeit oder das Diskriminierungsverbot berücksichtigt werden. Von hier aus lässt sich eine direkte Linie zu den gegenwärtigen beschäftigungspolitischen Aktivitäten der ILO ziehen, insbesondere zur 1999 ins Leben gerufenen Decent Work Agenda (Agenda für menschenwürdige Arbeit), mit der die ILO auf die Herausforderungen einer zunehmenden globalisierten Weltwirtschaft reagiert. Hier nehmen der informelle Sektor sowie die Verknüpfung von technischen Maßnahmen mit den grundlegen-

den Werten der Organisation eine Schlüsselposition ein. Neuere Fragen kommen hinzu wie die beschäftigungspolitischen Auswirkungen des Klimawandels.

Neue beschäftigungspolitische Herausforderungen

In ihrem sich anschließenden Vortrag ging Irmgard Nübler von der "Skills and Employability"-Abteilung der ILO in Genf darauf ein, dass weltweit mehr und mehr Menschen auf dem Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund des fortschreitenden Globalisierungsprozesses vom Risiko wirtschaftlicher und sozialer Ausgrenzung und Marginalisierung bedroht sind. Sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern lässt sich eine zunehmende Informalisierung der Arbeitsverhältnisse beobachten, der aus Sicht der ILO entgegengewirkt werden muss.

Gefragt ist eine vorausblickende Strategie, die sich den zukünftigen beschäftigungspolitischen Herausforderungen, wie etwa dem technologischen Fortschritt, zunehmender Globalisierung oder dem Klimawandel stellt.

Auf drei Ebenen sieht die ILO dabei vorrangigen Handlungsbedarf:

- ◆ Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Wachstum der Volkswirtschaften bei gleichzeitiger Sicherung guter Beschäftigung der Arbeitnehmer,
- ◆ Abfederung und Steuerung der Anpassungsprozesse auf den Arbeitsmärkten und
- ◆ Vorbereitung der Arbeitskräfte auf in der Zukunft absehbare Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur durch frühzeitige Identifizierung des zukünftigen Bedarfs an Fertigkeiten sowie Förderung der Ausbildung in diesen Bereichen.

Mit der Decent Work Agenda hat es sich die ILO in diesem Sinn zum Ziel gemacht, produktive und menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer zu schaffen. Kernstück

dieser Agenda stellt die Durchsetzung internationaler Arbeitsstandards dar. Arbeitsstandards definieren die Rechte am Arbeitsplatz und werden normativ begründet; zunehmend wird aber auch die Bedeutung der Einhaltung von Arbeitsstandards für die Dynamik wirtschaftlicher Entwicklung anerkannt. Das Ziel der Vollbeschäftigung soll demnach gleichzeitig unter den Bedingungen sozialer Gerechtigkeit und der Verwirklichung grundlegender Rechte wie der Nichtdiskriminierung oder der Freiheit von Zwangsarbeit einerseits sowie einer optimalen Entwicklung und Nutzung von Ressourcen und Talenten andererseits realisiert werden.

In diesem Zusammenhang rückt zunehmend das Ziel der Nachhaltigkeit in den Mittelpunkt der Beschäftigungspolitik. Nachhaltigkeit bezieht sich dabei sowohl auf die wirtschaftliche und soziale als auch die ökologische Dimension. Nachhaltige Entwicklung wurde anlässlich des Berichts des Generaldirektors Juan Somavia an die Internationale Arbeitskonferenz im Juni 2007 als eines der zentralen Ziele der ILO-Politik anerkannt. So ist etwa die Schaffung von "wirtschaftspolitischen Strategien und Instrumenten, um den Entwicklungsprozess in eine ökologisch nachhaltige Richtung zu lenken" erklärtes Ziel der ILO-Initiative für Grüne Jobs (Green Jobs Initiative).

Dabei will die ILO keineswegs ihr Mandat dahingehend erweitern, dass sie sich in die umweltpolitische Debatte zum Klimawandel einmischt, betonte der Direktor der deutschen ILO-Vertretung, Wolfgang Heller. Vielmehr will sie die Auswirkungen des Klimawandels auf die Beschäftigung untersuchen und wirkungsvolle Maßnahmen entwickeln, um den Anpassungsprozess effektiv und fair zu gestalten. Als Beispiel nannte Heller die Schwellenländer Indien und China, wo besonders deutlich wird, dass eine Balance zwischen Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und Umwelt geschaffen werden muss. Eine wichtige Funktion kommt hierbei auch

dem dreigliedrigen Aufbau der ILO zu, da dieser den bei der Umsetzung der entsprechenden Ziele entscheidenden gesellschaftlichen sozialen Dialog fördert. Eine stärkere Kohärenz von Politik auf nationaler und internationaler Ebene finden sich in der Decent Work Agenda wieder. Sie dienen als Basis einer gleichermaßen auf ökonomischen, sozialen und ökologischen Prinzipien basierenden Beschäftigungsstrategie.

Der Weg zu mehr Politikkohärenz

In der anschließenden Diskussion wurde die Frage gestellt, ob die ILO im Verlauf der Geschichte ihre Meinungsführerschaft im sozial- und arbeitsmarktpolitischen Bereich womöglich verloren hat. Einig waren sich die Teilnehmer aus Wissenschaft, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, dass die ILO mit ihrer dreigliedrigen Struktur entscheidend zur Stärkung des sozialen Dialogs beiträgt, dass aber die Ressourcen noch effizienter genutzt werden könnten. So sei der Dialog zwischen den Sozialpartnern in jedem Fall zu begrüßen, zuweilen lasse sich jedoch feststellen, dass diese sich bei Entscheidungsfindungen auch gegenseitig blockierten.

Die Frage sei auch, wie die ILO bei der immer größer werdenden Konkurrenz von internationalen Meinungsführern - internationalen Organisationen etwa, aber auch Nichtregierungsorganisationen - die nötige Politikkohärenz fördern kann. Als Ziel wurde die Verknüpfung von internationaler und nationaler Ebene, vor allem jedoch die weitere Verankerung der Agenda in der Arbeit der Bretton-Woods-Institutionen, von Regionalorganisationen wie der EU und innerhalb der UN-Familie genannt. Immerhin scheint sich hier eine positive Entwicklung abzuzeichnen: Im Mai 2007 kam es zwischen dem Generaldirektor der Welthandelsorganisation WTO, Pascal Lamy, und dem Generaldirektor der ILO, Juan Somavia, zu Gesprächen über eine bessere Zusammenarbeit. Als hoffnungsvolles Signal in diesem Sinn wurden auch die Ergebnisse des G8-Gipfels in Heiligendamm

gewertet, in dessen Abschlussdokument die Decent Work Agenda explizit unterstützt wird. Dort heißt es: "Wir verpflichten uns ferner, in bilateralen Handelsabkommen und in multilateralen Gremien menschenwürdige Arbeit und die Einhaltung der Grundprinzipien der ILO-Erklärung zu fördern." Positiv erwähnt wurde hier die zunehmende Auseinandersetzung der ILO mit der Globalisierung im Zusammenhang mit Beschäftigungsthemen. Gerade während der Umwälzungen der 1990er Jahre habe die ILO immer wieder darauf hingewiesen, dass es in einer globalen

Welt zu einem Interessenausgleich zwischen Industrieländern und Schwellen- und Entwicklungsländern kommen muss.

Hervorgehoben wurden in diesem Zusammenhang die aktuellen Decent Work Country Programmes der ILO. Durch länderspezifische Programme, die den Ländern Unterstützung bei der Bewältigung ihrer individuellen Probleme geben, soll gewährleistet werden, dass die Empfängerländer die ILO-Politik als passgenaue Antwort auf ihre jeweilige Problemlage erfahren.

Fairer Handel und menschenwürdige Arbeit: zwei Ansätze - ein Ziel

Von Paola Stablum

In ihrem Ursprung hatte Wirtschaft stets eine moralische Komponente. Bei Aristoteles etwa ist sie eng verbunden mit der Frage "wie wollen wir leben". In seinem Buch Ethik und Wirtschaft beschreibt der Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen, wie bei der Entstehung der modernen Ökonomie die moralische Herleitung gegenüber einer logischen oder technischen "Wissenschaft des Wohlstandes" an Einfluss verloren hat.

Seit mehr als 40 Jahren gibt es Bemühungen, diese Tendenz aufzuhalten, und zwar durch den so genannten fairen Handel. Dieser will Armut durch Handel bekämpfen, indem er Marktzugangsmöglichkeiten für Klein- und Kleinstproduzenten aus Entwicklungsländern schafft. Seine besondere Stärke besteht darin, dass die auf diese Weise gewonnenen ökonomischen Erfahrungen wiederum auf die politischen Handlungen der jeweiligen Länder zurückwirken.

Der faire Handel als Instrument zur Armutsbekämpfung findet heute bei zahlreichen internationalen Institutionen, wie ILO und Weltbank, Eingang in die Entwicklungsprogramme. Eine Koordination und Abstimmung

zwischen fairem Handel und der internationalen Politik ist deshalb möglich und, wie dieser Aufsatz zeigt, auch sinnvoll und notwendig.

Die von FINE,¹ einem Zusammenschluss der Dachverbände des fairen Handels, weltweit anerkannte Definition von fairem Handel beschreibt diesen als Alternative zu konventionellem Handel, der eine nachhaltige Entwicklung für marginalisierte Produzenten fördert. Diese Handelsform, beruht auf Dialog, Transparenz und Respekt und setzt sich für mehr Gerechtigkeit im internationalen Handel ein. Durch das Angebot besserer Handelsbedingungen für marginalisierte Produzenten und Arbeitskräfte sowie durch den Schutz ihrer Rechte trägt der faire Handel zu einer nachhaltigen Entwicklung in den Ländern des Südens bei. Das 1989 gegründete weltweites Netzwerk IFAT (International Fair Trade Association) bringt Produzenten sowie nationale Organisationen des fairen Handels - in Deutschland etwa Gepa und Transfair - in einen gemeinsamen Dialogprozess. Unter Beteiligung aller am fairen Handel beteiligten

¹ F Fairtrade Labelling Organizations International (FLO)

I International Fair Trade Association (IFAT)

N Network of European Worldshops (NEWS!) und

E European Fair Trade Association (EFTA)

Akteure hat die IFAT zehn Standards entwickelt, die von den Organisationen des fairen Handels beachtet werden müssen und die durch ständige Kontrollen überprüft werden. Diese lauten:

- ◆ Schaffung von Chancen für ökonomisch benachteiligte Produzenten
- ◆ Transparenz und Rechenschaftspflicht
- ◆ Organisationsentwicklung und Personalschulung
- ◆ Förderung des fairen Handel
- ◆ Bezahlung eines fairen Preises, der Produktions- und Lebenshaltungskosten deckt
- ◆ Gleichstellung von Männern und Frauen
- ◆ Menschenwürdige Arbeitsbedingungen und Verbot der Kinderarbeit
- ◆ Schutz der Umwelt
- ◆ Stabilität der Beziehungen zwischen den Handelspartnern

Fairer Handel und Decent Work

Aus der Analyse der Prinzipien des fairen Handels wird ein klarer Zusammenhang zwischen fairem Handel und der Agenda für menschenwürdige Arbeit (Decent Work Agenda) der ILO deutlich. Die Vorgehensweise ist zwar unterschiedlich, aber beide bekämpfen Armut durch Arbeit, und beide legen großen Wert auf die Arbeitnehmerrechte beziehungsweise die Kernarbeitsnormen.

Die ILO hat die Decent Work Agenda 1999 aus der Notwendigkeit heraus entwickelt, ihre Arbeit stärker an folgenden strategischen Zielen zu orientieren:

- ◆ Schaffung von menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten mit ausreichendem Einkommen
- ◆ Stärkung der sozialen Sicherheit
- ◆ Intensivierung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern und
- ◆ Durchsetzung von sozialen Mindeststandards weltweit

Auch in der Zeit zunehmender Globalisie-

rung finden die meisten Entscheidungen, die das Leben und die Arbeit der Menschen beeinflussen, auf nationaler Ebene statt. Deshalb ist die Unterstützung der ILO für individuelle Mitgliedstaaten ein Hauptelement in den Bemühungen, "menschenwürdige Arbeit für alle" zu schaffen. Die Ziele, die sich diese Programme für individuelle Länder (Decent Work Country Programmes) setzen, beinhalten nicht nur die generelle Förderung menschenwürdiger Arbeit, sondern auch die Integration dieses Konzeptes in die Politik nationaler Institutionen. Die globale Agenda soll dabei die individuellen Besonderheiten der Kulturen und Religionen nicht ignorieren. Daher hat die ILO eine Strategie entwickelt, die sich den jeweiligen Umständen jedes Landes anpasst und deren spezifische Probleme und Bedürfnisse berücksichtigt.

Für die ILO wie für die Organisationen des fairen Handels müssen sich also Handel und Arbeit Hand in Hand mit Sozialversicherung, Arbeitsschutz, sozialer Entwicklung und gewerkschaftlicher Vertretung entwickeln und dabei Wirtschaftswachstum, Partizipation und Demokratie unterstützen. Was sie jedoch unterscheidet, sind die Komponenten "capacity building" (Organisationsentwicklung und Personalschulung) und "awareness rising" (Schaffung eines öffentlichen Bewusstseins für Probleme und Lösungsmöglichkeiten), mit denen der faire Handel speziell kleineren Produzenten letztlich auch politische Unterstützung leistet.

Fallstudie Sambia

Die Bedingungen, mit denen sich das Decent Work Country Programme der ILO in Sambia auseinandersetzen muss, sind besonders schwierig. Sambia hat in allen Bereichen der Decent Work Agenda Defizite: bei der Beschäftigung, bei den Arbeitnehmerrechten, bei der sozialen Gerechtigkeit und beim sozialen Dialog.

Die ILO hat in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit

seit 2005 ein speziell für Sambia zugeschnittenes Länderprogramm formuliert, das insbesondere auf die Entwicklung des privaten Sektors zielt und umfangreiche Reformen des Arbeitsrechts vorsieht. Außerdem wurde das fünfte nationale Entwicklungsprogramm für die Jahre 2007 bis 2010 ausgearbeitet, worunter die soziale Sicherheit, die Entwicklung des privaten Sektors, die Bekämpfung von HIV/AIDS und Ausbildung fallen. Obwohl Sambia die wichtigsten ILO-Konventionen ratifiziert hat, profitiert die Mehrheit der Beschäftigten nicht davon, denn rund 80 Prozent von ihnen sind im informellen Sektor tätig. Die sozialen Sicherungssysteme erreichen die im informellen Sektor tätige Bevölkerung ebenfalls nicht. Es gibt zwar durchaus auch positive Entwicklungen - so konnte die Zahl der Arbeitslosen gesenkt und der soziale Dialog verbessert werden -, aber diese Entwicklungen beziehen sich nur auf den formellen Sektor. Die Ineffizienz in allen vier relevanten Bereichen der Decent Work Agenda ist daher insbesondere auf die schwierige und schwache Kontrolle des informellen Sektors zurückzuführen. Gerade im direkten Kontakt zu den in diesem Sektor Beschäftigten aber liegt die Stärke des fairen Handels.

Einbeziehung des informellen Sektors

Auf der Internationalen Arbeitskonferenz der ILO im Jahr 2002 wurde das Thema "informeller Sektor und menschenwürdige Arbeit" angesprochen. Die Reform des informellen Sektors, insbesondere die Behebung seiner mangelnden Kontrollfähigkeit, muss demnach Teil der ILO-Strategie werden. Voraussetzung für eine solche Neuordnung ist ein besseres Verständnis der bislang bestehenden institutionellen Schwächen. Unter anderem soll ein besserer Zugang zu den Institutionen und Gruppierungen des informellen Sektors gefunden werden, die oftmals demokratischere und partizipativere Strukturen aufweisen als im formellen Sektor - beispielsweise durch mit Genossenschaften oder Nachbarschaftshilfe vergleichbare Unterstützungsmechanis-

men. Nicht zuletzt aus diesem Grund bietet sich eine Zusammenarbeit mit diesen Strukturen an. In Sambia ist der faire Handel bislang weniger etabliert als in vielen anderen afrikanischen Staaten. Umso wichtiger wäre es, dass schon zu diesem Zeitpunkt ein Dialog auf der regionalen Ebene entsteht zwischen der ILO und der COFTA (Cooperation for Fair Trade in Africa). Die COFTA ist ein Netzwerk von bislang 60 afrikanischen Produzenten aus 18 afrikanischen Staaten, die im fairen Handel tätig sind. Bislang findet sich allerdings erst einer davon in Sambia.

Neben der technischen Unterstützung der Mitglieder beobachtet die COFTA sehr genau die lokalen, regionalen und globalen ökonomischen Entwicklungen mit dem Ziel, besseren Marktzugang für die Produkte ihrer Mitglieder zu schaffen. Die kleinen Produzenten sowie die Arbeiter, oftmals im informellen Sektor, stehen im Mittelpunkt ihrer Aktivitäten. Durch die Einbeziehung der COFTA und ihren Mitgliedern in die Decent Work Country Programmes der ILO könnte ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, in dem sich die ILO und nationale oder regionale Organisationen des fairen Handels mit den nationalen Regierungen koordinieren könnten.

Sinnvoll wäre eine solche Einbindung insbesondere in der ersten und letzten Phase des ILO-Prozesses, also bei der Definition der Ziele und Prioritäten und bei der Evaluierung der Projekte. So böte sich die Möglichkeit, die Bedürfnisse der kleinen Produzenten von Anfang an einzubringen. Was den fairen Handel für einen optimalen Ansprechpartner für die ILO im Rahmen ihre Decent Work Country Programmes macht, ist seine Nähe und sein Zugang zum informellen Sektor. Der traditionelle Nord-Süd Handel stellt eine rein ökonomische Beziehung dar, die dazu neigt, kleinere Produzenten zu benachteiligen. Der faire Handel ist im Gegensatz dazu ein auf Dialog, Transparenz und Nachhaltigkeit basierendes System, das gerade die kleinen Produzenten in den Vordergrund stellt.

Der ILO-Bericht zur Gleichheit bei der Arbeit und das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz

Von Saskia Berling

Vor dem Hintergrund des diesjährigen zweiten globalen Diskriminierungsberichtes der ILO und des einjährigen Bestehens des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) lohnt sich ein Rückblick auf die Entwicklung der Antidiskriminierungsgesetzgebung in Deutschland.

90 Prozent aller Mitgliedsstaaten der ILO haben die Kernarbeitsnormen gegen Diskriminierung ratifiziert und sich damit zur Verabschiedung entsprechender Gesetze verpflichtet. Das Übereinkommen 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz 1958. 1961 wurde es von Deutschland ratifiziert. Am 29. Juni 2006 hat der Deutsche Bundestag das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) verabschiedet, um die vier Richtlinien der EU zum Schutz vor Diskriminierung in nationales Recht umzusetzen. Die Gleichstellung von Frauen und Männern im Berufsleben ist seit ihrer Gründung ausgehend von dem Prinzip "gleiches Entgelt für gleiche Arbeit" ein zentrales Ziel der Europäischen Gemeinschaft.

Der ILO-Antidiskriminierungsbericht

Am 10. Mai 2007 ist der ILO-Gesamtbericht über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit mit dem Titel "Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen" erschienen.¹ Es ist der zweite Bericht, der sich auf das Diskriminierungsverbot konzentriert. Er lenkt die Aufmerksamkeit der Regierungen und Sozialpartner auch auf neue Formen der Diskriminierung, die noch zu wenig Beachtung finden - beispielsweise aufgrund von Alter, HIV/AIDS oder der Wahr-

scheinlichkeit bestimmter genetischer Krankheiten. Die meisten Fälle von Diskriminierung aber betreffen nach wie vor Frauen. Die ILO betont daher die herausragende Bedeutung von Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hierbei geht es ihr nicht nur um gesetzliche Regelungen, sondern auch um konkrete Maßnahmen am Arbeitsplatz und eine direkte Beteiligung der Sozialpartner.

Global hat sich die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und insbesondere bei den Bildungsabschlüssen seit 1995 deutlich verbessert. Gleichzeitig fielen aber die Fortschritte bei der Besetzung von Stellen mit hohem Status und beim Arbeitseinkommen beträchtlich kleiner aus. "Dies unterstreicht die Notwendigkeit anhaltender Bemühungen, die Chancengleichheit von Frauen im Beschäftigungssektor zu fördern, unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts beim Entgelt zu bekämpfen und Frauen zu ermöglichen, bezahlte Arbeit und Aufgaben in Haushalt und Familie besser zu vereinbaren", stellt der Bericht fest.

Im europäischen Vergleich nimmt Deutschland eine vergleichsweise schlechte Position im Hinblick auf die Gleichstellung der Frau im Arbeitsleben ein. So ist der europäischen Statistikbehörde (Eurostat) zufolge das Lohngefälle in Deutschland von 1995 bis 1999 zwar um circa zwei Prozentpunkte auf 19 Prozent gesunken, um dann aber bis 2004 sogar auf 23 Prozent zu steigen. Damit nimmt Deutschland in Bezug auf die Entgeltgerechtigkeit in Europa den drittletzten Platz ein, vor Estland und Zypern. Überdies ist der Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit seit 2006 fast vollständig zum Erliegen gekommen und liegt im europäischen Vergleich ebenfalls im unteren Drittel. Männer in Deutschland arbeiten demnach durchschnittlich 40,2 Stunden pro

¹ Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen. Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Internationale Arbeitskonferenz 96. Tagung, Genf 2007

**Auszüge aus dem ILO-Übereinkommen 111 über die Diskriminierung in
Beschäftigung und Beruf, 1958**

Artikel 1

1. Im Sinne dieses Übereinkommens gilt als "Diskriminierung"

a) jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen;

b) jede andere Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen, und die von dem betreffenden Mitglied nach Anhörung der maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, soweit solche bestehen, und anderer geeigneter Stellen bestimmt wird.

2. Eine Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung hinsichtlich einer bestimmten Beschäftigung, die in den Erfordernissen dieser Beschäftigung begründet ist, gilt nicht als Diskriminierung. [...]

Artikel 2

Jedes Mitglied, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist, verpflichtet sich, eine innerstaatliche Politik festzulegen und zu verfolgen, die darauf abzielt, mit Methoden, die den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten angepasst sind, die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in Bezug auf Beschäftigung und Beruf zu fördern, um jegliche Diskriminierung auf diesem Gebiet auszuschalten. [...]

Artikel 4

Maßnahmen gegen eine Person, die in berechtigtem Verdacht einer gegen die Sicherheit des Staates gerichteten Betätigung steht oder die sich tatsächlich in solcher Weise betätigt, gelten nicht als Diskriminierung, vorausgesetzt, dass der betreffenden Person das Recht der Berufung an eine nach landesüblicher Weise errichtete zuständige Instanz offensteht.

Artikel 5

1. Die besonderen Schutz- oder Hilfsmaßnahmen, die in anderen Übereinkommen oder Empfehlungen der Internationalen Arbeitskonferenz vorgesehen werden, gelten nicht als Diskriminierung.

2. Jedes Mitglied kann nach Anhörung der maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, soweit solche bestehen, erklären, dass auch andere Sondermaßnahmen nicht als Diskriminierung gelten sollen, sofern diese auf die Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Personen abzielen, die aus Gründen des Geschlechts, des Alters, der Behinderung, der Familienpflichten oder der sozialen oder kulturellen Stellung anerkanntermaßen besonders schutz- oder hilfsbedürftig sind. [...]

Woche, Frauen dagegen nur 30,8 Stunden. Als wegweisend hebt die ILO in ihrem Bericht die Gesetzgebung zur Entgeltgerechtigkeit in Finnland, Frankreich und Spanien hervor. Denn im Gegensatz zum deutschen AGG verbieten diese den Arbeitgebern nicht nur die Lohndiskriminierung auf Grund des Geschlechts, sondern verpflichten sie auch zu Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit. Dies kann zum Beispiel durch die Überprüfung der Entgelte geschehen, um so auf Diskriminierung beruhende Unterschiede bei der Entlohnung zu erkennen und abzustellen. Der ILO zufolge lässt sich das Problem der geschlechtsbedingten Diskriminierung beim Entgelt durch Gesetze besonders erfolgreich ansprechen, die die Arbeitgeber zu einer aktiven Förderung der Chancengleichheit animieren, beispielsweise durch die so genannte Arbeitsbewertung. Damit ist die Bewertung der einzelnen Bestandteile eines Jobs gemeint, durch die geklärt werden soll, wann es sich bei zwei Arbeitsstellen um gleiche Arbeit handelt. Für die ist dann auch gleicher Lohn zu zahlen. Die Erfahrungen mit solchen Gesetzen sind sehr positiv, denn sie tragen dazu bei, die zögerliche Haltung der Arbeitgeber bei der Öffentlichmachung von Lohninformationen zu überwinden.

Auch Tarifverträge sollten Gleichstellungsfragen stärker berücksichtigen. Bislang werden Frauen aufgrund von Erziehungspausen oft benachteiligt, denn weniger Berufsjahre bedeuten niedrigere Einstufung. In Frankreich etwa, wo ein Gesetz die Schließung der Einkommenskluft zwischen Männern und Frauen bis zum Jahr 2010 verlangt, können Tarifverträge ohne Verhandlungen über Lohngleichheit nicht in Kraft treten. Belgien, Zypern und Tschechien wiederum haben Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht geschult, in den von ihnen besuchten Unternehmen auch gezielt auf Diskriminierung zu achten. Ein wesentlicher Unterschied zum deutschen AGG besteht darin, dass dieses im Prinzip auf Verboten basiert, die allein aber kaum eine Verbesserung der Situation der Frauen in Deutschland

im Berufsleben bringen werden. Die ILO betont hingegen die Bedeutung von aktiven Maßnahmen, insbesondere auch zur Förderung der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie, als Voraussetzung der Gleichberechtigung von Mann und Frau in der Arbeitswelt. Dabei geht es nicht nur um Krippenplätze, sondern auch um familienfreundliche Arbeitsplätze. Teilzeitarbeit etwa darf kein Karrierekiller sein. Die Niederlande sind Vorreiter dabei, Teilzeit quer durch alle Sektoren für Frauen wie für Männer zu verankern. Denn ansonsten wird Teilzeitarbeit weiterhin als schlecht bezahlte Nische ohne Aufstiegschancen betrachtet.

In Deutschland muss zudem darauf hingearbeitet werden, dass familienfreundliche Erziehungsurlaubs- und Arbeitszeitregelungen stärker als bisher von Männern in Anspruch genommen werden. Nur wenn deutlich gemacht wird, dass die Wahrnehmung von Familienpflichten durch Männer sozial gewollt und akzeptiert ist, kann ein notwendiger Umdenkprozess sowohl bei Arbeitnehmern als auch bei Arbeitgebern stattfinden. Auch die Sozialpartner können durch entsprechende Ausgestaltung von Tarifverträgen einen Beitrag leisten, etwa indem Erziehungspausen nicht zu einer niedrigeren Einstufung führen. In diesem Zusammenhang ist es besonders bedauerlich, dass Deutschland dem ILO-Übereinkommen Nr. 156 über Arbeitnehmer mit Familienpflichten bisher nicht beigetreten ist, da hierfür eine Anpassung des Kündigungsschutzrechts nötig wäre. Das ILO-Übereinkommen gilt als grundlegend zur Förderung der Gleichberechtigung, denn es bietet Lösungsansätze zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Es ist in Europa bereits von 19 Staaten ratifiziert worden.

Gegenüberstellung ILO-Bericht und AGG

Stellt man die zentralen Forderungen des ILO-Berichtes den Inhalten des AGG gegenüber, ergibt sich folgende Bilanz: Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz geht zwar

inhaltlich über die Vorgaben der EU hinaus, erfüllt aber dabei nur teilweise die Forderungen der ILO, die über einen rein passiven gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung hinausgehen. Die europäische Regelung schreibt lediglich ein Benachteiligungsverbot aufgrund von ethnischer Herkunft, Rasse und Geschlecht vor. Die deutsche Norm hingegen erweitert diesen Personenkreis und schützt auch vor Diskriminierung wegen Alters, Behinderung, sexueller Identität sowie Weltanschauung und Religion. In ihrem Bericht weist die ILO allerdings darauf hin, dass eine derartige Gesetzgebung zwar nötig und sinnvoll ist, aber trotzdem nicht ausreicht. Vielmehr müssen Gleichstellungsgesetze mit aktiven Fördermaßnahmen kombiniert werden, um zu einem nachhaltigen Abbau von Diskriminierung zu gelangen.

Den ILO-Untersuchungen zufolge sollten vor allem präventive Ansätze im Gesetz gestärkt werden, um Diskriminierung gar nicht erst entstehen zu lassen - etwa indem der Arbeitgeber in die Pflicht genommen wird, vorbeugende Maßnahmen zu treffen. Hierzu gehört beispielsweise, über das Gesetz zu informieren und Schulungen zum Abbau von Vorurteilen durchzuführen, um die Sensibilität für das Problem der Benachteiligung und Ausgrenzung zu erhöhen. Der individuelle Anspruch auf Schadenersatz und Entschädigung kann das Selbstbewusstsein der Betroffenen stärken und dazu führen, dass sie sich gegen ihre Benachteiligung zur Wehr setzen.

Darüber hinaus kritisieren manche Arbeitsrechtsexperten auch die unzureichenden Regelungen des AGG in Bezug auf den Kündigungsschutz. Denn laut EU-Richtlinie müssen Gleichstellungsgesetze nicht nur vermeintliche Diskriminierungen bei der Bewerberauswahl und im Arbeitsverhältnis abdecken, sondern auch die Beendigung des Arbeitsverhältnisses umfassen. Die deutsche Lösung überlässt diese Frage jedoch allein dem Kündigungsschutzgesetz, ohne genauere

Regelung zur Behandlung von Diskriminierungsfällen.

Reaktionen auf das AGG

Erste positive Ergebnisse des AGG liegen inzwischen immerhin vor. Mitarbeiterinnen der Hamburger Süderelbe Logistik GmbH bekommen auf eine entsprechende Klage hin mehr Lohn und werden künftig wie ihre männlichen Kollegen nach dem Lohntarifvertrag für gewerbliche Mitarbeiter bezahlt. Es ist das erste Mal, dass das AGG zur Anwendung gekommen ist. Dieses erlaubte es nämlich dem Betriebsrat, die Klage stellvertretend für die Betroffenen einzureichen, die selbst oft eine Klage als zu teuer und riskant vermeiden.

Vor allem anfänglich hatten Kritiker vor negativen Nebenwirkungen des Gesetzes gewarnt wie etwa erhöhte Kosten für die Arbeitgeber und ein größerer Zeitaufwand durch eine zunehmende Bürokratisierung. So müssen Betriebe umfangreich dokumentieren, dass sie sich einwandfrei verhalten haben. Einige Skeptiker fürchteten auch eine starke Zunahme von Klageverfahren. Manchen Kommentatoren zufolge könnte das AGG die Arbeitssuche für Behinderte oder Ausländer sogar eher noch erschweren.² Denn um Ungleichbehandlungen und Schadenersatzforderungen zu vermeiden, sortieren die Personalabteilungen solche Bewerbungen möglicherweise frühzeitig aus.

Das Bonner Institut für Mittelstandsforschung (IfM) zog im Herbst 2006, also nur kurz nach dem Inkrafttreten des AGG, eine kritische Zwischenbilanz: Fast 40 Prozent der befragten Unternehmen gaben an, das AGG verringere ihre Bereitschaft zu Einstellungen. 60 Prozent rechneten mit einem höheren Beratungsbedarf und Verwaltungsaufwand durch die Rechtsunsicherheit. Auch der Missbrauch des neuen Gesetzes - das so genannte AGG-Hopping - wurde als Risiko genannt. Damit sind Scheinbewerber gemeint, die keinen Job,

² Wie Betrug, Papierkrieg und Rechtsunsicherheit staatlich gefördert werden, Die Welt 14.11.2006

sondern bloß die Entschädigung wollen. In einer Internetdatenbank archiviert die Anwaltssozietät Gleiss Lutz bereits betrügerische Bewerbungen; vier bis zehn strafrechtlich bedeutsame Fälle kommen laut Gleiss Lutz täglich hinzu.

Ein Jahr AGG: die Bilanz

Doch eine Bilanz im August 2007, nach einem Jahr AGG, zeigt, dass die vor allem von Wirtschaftsverbänden prophezeite Klagegewelle ausblieb. Auch die "AGG-Hopper" sind bisher eher eine marginale Erscheinung. Die Leiterin der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Martina Köppen, plant nun einen Pakt mit der Wirtschaft, um den zähen Zwist mit nach wie vor skeptischen Unternehmen zu überwinden. Während die FDP-Justizexpertin Mechthild Dyckmans monierte, "der erhoffte Minderheitenschutz ist ausgeblieben, die bürokratischen Kosten sind gestiegen und gleichzeitig werden Steuergelder in Millionenhöhe sinnlos verpulvert"³, begrüßen die Gewerkschaften ausdrücklich das Diskriminierungsverbot bei Einstellungen und Entgelt. Eine positive Bilanz zieht auch Maria Böhrer, Integrationsbeauftragte des Bundes. Sie betont, dass durch das AGG die Aufmerksamkeit für Antidiskriminierungsthemen in der Wirtschaft und in der Öffentlichkeit zugenommen habe und dies vor allem auch den Migranten zugute komme. Was die erhöhten Kosten für die Unternehmen betrifft, so sind diese zumindest teilweise bestätigt worden. Laut einer im Auftrag der arbeitgebernahen Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft durchgeführten Studie belaufen sich die zusätzlichen Kosten durch das AGG für die Unternehmen auf rund 1,73 Milliarden Euro. Etwa ein Drittel der Kosten entfällt auf notwendige Mitarbeiterschulungen und ein weiteres Drittel auf die Einführung neuer Standards und strategischer Implementierungen. Inwieweit das AGG und die damit verbundene Klagemöglichkeit tatsächlich an der Situa-

tion von Frauen in der Arbeitswelt etwas ändert, kann noch nicht abgeschätzt werden. Doch positive Beispiele wie bei der Hamburger Süderelbe Logistik zeigen konkrete Verbesserungen, die möglicherweise auch anderen Unternehmen als Anreiz dienen.

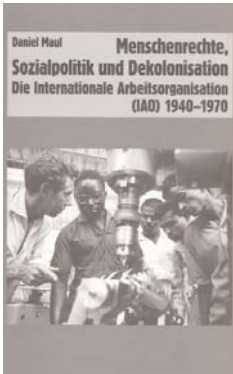
Fortgesetzte Diskriminierung von Frauen in der Arbeitswelt

Die folgenden Hinweise sollen abschließend verdeutlichen, wie dringend notwendig das AGG trotz aller Kritik in Deutschland war und ist, um der andauernden Diskriminierung insbesondere von Frauen in der Arbeitswelt entgegenzuwirken. So liegt das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen bei gleicher Qualifikation (je nach Datenquelle) 2005/2006 zwischen 15 und 23 Prozent. Egal ob kleine und mittelständische oder Großunternehmen, der Anteil von Frauen auf Vorstandsebene und im Management liegt deutschlandweit nie über 17 Prozent. Unter den Vorständen großer Unternehmen sind gerade einmal drei Prozent Frauen. Andere europäische Staaten, wie die skandinavischen Länder und Frankreich, sind Deutschland in dieser Hinsicht weit voraus. Wer Müttern den Weg ins Berufsleben blockiert, verschenkt jedoch enorme Wachstumschancen. Dies zeigte eine Studie der Investmentbank Goldman Sachs, die den möglichen Gewinn für Deutschland auf bis zu neun Prozent des Bruttoinlandsprodukts schätzt (ca. 200 Milliarden Euro), wenn Frauen den Platz am heimischen Herd gegen einen Arbeitsplatz im Betrieb tauschen würden. Daten aus Kanada und Schweden belegen, dass auch die Wirtschaft von der aktiven und bewussten Förderung von Lohngleichheit profitiert. Einem minimalen Anstieg der Lohnkosten steht eine massive Verbesserung des Personalmanagements gegenüber.

Diese Beispiele unterstreichen die Notwendigkeit weiteren Handelns aller Sozialpartner, um die fortwährende Diskriminierung insbesondere von Frauen in der Arbeitswelt zu bekämpfen.

³ Die Regelung, von der fast niemand etwas merkt, Die Welt, 16.7.2007

Neue Publikationen



Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940-1970.
Von Daniel Maul.

Veröffentlichung des Institut für soziale Bewegungen, Band 35, 447 S., ISBN 978-3-89861-679-9, 39.90

Euro, Klartext Verlag, Essen 2007

Wenngleich die ILO unter allen Untergliederungen des gegenwärtigen Systems der Vereinten Nationen mit auf die längste Tradition zurückblicken kann, sind Studien, die sich mit ihrer fast neunzigjährigen Geschichte beschäftigen, bislang selten. Mit Mauks Buch, das die Rolle der ILO vor dem Hintergrund der Auflösung der europäischen Kolonialreiche in den drei Jahrzehnten vom Ausbruch des Zweiten Weltkriegs bis zu Beginn der 1970er Jahre behandelt, wird nun ein wichtiger Teil dieser Lücke geschlossen.

Das Zeitalter der Dekolonisation war für die ILO eine Phase durchgreifender Veränderungen - allein schon in Hinblick auf die Entwicklung der Mitgliedschaft, die sich als Folge der Entstehung neuer postkolonialer Staaten in Asien und Afrika im behandelten Zeitraum mehr als verdoppelte. Ab Anfang der 1960er-Jahre stellten Entwicklungsländer die Mehrheit der Mitgliedschaft. Eine aktiv gestaltende Rolle misst Maul der ILO vor diesem Hintergrund vor allem auf zwei Feldern zu: Zunächst wird der weitgehend erfolgreich verlaufene Versuch der ILO behandelt, seit der Konferenz von Philadelphia 1944 die noch bestehenden Kolonien in den Geltungsbereich ihrer als soziale Menschenrechte definierten internationalen Arbeitsstandards zu rücken. Zum zweiten werden die Bemühungen skizziert, einige der Grundprinzipien der ILO (Vereinigungsfreiheit, Freiheit von

Zwangsarbeit und Diskriminierung) mit den ebenfalls als Folge der Dekolonisation entstehenden neuen Aktivitäten der Organisation im Bereich der technischen Hilfe zu einem integrierten Entwicklungsansatz zu verschmelzen.

Maul entwickelt die These, dass dieser Entwurf eines demokratischen und sozial gerechten Pfades wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Modernisierung den wichtigsten und originellsten Beitrag der ILO zur Diskussion um die Gestaltung des postkolonialen Zeitalters darstellt. Erfolge und auch die Rückschläge werden in dieser Studie gleichermaßen umfassend dargestellt.

In vielen Bereichen gab die Dekolonisation der Arbeit der ILO Impulse, deren Nachhall bis in die Gegenwart zu verspüren ist. Als Beispiel mag die in den 1960er-Jahren erfolgte Schwerpunktsetzung auf die Schaffung produktiver Beschäftigung dienen, die, wie Maul zeigt, ursprünglich eine Antwort der ILO auf das Scheitern der rein auf wirtschaftliches Wachstum konzentrierten Entwicklungsstrategien aus der Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg darstellte. Auch wer sich für die historische Dimension der Erklärung über die "**grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit**" von 1998 und die politischen und theoretischen Wurzeln der "**Decent Work Agenda**" interessiert oder wer den gegenwärtigen Bemühungen der ILO um die soziale und faire Gestaltung der Globalisierung nachspüren möchte, wird Mauks Untersuchung mit einigem Gewinn lesen.

Insgesamt eröffnet die Studie nicht nur neue Perspektiven auf einen der tiefgreifendsten politischen, sozialen und wirtschaftlichen Umwälzungsprozesse des 20. Jahrhunderts. Sie schärft auch den Blick für die Rolle, die internationale Organisationen wie die ILO als politische und historische Akteure einnehmen können.