

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

Gleichheit bei der Arbeit: Die andauernde Herausforderung

Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO
über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ
100. TAGUNG 2011

Bericht I (B)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT GENÈVE

Dieser Bericht steht auch auf der IAO-Website zur Verfügung (www.ilo.org/declaration).

ISBN 978-92-2-723091-9 (print)
978-92-2-723092-6 (web)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2011

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	ix
Abkürzungsverzeichnis	xvii
Einleitung.....	1
Teil I. Ein sich entwickelndes Bild: Erfassung der Tendenzen	5
Die Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise auf die Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf	5
Auswirkungen auf Wanderarbeitnehmer.....	5
Die Krise und weibliche Arbeitnehmer.....	6
Armut und Diskriminierung.....	7
Antwort auf die Krise.....	9
Konjunkturpakete.....	10
Schädliche Folgen der Haushaltskonsolidierung vermeiden.....	11
Institutionelle Fähigkeit zum Umgang mit Nichtdiskriminierung.....	12
Überwachung der Auswirkung von Politiken und Maßnahmen	13
Messung von Diskriminierung.....	14
Neuere gesetzliche Entwicklungen.....	15
Ratifizierung der Kernübereinkommen.....	15
Gesetzgebungstendenzen	15
Verbleibende Herausforderungen	16
Diskriminierung aus mehrfachen Gründen.....	18
Vorgehen gegen Mehrfachdiskriminierung.....	18
Teil II. Von Grundsätzen zur Praxis.....	21
Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.....	21
Förderung der Gleichstellung der Geschlechter durch „Gender Mainstreaming“	21
Positive Maßnahmen.....	23
Fortbestehen von geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden.....	24
Mittel zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles	25
Mutterschafts- und Vaterschaftsstatus	26
Vereinbarkeit von Beruf und Familienpflichten.....	28
Zugang von Mädchen zur Bildung.....	28
Familienstandsgesetze.....	29
Beschwerden wegen sexueller Belästigung	29

Diskriminierung aufgrund der Rasse und der Ethnizität	30
Alarmierende Tendenzen weltweit.....	30
Kaum Fortschritte für Menschen afrikanischer Abstammung	31
Indigene Völker: Der Fall Lateinamerikas	35
Politiken und Maßnahmen zugunsten indigener Völker	36
Europa und die Roma.....	36
Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und der Fall der Wanderarbeitnehmer	37
Ausprägungen der Diskriminierung in der Beschäftigung	39
Arbeitsbedingungen	39
Maßnahmen zur Begrenzung der Zuwanderung und zur Ausweisung von Wanderarbeitnehmern	39
Integration gegenüber Assimilierung	40
Fremdenfeindlichkeit und Gewalt.....	42
Begrenztes Rechtebewusstsein.....	42
Rechtliche Entwicklungen und proaktive Maßnahmen.....	43
Diversitätspolitik.....	43
Diskriminierung aufgrund der Religion	44
Zunehmende Sichtbarkeit religiöser Diskriminierung	44
Religionsausübung in der Arbeitsstätte	45
Freiheit, seine Religion nicht preiszugeben	45
Der Umgang mit religiöser Vielfalt am Arbeitsplatz	45
Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung	46
Gesetzliche Maßnahmen	47
Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft.....	48
Kastenbedingte Diskriminierung.....	48
Gesetzliche und politische Entwicklungen.....	48
Diskriminierung aufgrund des HIV-Status.....	49
Ausgrenzung von Menschen, die mit HIV und Aids leben	49
HIV-Tests und Screening	50
Neuere gesetzliche Entwicklungen und noch bestehende Lücken	50
Die Rolle der Sozialpartner.....	51
Diskriminierung aufgrund von Behinderung	51
Allgegenwärtige Ungleichheiten in der Beschäftigung.....	51
Begrenzter Zugang zu Bildung und Berufsausbildung	51
Unterlassung, angemessene Vorkehrungen zu treffen	52
Neuere Bemühungen um einen angemessenen Rechtsschutz	53
Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen	53
Diskriminierung aufgrund des Alters	54
Zunahme altersbezogener Beschwerden	54
Maßnahmen zur Verwirklichung der Gleichstellung für ältere Arbeitnehmer	54
Die Lage jüngerer Arbeitnehmer.....	55
Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung	56
Fortschritte bei den Antidiskriminierungsmaßnahmen	56
Maßnahmen der Gewerkschaften.....	57

Genetische Diskriminierung	57
Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung	57
Diskriminierung aufgrund des Lebensstils	58
Diskriminierung aufgrund des Körpergewichts	58
Diskriminierung aufgrund des Rauchens	59
Teil III. Die Antwort der IAO	61
Menschenwürdige Arbeit für alle	61
Förderung von Maßnahmen zur Nichtdiskriminierung	62
Bessere Gestaltung und Durchsetzung von Gesetzen	63
Gleichstellung der Geschlechter	65
Gleiches Entgelt für Männer und Frauen	67
Vereinbarkeit von Beruf und Familie	68
Gleichstellung in Bezug auf Rasse und Ethnizität	68
Schutz der Wanderarbeitnehmer	69
Schutz der mit HIV infizierten oder von HIV betroffenen Arbeitnehmer	70
Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen	70
Altersdiskriminierung	70
Teil IV. Auf dem Weg zu einem Aktionsplan	73
Förderung der einschlägigen IAO-Instrumente	73
Entwicklung und Austausch von Wissen über die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf	74
Entwicklung der institutionellen Fähigkeit der IAO-Mitgliedsgruppen, den Grundsatz der Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz wirksam umzusetzen	75
Stärkung der internationalen Partnerschaften mit bedeutenden internationalen Akteuren im Bereich der Gleichstellung	75





Zusammenfassung

Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise, die sich, was nicht anders zu erwarten war, zu einer großen Beschäftigungskrise entwickelt hat, bildet den Hintergrund des dritten Gesamtberichts zum Thema Diskriminierung. Zweck des Berichts ist es, ein dynamisches Bild der Tendenzen während der vergangenen vier Jahr zu zeichnen und einige Befunde, Schlussfolgerungen und Empfehlungen für künftige Maßnahmen der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen zu präsentieren.

Dieser Bericht enthält sowohl gute als auch schlechte Nachrichten über die neuesten weltweiten Trends im Bereich der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Positiv ist zu vermerken, dass es mehr Rechtsvorschriften, mehr institutionelle Initiativen und allgemein ein zunehmendes Bewusstsein für die Notwendigkeit, Diskriminierung am Arbeitsplatz zu überwinden, gibt. Die Handlungsfähigkeit hält jedoch nicht mit dem politischen Willen Schritt, und ein länger andauernder wirtschaftlicher Abschwung enthüllt strukturelle Schwächen und verschlimmert sogar die strukturelle Diskriminierung. Außerdem fächert sich die Agenda der Diskriminierung bei der Arbeit ständig weiter auf, und es entstehen neue Herausforderungen, wo alte bestenfalls zum Teil gemeistert worden sind.

Die Auswirkungen der globalen Krise überstehen

Dieser Bericht zeigt, dass Diskriminierung nach wie vor hartnäckig ist und viele Facetten aufweist. Ein Bereich, der große Sorge bereitet, ist der Zugang zu Arbeitsplätzen. Die Zahl der Arbeitnehmer, die anfällig für Armut sind, steigt wieder an, womit sich die in den vergangenen Jahren festgestellten positiven Tendenzen ins Gegenteil verkehren. Diskriminierung ist auch vielfältiger geworden, und Mehrfachdiskriminierung ist keine Ausnahme mehr, sondern wird zur Regel. Solche Tendenzen sind von Gleichstellungsgremien beobachtet worden, die eine zunehmende Anzahl von Beschwerden wegen Diskriminierung am Arbeitsplatz erhalten haben.

In Krisenzeiten werden Ungleichheit, Unsicherheit und die Gefahr der Ausgrenzung durch mittelbare oder unmittelbare Diskriminierung gespeist. Einstellungen werden beeinflusst, und es wird schwieriger, Politiken und Gesetze gegen Diskriminierung zu stärken. Zu Diskriminierung kommt es aufgrund von Maßnahmen durch Arbeitgeber, der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis, sozialer und kultureller Faktoren und unterschiedlicher Wahrnehmungen der Ursachen wirtschaftlicher und sozialer Schwierigkeiten. Und doch ist der Zusammenhang zwischen Nichtdiskriminierung und sozialer Stabilität in wirtschaftlich schwierigen Zeiten von besonderer Bedeutung.

Verschiedene Volkswirtschaften und Sektoren der Wirtschaft sind auf unterschiedliche Weise getroffen worden. Arbeitnehmer in stabileren Arbeitsverhältnissen sind von der Krise natürlich weniger betroffen als diejenigen in vorübergehender oder prekärer Beschäftigung. Das Risiko ist besonders akut für geringqualifizierte, ältere und Wanderarbeitnehmer sowie diejenigen Arbeitnehmer – einschließlich Universitätsabsolventen –, die ihre erste Stelle suchen.

Die Beschäftigung von Frauen ist in mehreren Ländern aufgrund der Auswirkungen der Krise auf die Exportsektoren ernsthaft beeinträchtigt worden. Frühere Rezessionen haben ähnliche Auswirkungen auf die Beschäftigung und Einkommen von Frauen offenbart, da viele von ihnen in eine informelle Beschäftigung abgedrängt wurden. Indessen hat die Krise in vielen entwickelten Marktwirtschaftsländern nicht zu unverhältnismäßig großen Auswirkungen auf die Beschäftigung von Frauen geführt, die auf Diskriminierung zurückgeführt werden könnten. Es ist auch noch zu früh, um aus den vorliegenden Daten Rückschlüsse auf das Lohngefälle ziehen zu können, und die bisher erkennbaren Tendenzen scheinen widersprüchlich zu sein. Fest steht, dass institutionelle Lösungen, wie Mechanismen für gleiches Entgelt, hilfreich sind, zumindest für diejenigen Erwerbstätigen, deren Arbeitsplätze nicht unmittelbar gefährdet sind.

Maßnahmen, die getroffen worden sind, um die Auswirkungen der Krise abzuschwächen, insbesondere Sparpakete, haben indirekt und unbeabsichtigt bisweilen die Diskriminierung bestimmter Arbeitnehmergruppen verstärkt. Sorgen über Wachstum und Arbeitslosigkeit sind natürlich wichtig, und Sorgen über Diskriminierung können gegenüber kurzfristigen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken oder Haushaltsbeschlüssen, die sich sowohl auf öffentliche als auf private Einrichtungen, die sich mit Diskriminierung befassen, auswirken, leicht in den Hintergrund treten.

In vielen Entwicklungsländern bieten Transferprogramme, die auf die Armen zugeschnitten sind, Einkommensunterstützung unter der Voraussetzung, dass die Kinder eine Schule besuchen und dass sie und ihre Eltern Gesundheitszentren aufsuchen. Diese Maßnahmen können jedoch nur eine begrenzte Auswirkung auf die Armutsverringering haben, wenn sie nicht auch Faktoren der wirtschaftlichen Verletzlichkeit angehen wie ethnische, rassische und geschlechtsspezifische Diskriminierung.

Das grundlegende Recht auf Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf für alle Frauen und Männer muss im Mittelpunkt von Erholungspolitiken und von Maßnahmen zur Verringerung der Armut stehen, um nachhaltiges Wachstum und fairere Gesellschaften zu erreichen. Die richtige Antwort umfasst Gesetzgebung, Aufbau von Institutionen, Sensibilisierung, freiwillige Maßnahmen der Sozialpartner und veränderte Einstellungen durch Aufklärung.

Die guten Nachrichten: Tendenzen in der Antidiskriminierungsgesetzgebung und -politik

Trotz der Krise und des vorherrschenden politischen Umfelds sind im Bereich der Antidiskriminierungsgesetzgebung und -politik weiterhin Fortschritte zu verzeichnen gewesen. Sie betreffen sowohl den Umfang als auch den Inhalt neuer Gesetze. Inmitten eines sich verhärtenden globalen Klimas erfassen die Gesetze zur Gleichstellung und Nichtdiskriminierung bei der Arbeit daher eine immer breitere Palette von Diskriminierungsgründen und legen einen umfassenderen Schutz fest.

So sind rasche Fortschritte bei Gesetzen zum Verbot der Diskriminierung aufgrund von Behinderungen oder des Alters erzielt worden. Rasse und Geschlecht sind nach wie vor die beiden Diskriminierungsgründe, die speziell in fast alle Gesetze zur Gleichstellung und gegen die Diskriminierung bei der Arbeit aufgenommen werden. Bei der ausdrücklichen Erwähnung von anderen

Diskriminierungsgründen, wie nationale Abstammung, soziale Herkunft und politische Meinung, sind dagegen weniger Fortschritte zu verzeichnen.

In Europa ist die Antidiskriminierungsgesetzgebung gefestigt worden, und die Definitionen von Diskriminierung und die Zuweisung der Beweislast sind mit den Richtlinien der Europäischen Union in Einklang gebracht worden. Weltweit sind neue Gesetze erlassen oder bestehende Gesetze novelliert worden, um die Diskriminierung aufgrund des Alters, von Mutterschaft und des Personenstands, von Behinderungen, des Lebensstils und von genetischer Veranlagung zu beseitigen. Die bestehenden Gesetze sind durch familienfreundliche Politiken ergänzt worden, die sich beispielsweise auf Elternurlaub, Mutterschutz und Bruststillen beziehen, sowie andere neue Politiken für die Weiterbildung von älteren Arbeitnehmern und Quoten für Frauen in Führungspositionen. Solche Politiken sind auf betrieblicher und nationaler Ebene umgesetzt worden.

Die Zahl der Ratifikationen der beiden grundlegenden Übereinkommen in diesem Bereich – das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958 – beträgt 168 bzw. 169 bei insgesamt 183 Mitgliedstaaten der IAO. Damit sind sie die am dritt- bzw. fünfhäufigsten ratifizierten Übereinkommen der IAO. Wenn das Ratifikationsniveau über 90 Prozent liegt, ist das Ziel einer universellen Ratifizierung erreichbar.

Neue Ombudsmann-Büros, die sich speziell mit Diskriminierung aus mehreren Gründen befassen, sind in sechs europäischen Ländern eingerichtet worden. Die Durchsetzungsmechanismen umfassen wirksame Arbeitsaufsichtsdienste, spezialisierte Gerichte oder Ombudsmann-Stellen, einen ausreichenden Schutz vor Schikanie, die Verfügbarkeit von wirksamen Rechtsbehelfen und eine faire Zuweisung der Beweislast. Sie fordern auch ein angemessenes Rechtsbewusstsein seitens der Arbeitnehmer, die diskriminiert werden können – also alle Arbeitnehmer –, sowie leicht zugängliche Beschwerdeverfahren. In vielen Ländern haben Gleichstellungsgremien erheblich zu einer besseren Durchführung von Gesetzen und Politiken gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz beigetragen; in anderen haben sie sich bei der Erfüllung ihrer Aufgaben schweren Hindernissen gegenübergesehen.

Die schlechten Nachrichten: Kapazitätsbeschränkungen

Gesetze und Institutionen, um Diskriminierung am Arbeitsplatz zu verhindern, und Rechts-

behelfe reichen nicht aus; dafür zu sorgen, dass sie tatsächlich funktionieren, ist eine Herausforderung, insbesondere in schwierigen Zeiten. Viele der Einrichtungen sind mit einem Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen, mangelhafter Politikkohärenz auf nationaler und lokaler Ebene und unzureichender Synergie und Zusammenarbeit mit anderen einschlägigen Institutionen konfrontiert. Arbeitsinspektoren, Richter, öffentliche Bedienstete und andere zuständige Stellen stoßen auf mangelndes Wissen und eine unzureichende institutionelle Kapazität, wenn sie sich darum bemühen, Diskriminierungsfälle zu ermitteln und anzugehen. Dies hindert Diskriminierungsoffer daran, ihre Beschwerden mit Erfolg einzureichen.

In Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs besteht die Tendenz, Politiken, die gegen Diskriminierung gerichtet sind und das Bewusstsein für die Rechte der Arbeitnehmer fördern, geringere Priorität einzuräumen. Sparmaßnahmen und Einschnitte bei den Etats der Arbeitsverwaltungen und Aufsichtsdienste und bei den Mitteln, die speziellen Gremien, die für Nichtdiskriminierung und Gleichstellung zuständig sind, zur Verfügung stehen, können die Fähigkeit der bestehenden Institutionen, zu verhindern, dass die Wirtschaftskrise weitere Diskriminierungen und mehr Ungleichheiten hervorruft, ernsthaft beeinträchtigen.

Der Wert der vorliegenden Daten ist aufgrund unterschiedlicher Definitionen des Begriffs der Diskriminierung am Arbeitsplatz in verschiedenen Ländern oft begrenzt. Daten werden in der Regel durch Ad-hoc-Untersuchungen oder Situations-tests beschafft, selten aber systematisch. Insbesondere internationale Vergleiche sind bestenfalls spärlich und bruchstückhaft.

Durch den Mangel an verlässlichen Daten werden die Überwachung und Bewertung der Wirkung der getroffenen Maßnahmen erschwert. Wenn Statistiken spärlich oder unzuverlässig sind, bleibt das Ausmaß diskriminierender Praktiken weitgehend unbekannt. Zu den ernststen Kapazitätsbeschränkungen gehört ein unzureichendes Engagement seitens der Regierungen, die personellen, technischen und finanziellen Mittel zur Verbesserung der Datenerhebung auf nationaler Ebene bereitzustellen. Dieser wichtige, aber komplizierte erste Schritt wird erheblich zur Ermittlung von Problemen und der zu ihrer Bewältigung erforderlichen Maßnahmen beitragen.

Gleichstellung der Geschlechter

In den letzten Jahrzehnten sind bei der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit

erhebliche Fortschritte zu verzeichnen gewesen. Nationale Politiken und rechtliche Rahmenbedingungen sind verbessert worden, es gibt aber noch große Herausforderungen. Frauen werden in Bezug auf die Tätigkeiten, die ihnen offenstehen, ihre Bezahlung, Leistungen und Arbeitsbedingungen und den Zugang zu Entscheidungspositionen nach wie vor diskriminiert. Jüngste Daten zeigen, dass 829 Millionen Frauen weltweit in Armut leben, während die entsprechende Zahl für Männer 522 Millionen beträgt.

Die Löhne von Frauen betragen im Durchschnitt 70 bis 90 Prozent derjenigen von Männern. Das geschlechtsspezifische Lohngefälle gibt es trotz der Fortschritte bei der Bildung immer noch, und Frauen sind nach wie vor in schlecht bezahlten Tätigkeitsbereichen überrepräsentiert. Ein erheblicher Teil dieses Lohngefälles wird auf berufliche und sektorale Trennung zurückgeführt.

Vereinbarkeit von Arbeit und Familienpflichten

Das Angebot an bezahlbaren Kinderbetreuungseinrichtungen außerhalb der Familie ist eine Voraussetzung für viele Frauen und Männer, um voll in das Erwerbsleben einsteigen und ihren Lebensunterhalt verdienen zu können. Durch das Fehlen solcher Dienste werden Arbeitnehmer mit Familienpflichten benachteiligt und wird die Bandbreite der für sie zugänglichen Tätigkeiten eingeschränkt. Auch unzureichender bezahlter Urlaub kann dazu führen, dass Sektoren des Arbeitsmarkts für Arbeitnehmer mit Familienpflichten unzugänglich oder unattraktiv sind. Dies sind alltägliche Beispiele für strukturelle Diskriminierung.

Flexible Arbeitszeitregelungen, Arbeitsplatzteilung und Telearbeit werden schrittweise als Elemente familienfreundlicherer Politiken eingeführt, durch die strukturellen Benachteiligungen abgebaut werden können, mit denen Arbeitnehmer mit Familienpflichten konfrontiert sind.

Mutter- und Vaterschaftsschutz

Diskriminierung im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Mutterschaft ist immer noch gang und gäbe. Der Zugang von Frauen zu bestimmten Tätigkeiten kann aufgrund ihrer reproduktiven Rolle eingeschränkt sein. Mehrere Gleichstellungsgremien weltweit haben sogar eine zunehmende Diskriminierung von Frauen aufgrund von Mutterschaft beobachtet. Spezifische Fälle betreffen Entlassungen aufgrund der Schwangerschaft und des Stillens, die Nichtgewährung von Stillzeit, die Vorenthaltung von vor- und nachgeburtlichen Leistungen, die Ablehnung

einer Beförderung und die Weigerung, Arbeitnehmerinnen auf Arbeitsplätze zurückkehren zu lassen, die sie vor dem Mutterschaftsurlaub innehaben.

Gleichzeitig werden neue Rechtsvorschriften eingeführt zum Schutz von Frauen vor Entlassung und Diskriminierung aufgrund von Schwangerschaft, Familienstand, Familienpflichten oder Mutterschaftsurlaub. Viele Länder gewähren Frauen bezahlten Urlaub, wenn sie eine Fehl- oder Totgeburt haben oder an einer anderen Anomalie leiden. Es gibt mehr und mehr Vorkehrungen für Vaterschaftsurlaub. Gruppen wie Teilzeitarbeitnehmer oder Beschäftigte in Ausfuhr-Freizonen können aber möglicherweise von solchen Verbesserungen nicht profitieren.

Sexuelle Belästigung

Sexuelle Belästigung findet auf jedem Kontinent und in unterschiedlichen Arten und Kategorien von Tätigkeiten statt. Umfragen zeigen, dass es ein großes Problem in den Betrieben ist. Frauen, die am anfälligsten für sexuelle Belästigung sind, sind jung, finanziell abhängig, alleinstehend oder geschieden und Migrantinnen. Männer, die Belästigung erfahren, sind in der Regel jung, homosexuell und Angehörige ethnischer oder rassistischer Minderheiten. Die Erfahrungen in vielen Ländern haben gezeigt, dass wirksame Maßnahmen gegen sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz eine Verbindung von gesetzlichen Rahmenbedingungen, stärkerer Durchsetzung, finanziell angemessen ausgestatteten Institutionen und größerem Bewusstseins erfordern.

Rasse und Ethnizität

Im Einklang mit früheren Gesamtberichten zum Thema Diskriminierung bei der Arbeit ist es wichtig zu betonen, dass die Bekämpfung des Rassismus heute immer noch so notwendig ist wie zuvor. Obgleich Fortschritte erzielt worden sind, gibt es noch viele Bereiche, in denen nichts erreicht worden ist oder das Erreichte unzureichend ist. Es bedarf einer Kombination aus gesetzlichen, politischen und anderen Instrumenten, einschließlich des garantierten Zugangs zu wirksamen Rechtsbehelfen für alle Opfer. Barrieren, die dem gleichen Zugang zum Arbeitsmarkt entgegenstehen, müssen eingerissen werden. Dies betrifft insbesondere Menschen afrikanischer und asiatischer Abstammung, indigene Völker und ethnische Minderheiten und vor allem die Frauen in diesen Gruppen. Die Stereotypisierung bestimmter Gruppen kann großen Schaden verursachen.

Wanderarbeitnehmer

In vielen Ländern machen Wanderarbeitnehmer 8 bis 20 Prozent der Erwerbsbevölkerung aus, und in manchen Regionen liegt die Zahl erheblich höher. Untersuchungen zeigen immer wieder, dass sie beim Zugang zur Beschäftigung mit weitverbreiteter hartnäckiger Diskriminierung konfrontiert sind, und viele stoßen auf Diskriminierung, wenn sie beschäftigt sind. Auch Wanderarbeitnehmer sind von der Wirtschaftskrise besonders getroffen worden, mit verringerten Beschäftigungs- oder Migrationsmöglichkeiten und verstärkter Fremdenfeindlichkeit, einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und sogar Gewalt. Sowohl in entwickelten als auch in Entwicklungsländern sind Migranten unfairen Arbeitsbedingungen ausgesetzt.

Manche Länder schließen Wanderarbeitnehmer von Sozialversicherungsprogrammen aus. Andere gestatten Migranten nur den Zugang zu kurzfristigen Programmen, wie Gesundheitsversorgung, verweigern ihnen aber langfristige übertragbare Leistungen wie Altersrenten. Länder gestatten vielleicht den Zugang zu langfristigen Leistungen, aber nicht deren Übertragbarkeit zwischen Ländern, was wiederum von der Rückwanderung abhält.

In einigen Fällen sind diskriminierende Tendenzen in letzter Zeit durch einen feindlichen politischen Diskurs verschärft worden, und es besteht die Gefahr, dass dies zur Ausgrenzung, Ablehnung und Abschiebung von Wanderarbeitnehmern führt. Soziale Spannungen und sich verhärtende Einstellungen gegenüber Migranten können – wie bei jeder gesellschaftlichen Gruppe – systematische und verbreitete Diskriminierung zur Folge haben. Eine populistische Politik kann größere Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung gegenüber Migranten fördern.

Es bedarf unverzüglicher und umfassender Antworten auf sich abzeichnende Trends im Diskurs und in der Politik, durch die derzeitige und künftige Bemühungen um die Sicherstellung der Gleichbehandlung und Chancengleichheit für alle beschädigt werden können. Angesichts zunehmender wirtschaftlicher Unsicherheit für die ganze Bevölkerung besteht die Gefahr, dass Minderheiten und ausländische oder im Ausland geborene Arbeitnehmer zu Sündenböcken gemacht werden.

Zu den Abhilfemaßnahmen, die erforderlich sind, gehören eine Stärkung der Antidiskriminierungsmaßnahmen, die von den Konferenzen der Vereinten Nationen bestimmt worden sind; Sorgfalt bei politischer Rhetorik, um Stigmatisierung

und fremdenfeindliche Handlungen zu vermeiden; makro- und mikroökonomische Politiken zur Unterstützung einer mit der Schaffung von Arbeitsplätzen verbundenen Erholung; und eine aktive Rolle für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, damit sie die Debatten und Maßnahmen in die richtige Richtung lenken und sicherstellen, dass Rassismus und Gewalt unannehmbar bleiben.

Religion

In den letzten vier Jahren scheint die Zahl der Frauen und Männer, die Diskriminierung aus religiösen Gründen erfahren, zugenommen zu haben. Diese Tendenz kommt in der Zahl der Fälle von religiöser Diskriminierung zum Ausdruck, die an Gleichstellungskommissionen verwiesen worden sind. Wo eine systemische religiöse Diskriminierung besteht, betrifft sie gewöhnlich alle Aspekte des Lebens und ist nicht auf Beschäftigung und Beruf beschränkt. Während der vergangenen vier Jahre scheint die religiöse Diskriminierung in der Beschäftigung indessen zugenommen zu haben, und sie ist verbunden mit Ängsten wegen der Arbeitsmigration in einem Kontext wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit.

Politische Meinung

Das Recht, politische Meinungen zu vertreten und zum Ausdruck zu bringen, ist untrennbar mit der freien Meinungsäußerung verbunden. Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung findet im öffentlichen Sektor statt, wo die Loyalität gegenüber der Politik der Machthaber ein Faktor beim Zugang zur Beschäftigung sein kann. In manchen Ländern ist gesetzlich vorgeschrieben, dass Stellenbewerber bestimmte politische Voraussetzungen erfüllen müssen, um Zugang zu Stellen im öffentlichen Dienst zu erhalten. Einzelne Beschwerden im Zusammenhang mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses können jedoch schwer zu beweisen sein.

Manche politische Parteien haben eine enge Verbindung mit einer ethnischen, sprachlichen oder religiösen Identität. In solchen Fällen kann Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung mit Diskriminierung aus anderen Gründen zusammentreffen. Diskriminierung aus Gründen der politischen Meinung kann auch mit gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung zusammenfallen. In solchen Fällen wird Gewerkschaftsmitgliedern die Ausübung unannehmbarer politischer Tätigkeiten vorgeworfen.

Soziale Herkunft

Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft gibt es immer noch dort, wo eine starre

gesellschaftliche Schichtung vorherrscht. Ein Beispiel hierfür ist die kastenbasierte Diskriminierung in Südasien. Selbst in offenen Gesellschaften, wo soziale Mobilität nichts Ungewöhnliches ist, gibt es große Unterschiede bei den Bildungsabschlüssen. Solche Unterschiede untergraben die Chancengleichheit in der Beschäftigung und den Aufstieg für verschiedene soziale Kategorien.

Menschen mit Behinderungen

Arbeitsbezogene Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen reicht von begrenztem Zugang zur Bildung, Berufsbildung und Rehabilitation bis zu großen Unterschieden in den Löhnen zwischen Arbeitnehmern mit Behinderungen und dem Rest der Erwerbsbevölkerung sowie zum Ausschluss von bestimmten Tätigkeiten. Rund 10 Prozent der Weltbevölkerung oder etwa 650 Millionen Menschen leiden unter irgendeiner Form von physischer, sensorischer, geistiger oder seelischer Beeinträchtigung, und mehr als 470 Millionen von ihnen sind im erwerbsfähigen Alter. Die vorliegenden Statistiken zeigen, dass ihre Beschäftigungsrate im Vergleich zu nichtbehinderten Menschen gering ist.

Die Vereinten Nationen schätzen, dass 80 Prozent der Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern in Armut leben, viele von ihnen in ländlichen Gebieten. Der Weltbank zufolge leiden 20 Prozent der Armen der Welt unter irgendeiner Form von Behinderung. Ein wesentlicher Fortschritt hinsichtlich der Behindertengesetzgebung war das Inkrafttreten des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2008.

HIV/Aids

Da die Mehrheit der mit HIV/Aids lebenden Menschen erwerbstätig ist, ist die Arbeitsstätte nach wie vor ein Hauptschauplatz des Kampfes gegen die Pandemie und ihre Auswirkungen. Die Verhinderung von Stigmatisierung und Diskriminierung in der Beschäftigung ist auch ein Weg zur Linderung von Armut und zur Achtung der Menschenrechte aller Menschen.

Diskriminierung von Menschen mit HIV kann über obligatorische Untersuchungen von Arbeitnehmern oder Untersuchungen unter Bedingungen, die nicht wirklich freiwillig sind oder nicht die Vertraulichkeit der Untersuchungsergebnisse garantieren, stattfinden. Eine von der IAO in Ostasien in Auftrag gegebene Untersuchung ergab, dass manche Arbeitgeber Tests durchführten, die formell freiwillig waren, in der Praxis aber dazu führten, dass allen, die eine Teilnahme ablehnten, die Beschäftigung verweigert wurde.

Im Juni 2010 nahm die Internationale Arbeitskonferenz die Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, an. Die neue Empfehlung ist die erste internationale Arbeitsnorm zu HIV und Aids. Sie sieht Maßnahmen zum Schutz vor Diskriminierung bei der Einstellung und bei den Beschäftigungsbedingungen vor und verbietet eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf der Grundlage des tatsächlichen oder wahrgenommenen HIV-Status.

Altersdiskriminierung

Die Länder unternehmen zunehmend Anstrengungen, um Gesetze gegen Diskriminierung aufgrund des Alters zu erlassen. Das Bewusstsein für Altersdiskriminierung scheint zugenommen zu haben. Einer von der Europäischen Kommission im November 2009 durchgeführten Erhebung zufolge waren 58 Prozent der Europäer der Auffassung, dass Altersdiskriminierung in ihrem Land weit verbreitet sei, gegenüber 42 Prozent im Jahr zuvor. Insgesamt 64 Prozent der Befragten erwarteten, dass die Wirtschaftskrise zu mehr Altersdiskriminierung im Arbeitsmarkt führen würde.

Gesetze sowie Politiken auf nationaler und betrieblicher Ebene können eine wesentliche Rolle bei der Überwindung von ältere Arbeitnehmer betreffenden Stereotypen spielen. Etliche Länder haben groß angelegte staatlich finanzierte Informationskampagnen durchgeführt, um die Widerstände gegen die Weiterbeschäftigung und Einstellung von älteren Arbeitnehmern zu überwinden.

Was junge Menschen angeht, so können nicht alle ihre Schwierigkeiten im Arbeitsmarkt auf Diskriminierung zurückgeführt werden, obwohl auch sie sich Hindernissen für die Beschäftigung gegenübersehen. Wie jüngste Entwicklungen gezeigt haben, kann dies besonders explosiv in Fällen sein, in denen junge Menschen nach Abschluss ihrer Bildung oder Ausbildung keine geeignete Beschäftigung finden können. Dies ist zwar mehr eine Frage der allgemeinen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, es ist aber wichtig, unbeabsichtigte diskriminierende Maßnahmen zu vermeiden, wenn Beschäftigungsmöglichkeiten für die wachsende Zahl junger Menschen gefördert werden, die in das Erwerbsleben eintreten wollen, gleich ob sie aus dem „oberen Segment“ der Bildungssysteme hervorgegangen sind oder ob sie ohne Qualifikationen in den Arbeitsmarkt einsteigen wollen.

Sexuelle Orientierung

Mit Gewalt, Belästigung, Diskriminierung bei der Arbeit, Ausgrenzung, Stigmatisierung und Vorurteilen sind manchmal lesbische, homosexu-

elle, bisexuelle und transsexuelle Personen konfrontiert, die berufstätig sind oder eine Stelle suchen. Homosexualität wird in zahlreichen Ländern immer noch kriminalisiert. Manche Untersuchungen beziffern das Lohngefälle zwischen homosexuellen und nichthomosexuellen Beschäftigten mit 3 bis 30 Prozent. Gleichgeschlechtliche Partner erhalten nicht immer die gleichen Leistungen wie verheiratete Paare, und das Recht, die Partner in Krankenversicherungspläne und sonstige betriebliche Leistungen mit einzubeziehen, ist möglicherweise nicht gewährleistet.

Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, durch die die Nichtdiskriminierungsvorschriften der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78/EG gestärkt und erweitert werden, ist das erste internationale Menschenrechtsinstrument, das Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung völlig verbietet. Sie trat mit der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 in Kraft.

Lebensstil

In einigen Regionen und Ländern ist Diskriminierung aufgrund des Lebensstils als ein aktuelles Problem aufgetaucht, insbesondere im Zusammenhang mit dem Rauchen und der Fettleibigkeit (die auch als Gesundheitsprobleme angesehen werden könnten). Die Problematik beschränkt sich zur Zeit noch auf eine begrenzte Zahl hauptsächlich industrialisierter Länder, und weitere Überwachung und weitere Untersuchungen werden sicher Licht auf die sich abzeichnenden Muster werfen, so dass geeignete Leitlinien und Maßnahmen der Regierungen und der Sozialpartner gestaltet werden können.

Maßnahmen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände

Diskriminierung muss auf nationaler Ebene angegangen werden, wo die Regierungen handeln müssen und politische, gesetzliche und administrative Maßnahmen und sozialer Dialog erforderlich sind, um Gleichstellung bei der Arbeit sicherzustellen. Maßnahmen sind auch auf betrieblicher Ebene erforderlich, unter unmittelbarer Beteiligung der Sozialpartner. Vielen Arbeitgebern ist es gelungen, aus der Vielfalt einen Vorteil zu machen und sowohl die Produktivität als auch Innovationen zu fördern, und die Politiken auf dem Gebiet der Humanressourcen beziehen mehr und mehr Nichtdiskriminierungserwägungen ein.

Die Verhinderung von Diskriminierung in der Praxis trägt auch dazu bei, kenntnisreiche und sehr leistungsfähige Mitarbeiter zu halten. Dies ist auch wichtig für den Ruf eines Unternehmens oder

Betriebs. Eine Politik der Nichtdiskriminierung sendet ein klares Signal aus, dass Einstellungsentscheidungen auf den für eine Tätigkeit erforderlichen Kompetenzen beruhen. Dies ist eine solide unternehmerische Entscheidung, die auch im Interesse der Arbeitnehmer liegt. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sollten ihre Erfahrungen austauschen und die vorliegenden Informationen zu bewährten Praktiken in dieser Hinsicht prüfen.

Die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) und ihre Mitglieder haben weiterhin Bemühungen um die Bekämpfung von Diskriminierung am Arbeitsplatz unterstützt. Sie sind mit Führerschaft und Anwaltschaft hervorgetreten und haben praktische Orientierungshilfe für nationale Arbeitgeber durch die Ausarbeitung von Kodizes, die Förderung von bewährten Praktiken, die Organisation von Ausbildungsmaßnahmen und die Bereitstellung von Leitfäden geboten.

Der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) setzt sich vorrangig für die Wahrung der Rechte von Arbeitnehmern ein, die am anfälligsten für Diskriminierung sind, darunter Frauen, Migranten und rassische oder ethnische Minderheiten, und zwar durch seine Kampagne Menschenwürdige Arbeit – Menschenwürdiges Leben. Eine neue Kampagne, die 2008 auf den Weg gebracht wurde, fördert die Gleichstellung der Geschlechter in nationalen Politiken auf der Grundlage des Übereinkommens (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951. Insgesamt haben sich 102 Gewerkschaften aus 64 Ländern an dieser Kampagne beteiligt.

Maßnahmen der IAO

Während der vergangenen vier Jahre sind auf globaler, regionaler und nationaler Ebene mehrere Programme entwickelt und Tätigkeiten durchgeführt worden. Die Nichtdiskriminierung ist als Priorität in die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) von 36 Ländern aufgenommen worden. Besondere Beachtung ist der Lohngleichheit, der Beseitigung von rassistischer Diskriminierung und der besseren Durchsetzung von Rechtsvorschriften allgemein geschenkt worden.

Die Förderung der Rechte von verletzlichen Gruppen, wie Arbeitnehmer mit HIV/Aids oder Behinderungen oder indigene Völker, ist einer der Schwerpunktgebiete. Projekte der technischen Zusammenarbeit haben Sensibilisierung, Kapazitätsaufbau, Informationsbeschaffung und -austausch, Untersuchungen und Ausbildung umfasst. Das Schwergewicht lag auf der Bereitstellung von Beratungsdiensten und praktischen Diensten zum Ausbau der Kapazitäten.

Während der vergangenen vier Jahre sind mit Unterstützung der IAO mehr Gleichstellungspolitiken und -aktionspläne angenommen und auf nationaler und betrieblicher Ebene umgesetzt worden. Die Bemühungen mit dem Ziel, die innerstaatlichen Gesetze mit den einschlägigen IAO-Übereinkommen in Einklang zu bringen, sind fortgesetzt worden. IAO-Instrumente sind regelmäßiger eingesetzt worden; Richter haben in ihren Einzelfallprüfungen mehr und mehr auf IAO-Übereinkommen verwiesen; und die Mitgliedsgruppen sind sich ihrer Rechte stärker bewusst.

Ausblick

Der vorliegende Gesamtbericht hat sich darum bemüht, einen Überblick über Fortschritte wie auch Defizite zu geben. Es gibt eine eindeutige positive Botschaft, nämlich dass es ein wachsendes System von Rechtsvorschriften und institutionellen Vorkehrungen gibt, die ohne ein größeres allgemeines Bewusstsein und eine größere politische Akzeptanz der Notwendigkeit einer Bekämpfung der Diskriminierung bei der Arbeit nicht zustande gekommen wären. Diese Fortschritte wurzeln in den grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und spiegeln die ständigen Bemühungen wider, sie in die Praxis umzusetzen, sie zu überwachen und die kollektiven und individuellen Mittel zur Ausübung dieser Rechte zu verbessern.

Indessen muss festgestellt werden, dass die weitaus größte Herausforderung hinsichtlich der tatsächlichen Verwirklichung dieser Rechte von dem externen wirtschaftlichen und sozialen Umfeld ausgeht. Dieses Umfeld ist sowohl durch negative makroökonomische Entwicklungen als auch durch die Auswirkungen von hartnäckiger Armut und eines Mangels an nachhaltigem Wachstum beeinträchtigt worden, mancherorts auf gravierende Weise. Im schlimmsten Fall könnte dies die Errungenschaften von mehreren Jahrzehnten gefährden.

Wie der derzeitige politische Diskurs zeigt, insbesondere dort, wo populistische Lösungen befürwortet werden, eröffnen wirtschaftlich schwierige Zeiten neue Spielräume für Diskriminierung allgemein, darunter auch die Diskriminierung bei der Arbeit. Maßnahmen der IAO allein werden hier keinen Umschwung bewirken können. Die Mitgliedsgruppen der IAO sollten eine Schlüsselrolle in strategischen Interventionen spielen, durch die der gemeinsame Wille, die Agenda der Nichtdiskriminierung voranzubringen, aufrechterhalten wird, sowie die gesetzliche und institutionelle Basis für Maßnahmen gegen Diskrimi-

nierung durch Datengenerierung und Wissensaustausch sowie Kapazitätsaufbau auf allen Ebenen.

Im Licht all dieser Erwägungen werden vier vorrangige Bereiche für künftige Maßnahmen vorgeschlagen: a) Förderung der universellen Ratifizierung und Durchführung der beiden grundlegenden IAO-Übereinkommen zur Gleichheit und Nichtdiskriminierung; b) Entwicklung und Aus-

tausch von Wissen über die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf; c) Ausbau der institutionellen Fähigkeit von IAO-Mitgliedsgruppen zu einer wirksameren Umsetzung des grundlegenden Rechts auf Nichtdiskriminierung bei der Arbeit; und d) Stärkung der internationalen Partnerschaften mit wichtigen Akteuren im Bereich der Gleichstellung.

Abkürzungsverzeichnis

CELADE	Lateinamerikanisches und Karibisches Demographisches Zentrum
DWCPs	Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit
EEOC	Equal Employment Opportunity Commission (Vereinigte Staaten)
HALDE	Hohe Behörde für die Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung von Gleichstellung (Frankreich)
HIV/Aids	Humanes Immundefekt-Virus / Erworbenes Immundefekt-Syndrom
IWF	Internationaler Währungsfonds
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
IGB	Internationaler Gewerkschaftsbund
LGBT	Lesbische, homosexuelle, bisexuelle und transsexuelle Personen
MNU	Multinationale Unternehmen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PLHIV	mit HIV lebende Menschen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur





Einleitung

1. Die Beseitigung der Diskriminierung bei der Arbeit ist ein Eckpfeiler des Mandats der IAO seit ihrer Gründung im Jahr 1919. Ihre herausragende Bedeutung spiegelt sich in der Erklärung von Philadelphia von 1944, der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998, der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung von 2008 und dem Globalen Beschäftigungspakt der IAO von 2009.

2. Begriffliche Klarheit hilft uns, das Problem zu verstehen und es wirksam anzugehen. In Artikel 1 des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, wird Diskriminierung definiert als „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 dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen“, und die Möglichkeit vorgesehen, nach Anhörung der innerstaatlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände weitere Gründe zu bestimmen. Das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, sieht „die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit“ vor.

3. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf kann in vielen unterschiedlichen Umfeldern vorkommen und viele Formen annehmen. Sie kann sich auf die Einstellung, die Beförderung, die Aufgabenzuteilung, die Kündigung, das Entgelt, die Arbeitsbedingungen und sogar Belästigung beziehen. Diskriminierung ist unmittelbar, wenn Vorschriften, Vorgehensweisen und Grundsätze bestimmte Personen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe ausgrenzen oder bevorzugen, beispielsweise Stellenangebote, in denen es heißt, dass sich nur Männer bewerben sollten. Diskriminierung ist mittelbar, wenn sich anscheinend neutrale Normen und Vorgehensweisen unverhältnismäßig und in nicht zu rechtfertigender Weise auf eine oder mehrere feststellbare Gruppen auswirken. Ein Beispiel ist die Anforderung einer bestimmten Größe, wodurch unverhältnismäßig viele Frauen und Angehörige einiger ethnischer Gruppen ausgeschlossen werden können.

Strukturelle Diskriminierung ist in sozialen Strukturen, institutionellen Strukturen und Rechtskonstrukten inhärent oder institutionalisiert, die diskriminierende Vorgehensweisen und Ergebnisse widerspiegeln und reproduzieren. Dazu können beispielsweise abweichende oder schlechtere Ausbildungsbedingungen für Angehörige ethnischer Minderheiten zählen¹.

4. Zwei frühere Gesamtberichte zum Thema Gleichheit, die im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 erstellt wurden, boten ein dynamisches Gesamtbild im Zusammenhang mit der Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Der erste von ihnen, *Gleichheit bei der Arbeit – Ein Gebot der Stunde*, betonte, dass die Arbeitsstätte – eine Fabrik, ein Büro, ein landwirtschaftlicher Betrieb oder die Straße – ein strategischer Ansatzpunkt für die Befreiung der Gesellschaft von Diskriminierung sei². Er stellte die hohen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kosten einer Duldung der Diskriminierung bei der Arbeit heraus und stellte die These auf, dass die Vorteile, die sich aus integrativeren Arbeitsstätten ergeben, die Kosten für die Beseitigung der Diskriminierung übersteigen.

5. Der zweite Bericht, *Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen*, stellte die Tatsache heraus, dass es trotz ermutigender Entwicklungen im Kampf gegen seit langem anerkannte Formen der Diskriminierung am Arbeitsplatz immer noch Probleme gebe. Außerdem seien andere Formen aufgrund von Faktoren wie Alter, Behinderung, Migrantensstatus, HIV und Aids, sexuelle Orientierung, genetische Veranlagung und ungesunde Lebensweisen stärker in Erscheinung getreten. Um die Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung am Arbeitsplatz wirksamer zu gestalten, sprach sich der Bericht u.a. für eine

¹ IAA: *Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007, Abs. 28, 29, 31.

² IAA: *Gleichheit bei der Arbeit – Ein Gebot der Stunde*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003, Abs. 11.

bessere Durchsetzung der Rechtsvorschriften sowie nichtregulatorische Initiativen von Regierungen und Unternehmen und eine Verbesserung der Fähigkeit der Sozialpartner aus, Diskriminierungen anzugehen und zu überwinden³.

6. Während der letzten Jahre hat die Welt die schlimmste Wirtschaftskrise seit der Weltwirtschaftskrise erlebt, eine Krise, die zu umfangreichen Arbeitsplatzverlusten und sozialen Härten geführt hat. Nach Schätzungen der IAO müssen 2011 weltweit 22 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden, um wieder die Beschäftigungsraten von vor der Krise zu erreichen⁴. Die Erfahrungen aus früheren Krisen legen den Schluss nahe, dass geringqualifizierte Arbeitskräfte, Arbeitsmigranten und ältere Arbeitnehmer besonders gefährdet sind. Jugendlichen, die unverhältnismäßig stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind, wird es noch schwerer fallen, eine menschenwürdige Arbeit zu erlangen. Es deutet einiges darauf hin, dass der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter, die sich überhaupt nicht am Arbeitsmarkt beteiligen, zu steigen begonnen hat.

7. Dieser Bericht, der dritte Gesamtbericht zum Thema Nichtdiskriminierung, baut auf den Erkenntnissen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der ersten beiden auf. Er gibt einen Überblick über Fortschritte und Herausforderungen im Zusammenhang mit verschiedenen Diskriminierungsgründen und schlägt vorrangige Bereiche für künftige Maßnahmen vor, ausgehend von Lehren, die aus früheren und laufenden Programmen und Tätigkeiten gezogen worden sind. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer langsamen und ungewissen Erholung von einer weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise, die zu einer schweren Beschäftigungskrise geführt hat. Der Bericht geht die Diskriminierung daher im Kontext breiterer Entwicklungen in Bezug auf Ungleichheit und Verletzlichkeit an.

8. Der Bericht gliedert sich in vier Teile. Teil I, *Ein sich entwickelndes Bild – Erfassung der Tendenzen*, gibt einen allgemeinen Überblick über die Auswirkungen der Krise auf bestimmte Arbeitnehmergruppen, die anfälliger für Diskriminierung sind, wobei das Schwergewicht auf der Antwort der IAO und insbesondere auf dem Globalen Beschäftigungspakt liegt. Er beschreibt Fortschritte bei der Ratifizierung und Durchführung der grundlegenden IAO-Normen zum Thema Diskriminierung – das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, – und behandelt allgemeine Tendenzen in wesentlichen

Bereichen während der vergangenen vier Jahre. Ausgehend von den Erkenntnissen des zweiten Gesamtberichts über Diskriminierung gibt er auch einen Überblick über die Entwicklungen bei der Bekämpfung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf durch Messung der Diskriminierung mittels der Erhebung und Überprüfung von Daten; durch die Evaluierung von ermittelten „Good Practice“-Maßnahmen – und durch die Überprüfung der Wirksamkeit von nationalen Gleichstellungsgremien.

9. Teil II, *Von Grundsätzen zur Praxis*, stellt neuere Trends und Entwicklungen bei verschiedenen Diskriminierungsgründen heraus. Besondere Beachtung wird der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse und der Ethnizität und der Lage von Wanderarbeitnehmern geschenkt, eine Gruppe, die nach allgemeiner Auffassung am meisten von Diskriminierung betroffen ist. Andere seit langem anerkannte Gründe, darunter Religion und soziale Herkunft, sowie neue Diskriminierungstendenzen aufgrund des Alters, der sexuellen Orientierung, des tatsächlichen oder wahrgenommenen HIV-Status und von Behinderungen werden ebenfalls erörtert. Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung wird in diesem Gesamtbericht erstmals zur Sprache gebracht. Ferner wird auf aufkommende Fragen im Zusammenhang mit der Diskriminierung aufgrund des Lebensstils und der genetischen Veranlagung Bezug genommen. Er umreißt die Rolle der Regierungen, wenn es darum geht, politisches Engagement zu zeigen und für ein förderliches Umfeld zu sorgen, gibt einen Überblick über Maßnahmen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden und setzt sich kritisch mit rechtlichen Rahmenbedingungen und Maßnahmen auf nationaler und betrieblicher Ebene gegen diskriminierende Praktiken auseinander.

10. Teil III, *Die Antwort der IAO*, gibt einen Überblick über IAO-Unterstützung für Mitgliedstaaten bei der Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf seit der Annahme der Prioritäten und Aktionspläne im Bereich der technischen Zusammenarbeit durch den Verwaltungsrat im Jahr 2007⁵. Er hebt die sowohl von den IAO-Außenämtern als auch von den Abteilungen der Zentrale auf nationaler, regionaler und globaler Ebene durchgeführten Programme und Tätigkeiten hervor, die positive Ergebnisse erzielt haben und als bewährte Praktiken angesehen werden könnten und wegweisend für die Zukunft sind.

³ IAA: *Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen*, a.a.O., S. ix.

⁴ Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?*, IAA (Genf, 2010), S. 17.

⁵ Siehe IAA: *Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Prioritäten und Aktionspläne für die technische Zusammenarbeit zur Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf*, Bericht des Ausschusses für technische Zusammenarbeit, GB.300/TC/4, Verwaltungsrat, 300. Tagung, Genf, Nov. 2007.

11. Aufbauend auf der Bewertung der Wirkung verschiedener Programme und Tätigkeiten, die die IAO während der vergangenen vier Jahre durchgeführt hat, empfiehlt Teil IV, *Auf dem Weg zu einem Aktionsplan*, vorrangige Themen und Berei-

che sowie geeignete Strategien für künftige Maßnahmen der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen im Einklang mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit der IAO.





Teil I

Ein sich entwickelndes Bild: Erfassung der Tendenzen

Die Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise auf die Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf

12. Diskriminierung aus unterschiedlichen Gründen kann in Zeiten wirtschaftlicher Ungewissheit verschärft werden. Regierungen neigen möglicherweise dazu, Maßnahmen gegen Diskriminierung in Zeiten eines wirtschaftlichen Abschwungs geringere Priorität einzuräumen¹. Welche sozialen Auswirkungen die Finanzkrise auch immer gehabt hat, die Erholungsstrategien und -maßnahmen nach der Krise dürfen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und Gleichheit nicht ignorieren. In diesem schwierigen Kontext müssen die Regierungen und andere Wirtschafts- und Sozialakteure unbedingt ihre Verpflichtung zur Aufrechterhaltung und Stärkung von Nichtdiskriminierungspolitiken und -institutionen bekräftigen.

Auswirkungen auf Wanderarbeitnehmer

13. Einer neueren IAA-Untersuchung zufolge sind Wanderarbeitnehmer besonders hart von der Krise getroffen worden, was sich u.a. in zunehmender Diskriminierung beim Zugang zur Beschäftigung und zu Migrationschancen, in größerer Xenophobie und Gewalt und in schlechteren Arbeitsbedingungen geäußert hat². Durch diese Faktoren ist die schon bestehende Ungleichheit und Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern weiter verstärkt worden. Während früherer Rezessionen sind eine bestimmte Anzahl von Migranten nach Hause zurückgekehrt. In Anbetracht des globalen Charakters der Krise ist die Rückkehr in die

Heimat diesmal möglicherweise keine tragfähige Lösung, da es in den Herkunftsländern der Wanderarbeitnehmer in gleichem oder größerem Umfang zu Arbeitsplatzvernichtungen gekommen ist³. Migranten erleiden in der Regel Arbeitsplatzverluste früher als andere Personen, u.a. deswegen, weil sie vielfach in Sektoren beschäftigt sind – wie Baugewerbe und Fremdenverkehr –, die am unmittelbarsten von Rezessionen betroffen sind⁴.

14. Viele Länder haben ihre Kontingente für Wirtschaftsmigranten verringert. Australien beispielsweise hat seine Obergrenze für qualifizierte Migranten von 133.500 im Jahr 2008 auf 108.100 im Jahr 2009 gesenkt⁵. In Thailand wurde die Registrierung von 700.000 ausländischen Arbeitskräften hinausgezögert, um Arbeitsplätze für thailändische Kräfte zu erhalten. In Italien zogen manche Arbeitgeber Anträge zurück, die sie gestellt hatten, als die Konjunkturaussichten besser waren. Im Jahr 2008 zogen rund 10.000 Arbeitgeber (5,6 Prozent der bearbeiteten Anträge) Ersuchen zurück, die sie im Dezember 2007 eingereicht hatten⁶. Desgleichen verlangten manche Gewerkschaften in Polen Zulassungsbeschränkungen für Arbeitskräfte von außerhalb der Europäischen Union (EU), hauptsächlich aus der Ukraine, Belarus und China, um Platz zu machen für rückkehrende polnische Arbeitnehmer, die voraussichtlich ihre Arbeitsplätze in anderen EU-Ländern verlieren würden. Die krisenbedingten Angstgefühle gegenüber Wanderarbeitnehmern wurden durch eine Financial Times/Harris-Umfrage offenbart, die ergab, dass mehr als 50 Prozent der Staatsan-

¹ IAA: *Global employment trends for youth*, special issue on the impact of the global economic crisis on youth (Genf, Aug. 2010), S. 10.

² Siehe I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response* (Genf, IAA, 2009).

³ IOE: *Trends in the workplace Survey 2009*, S. 31.

⁴ Ebd.

⁵ OECD: *International Migration Outlook, SOPEMI, 2009*, S. 36.

⁶ OECD: *International Migration Outlook, SOPEMI, 2009, Special Focus: Managing labour migration beyond the crisis*, S. 31.

gehörigen des Vereinigten Königreichs den Zugang zum britischen Arbeitsmarkt für Arbeitnehmer aus anderen EU-Mitgliedstaaten beschränkt sehen wollten⁷. In Irland hat die Regierung die Beschränkungen sowohl der Zulassung von Inhabern einer Arbeitserlaubnis als auch ihrer Rechte und Ansprüche nach ihrer Ankunft verschärft⁸.

15. Eine Untersuchung über die Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigungslücken zwischen zugewanderten und einheimischen Arbeitnehmern hat große Schwankungen zwischen den Ländern gezeigt⁹. In Spanien beispielsweise hat sich die Kluft erheblich vergrößert, während sie sich in Deutschland sogar verringert hat. In den meisten wichtigen Aufnahmelandern für Zuwanderer, für die Daten vorlagen, stieg die Arbeitslosigkeit zwischen Ende 2007 und Ende 2009 unter Zuwanderern rascher an als unter Einheimischen. In einigen Fällen öffnete sich die Schere der Arbeitslosigkeit dort, wo sie zuvor unbedeutend gewesen war (beispielsweise in den Vereinigten Staaten), während in anderen die Zuwanderer sowohl vor als auch nach der Rezession weitaus höhere Arbeitslosenraten verzeichneten (siehe Abbildung 1.1).

16. Nicht alle Fälle von Ungleichheit können auf Akte einer unmittelbaren Diskriminierung zurückgeführt werden. Die Konsequenzen der Krise für Wanderarbeitnehmer waren am stärksten in den Sektoren und Ländern zu spüren, die am härtesten von der Krise getroffen wurden. Beispielsweise haben Wanderarbeitnehmer in den Ländern, in denen das Baugewerbe in den Jahren zuvor der Wachstumsmotor gewesen war, die größten Beschäftigungsverluste zu verzeichnen. Desgleichen sind bestimmte Zuwanderergruppen stärker getroffen worden als andere, z. B. Pakistaner und Bangladescher im Vereinigten Königreich und Hispanoamerikaner in den Vereinigten Staaten. Dagegen waren Gruppen, denen es besser erging, im Allgemeinen in Tätigkeiten konzentriert, die ein höheres Bildungsniveau erfordern¹⁰.

Die Krise und weibliche Arbeitnehmer

17. In mehreren Ländern ist die Frauenerwerbstätigkeit durch die besonderen Auswirkungen der Krise auf die Exportsektoren stark beeinträchtigt worden¹¹. Die afrikanische Textilindustrie bei-

spielsweise, deren Arbeitskräfte zu 90 Prozent aus geringqualifizierten und ungebildeten Frauen bestehen, hat aufgrund der schrumpfenden Einfuhren auf den Auslandsmärkten Einschnitte erfahren.

18. Frühere Krisen haben ähnliche unverhältnismäßige Auswirkungen auf die Beschäftigung von Frauen in Entwicklungsländern offenbart. Während der Asien-Krise in den neunziger Jahren ging das Einkommen von Frauen im Vergleich zu Männern stark zurück aufgrund von Einschnitten in Sektoren, die mehr Frauen beschäftigten. Der verstärkte Wettbewerb um Gelegenheits- und Hausarbeit führte zu einem Druck auf die Löhne von Frauen, da viele Frauen aufgrund der schrumpfenden Wirtschaft kaum eine andere Wahl hatten, als eine informelle Beschäftigung aufzunehmen. Einem Bericht der Vereinten Nationen zufolge weist die derzeitige Krise einen ähnlichen Verlauf auf, zum Teil infolge von Einstellungen, die der Beschäftigung von Männern den Vorzug geben, indem sie das Bild des männlichen Ernährers propagieren. Wenn Arbeitsplätze knapp sind, stoßen Frauen auf schärfere Konkurrenz beim Zugang zu Arbeitsplätzen, wodurch der Einfluss der bestehenden und anhaltenden Hindernisse für ihre Beschäftigung verstärkt wird.

19. Derselbe UN-Bericht stellte auch fest, dass arbeitslos gewordene Frauen, die Geld verdienen müssen, um ihre Familie ernähren zu können, sich prekären Formen der Beschäftigung in der informellen Wirtschaft zuwenden, die oft mit harten Arbeitsbedingungen verbunden sind. Eine 2009 in Thailand durchgeführte Untersuchung ergab, dass 80 Prozent der befragten Straßenverkäufer im Land von stärkerer Konkurrenz seit Beginn der Wirtschaftskrise berichteten¹². Es ist wichtig, dass die Regierungen proaktiv bleiben und Frauen im informellen Sektor schützen, es ist jedoch zu erwarten, dass die Priorität, die einer Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles oder Sensibilisierungskampagnen zur Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsplatz eingeräumt wird, in einem durch Etatkürzungen und Krisenmaßnahmen geprägten Umfeld beeinträchtigt wird.

20. In den entwickelten Marktwirtschaftsländern hat die Krise keine eindeutigen unverhältnismäßigen Auswirkungen auf die Beschäftigung von Frauen gehabt, die auf Diskriminierung zurückgeführt werden könnten. In den Vereinigten Staaten beispielsweise kamen zwischen Dezember

⁷ I. Awad, a.a.O., S. 44.

⁸ D. Papademetiou, M. Sumption, A. Terrazas: *Migration and immigrants two years after the financial collapse: Where do we stand?* BBC World Service, Migration Policy Institute, 2010, S. 92.

⁹ Ebd., S. 10, 20.

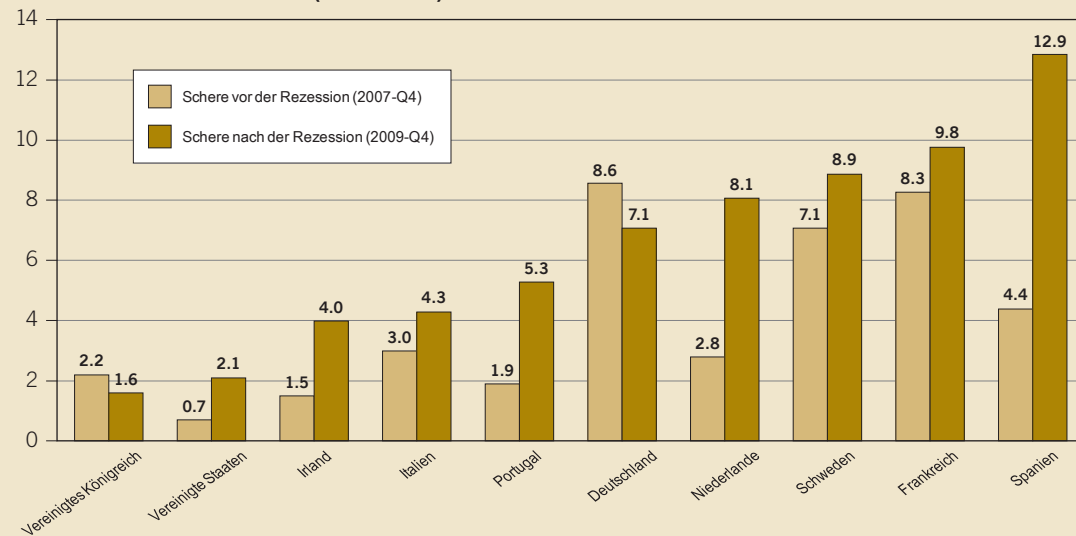
¹⁰ Ebd., S. 10.

¹¹ Dies und die folgenden Absätze stützen sich auf: Internationaler Gewerkschaftsbund (IGB): *Gender (in)equality in the*

labour market: an overview of global trends and developments (Brüssel, 2009).

¹² A. Ellis, D. Kirkwood, D. Malhotra: *Economic opportunities for women in the East Asia and Pacific Region* (Washington, Weltbank, 2010) S. 68.

Abbildung 1.1. Schere der Arbeitslosigkeit zwischen Zuwanderern und Einheimischen, 2007 und 2009 (in Prozent)



Quelle: Eurostat, Current Population Survey (Vereinigte Staaten) und Quarterly National Household Survey (Irland).

2007 und April 2010 auf je 100 Arbeitsplatzverluste von Männern nur 46 Arbeitsplatzverluste von Frauen, und eine Untersuchung des IAA zeigte, dass Arbeitsmigrantinnen in Sektoren konzentriert sind, die während der Krise entweder expandiert haben oder nicht betroffen worden sind¹³. Auch im Vereinigten Königreich war im zweiten und dritten Quartal 2008 ein stärkerer Rückgang der Beschäftigungsquoten von Männern als von Frauen zu verzeichnen¹⁴.

21. Auch die Daten zum Lohngefälle entwickeln sich noch nicht in irgendeine eindeutige oder endgültige Richtung. Im Vereinigten Königreich beispielsweise zeigte die jährliche Arbeitszeit- und Einkommenserhebung von 2008, dass sich das geschlechtsspezifische Lohngefälle von 12,5 Prozent im Jahr 2007 auf 12,8 Prozent im Jahr 2008 erhöht hatte, was auf eine stärkere Zunahme des Stundenverdienstes von Männern zurückzuführen war¹⁵. Im darauffolgenden Jahr war jedoch eine Trendumkehr zu verzeichnen, da das geschlechtsspezifische Lohngefälle im Jahr 2009 auf 12,2 Prozent fiel¹⁶. In den Vereinigten Staaten hat das geschlechtsspezifische Lohngefälle (auf der

Grundlage des mittleren Lohns) zugenommen, da die Löhne der Frauen von 80,2 Prozent derjenigen der Männer im Jahr 2007 auf 79,9 Prozent im Jahr 2008 fielen, wobei Vollzeit-Arbeitnehmer verglichen wurden¹⁷.

22. Neueren Daten zufolge sind 829 Millionen Menschen, die weltweit in Armut leben, Frauen gegenüber 522 Millionen Männer¹⁸. In Anbetracht dessen, dass die Löhne der Frauen nur 70 bis 90 Prozent derjenigen der Männer für gleichwertige Arbeit entsprechen, sollte Nichtdiskriminierung bei der Entlohnung ein Kernbestandteil der Maßnahmen mit dem Ziel sein, sowohl die Gleichstellung der Geschlechter zu verwirklichen als auch die Armut zu verringern.

Armut und Diskriminierung

23. Schätzungen zufolge betrug die Zahl der weltweit in Armut lebenden Arbeitnehmer im Jahr 2009 zwischen 1,48 und 1,59 Milliarden. Diese Zahlen lassen auf eine Zunahme der Zahl solcher verletzlicher Arbeitnehmer zwischen 41,6 und 109,5 Millionen während des Zeitraums 2008-09

¹³ Kongress der Vereinigten Staaten: *Understanding the economy: Working mothers in the Great Recession*, report by the US Congress' Joint Economic Committee (Washington, Mai 2010), S. 1. I. Awad., a.a.O., S. 41, 43.

¹⁴ IGB: *Gender (in)equality in the labour market*, a.a.O., S. 36.

¹⁵ United Kingdom Office for National Statistics: First release, *2008 Annual Survey of Hours and Earnings*, 14. Nov. 2008, S. 6.

¹⁶ United Kingdom Office for National Statistics: *2009 Annual Survey of Hours and Earnings*, 12. Nov. 2009, S. 4.

¹⁷ IAA: *Global Wage Report: Update 2009* (Genf, 2009), Abs. 12.

¹⁸ IAA: *Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück menschenwürdiger Arbeit*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009, Abs. 58.

schließen. Sie zeigen auch, dass die globale Finanz- und Wirtschaftskrise schwerwiegende Auswirkungen auf viele Millionen von Frauen und Männern in der Welt gehabt haben dürfte. Vor der Krise war der Anteil der armutsanfälligen Erwerbstätigen in allen Regionen rückläufig. Es gibt Indizien dafür, dass im Zeitraum 2007-08 die Gesamtzahl der Arbeitnehmer in unsicherer Beschäftigung erstmals zurückging, um rund 10,5 Millionen Menschen auf etwas weniger als die Hälfte aller Arbeitnehmer (49,5 Prozent)¹⁹. Dieser Trend hat sich jetzt wohl umgekehrt.

24. In Armut leben, heißt nicht nur, über ein geringes Einkommen zu verfügen. Es ist auch ein Teufelskreis aus beeinträchtigter Gesundheit, reduzierter Arbeitsfähigkeit, schlechten Arbeits- und Lebensbedingungen, geringer Produktivität und kürzerer Lebenserwartung. Im Verein mit Analphabetentum, Hunger, Kinderarbeit und früher Elternschaft können die tiefgreifenden Auswirkungen von Armut von Eltern auf ihre Kinder übergehen. Weltweit scheint sich dieses Phänomen unverhältnismäßig stark auf bestimmte Gruppen auszuwirken. In manchen Ländern sind Frauen in höherem Maß von Armut betroffen²⁰, und Haushalte mit weiblichem Vorstand sind eher arm. Auch indigene Völker, Stammesgruppen und Menschen afrikanischer Abstammung sind unter den Armen überrepräsentiert. Die Bevölkerungszahl indigener Völker beispielsweise beträgt weltweit rund 300 bis 370 Millionen. Sie machen 15 Prozent der Armen der Welt und rund ein Drittel der 900 Millionen der extrem armen Landbevölkerung der Welt aus²¹. In Südasien verzeichnen auch die Dalit-Gemeinschaften ein dramatisch hohes Ausmaß von Armut. In Indien ist die Armutsrate der Dalits (65,8 Prozent) nahezu doppelt so hoch wie die der übrigen Bevölkerung (33,3 Prozent)²².

25. Die unverhältnismäßige Auswirkung der Armut auf diese Gruppen ist kein bloßer Zufall. Sie hat ihren Ursprung in struktureller Diskriminierung aufgrund eines oder mehrerer Gründe wie Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, Ethnizität oder

Glaubensbekenntnis²³. Diese Situation ist oft das Ergebnis von sozialer Ausgrenzung und Ausbeutung, wie Zwangsarbeit oder Kinderarbeit in ihren schlimmsten Formen. Die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf ist ein entscheidender Faktor bei der Verursachung und Verschärfung von Armut. Diskriminierung kann nicht nur zu einer erheblichen Verringerung der Lohn- und sonstigen Einkommen führen, die davon betroffenen Menschen weisen oft auch niedrigere Erwerbsquoten und Beschäftigungsraten auf. Niedrige Einkommen aufgrund von Lohndiskriminierung und beruflicher Trennung in schlecht entlohten Tätigkeiten hindern erwerbstätige Menschen daran, sich durch Arbeit aus der Armut zu befreien. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf kann auch zu langfristiger Armut führen, da der Zugang zu Vermögenswerten und Dienstleistungen dadurch eingeschränkt wird.

26. Die Krise hat in Volkswirtschaften mit hohem Einkommen schwere Arbeitsplatzverluste zur Folge gehabt. Zu Beginn des Jahres 2010 mussten noch 14 Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden, um die Beschäftigung wieder auf den Vorkrisenstand zu hieven²⁴. Gleichzeitig nimmt die Zahl der Menschen zu, die zu Arbeitszwecken auswandern wollen. Im Fall Irlands beispielsweise geht man davon aus, dass 100.000 Personen innerhalb von vier Jahren das Land verlassen werden²⁵. Menschen mit Behinderungen haben sich eine Abnahme der Beschäftigungsmöglichkeiten gegenübergesehen. In Japan beispielsweise stieg die Zahl der entlassenen Arbeitnehmer mit Behinderungen auf Quartalsbasis während der fünf Monate von November 2008 bis März 2009 an²⁶.

27. Die ohnehin schon düsteren Arbeitsmarktaussichten für junge Arbeitnehmer dürften sich aufgrund der Krise weiter verschlechtert haben. Ende 2009 war weltweit die Rekordzahl von 81 Millionen arbeitslosen jungen Menschen zu verzeichnen, und zwischen 2008 und 2009 nahm die Jugendarbeitslosigkeit um 1 Prozent gegenüber einer Zunahme von 0,5 Prozent der Arbeitslosenquote der Erwachsenen zu, eine Rekord²⁷. Junge Frauen

¹⁹ IAA: *Global employment trends* (Genf, Jan. 2010), S. 18.

²⁰ Die einfache Aufschlüsselung der Armutszahlen nach dem Geschlecht führt zu einer Unterschätzung des geschlechtsspezifischen Armutsgefälles, weil arme Frauen möglicherweise auch in Haushalten, die nicht arm sind, anzutreffen sind. Zweitens kann das geschlechtsspezifische Armutsgefälle in manchen Ländern größer erscheinen, die einen höheren Anteil an Haushalten aufweisen, in denen Frauen überrepräsentiert sind.

²¹ Internationaler Agrarentwicklungsfond: *Fact Sheet*, 2007, S. 1.

²² S. Alkire und M.E. Santos: *Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries*, OPHI Working Paper Nr. 38 (Oxford, OPHI, Juli 2010), S. 127.

²³ IAA: *Arbeit als Weg aus der Armut*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003, S. 39.

²⁴ Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of work report 2010: From one crisis to the next?* (IAA, Genf, 2010), S. 3.

²⁵ M. Savage: „Economic crash to drive 100.000 out of Ireland“, *The Independent*, 18. Nov. 2010.

²⁶ Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt: *Employment measures in post-financial crisis Japan*, Juli 2009, S. 30.

²⁷ IAA: *Global employment trends for youth*, Aug. 2010, S. 1, 4, 5.

und Männer sind seit Beginn der Krise unverhältnismäßig hart getroffen worden, und wenn es zu ähnlichen Mustern kommt wie in vergangenen Rezessionen, könnte es elf Jahre dauern, bis die Jugendbeschäftigung wieder den Stand von vor der Rezession erreicht²⁸. Arbeitslose junge Menschen, die mit dem Krisenumfeld konfrontiert sind, werden vielleicht die Hoffnung aufgeben, eine Beschäftigung zu erlangen, und sich gänzlich vom Arbeitsmarkt abkoppeln und das Vermächtnis einer „verlorenen Generation“ hinterlassen²⁹.

28. Die Auswirkungen der Lohndiskriminierung auf die Armut sind durch etliche neuere Untersuchungen nachgewiesen und quantifiziert worden. Im Jahr 2008 analysierte eine solche Untersuchung³⁰ die Auswirkungen der geschlechtsspezifischen Diskriminierung auf die Armut in Brasilien zwischen 1992 und 2001, ausgehend von Daten aus der nationalen Haushaltserhebung³¹. Die Ergebnisse zeigen, dass der Prozentsatz armer Menschen durchschnittlich um 10 Prozent zurückgeht, wenn geschlechtsspezifische Diskriminierung beseitigt wird. Noch frappierender waren die Ergebnisse unter den verletzlichsten Bevölkerungsgruppen, wie den Mitgliedern von Haushalten mit schwarzem weiblichem Vorstand, die keinen formellen Arbeitsvertrag haben oder nicht Gewerkschaftsmitglieder sind. Ähnliche Schlussfolgerungen sind aus Untersuchungen in entwickelten Ländern gezogen worden. Eine für die Europäische Union (EU) durchgeführte Untersuchung³² zeigt beispielsweise, dass trotz der sehr niedrigen Beschäftigungsraten unter Frauen, die in Haushalten mit niedrigem Einkommen leben, die Beseitigung der Lohndiskriminierung von erwerbstätigen Frauen die Armut in den meisten EU-Ländern erheblich verringern würde. Diese Auswirkung schwankt innerhalb der EU stark; sie ist größer in Ländern mit dem höchsten Grad an Lohndiskriminierung (wo rund 10 Prozent der Armen die Armut hinter sich lassen würden) und kleiner in denjenigen mit dem geringsten Grad an Lohndiskriminierung (in denen nur zwischen 2 und 4 Prozent der Armen die Armutsschwelle überschreiten würden). Die Untersuchung unter-

strich jedoch die Tatsache, dass die Auswirkung der Lohndiskriminierung auf die Armut in allen EU-Ländern für entlohnte arbeitende Frauen und ihre Haushalte von entscheidender Bedeutung ist.

29. Es besteht ein wesentlicher Zusammenhang zwischen Armutsbeseitigung, Beschäftigung und Gleichheit. Dies kommt in der langsamen, aber fortschreitenden Akzeptanz der Notwendigkeit zum Ausdruck, die Strategien zur Verringerung von Armut zu überdenken und von einem eindimensionalen Ansatz auf der Grundlage des Einkommensniveaus zu einer multidimensionalen Strategie überzugehen, die die eigentlichen Ursachen anhaltend großer Armut und wirtschaftlicher Unsicherheit wirksam angeht. Manche Länder haben damit begonnen, ihre einkommenschaffenden Maßnahmen in armen Gebieten mit sozialen Maßnahmen in Einklang zu bringen. Mit diesen Maßnahmen wird es aber unter Umständen immer noch nicht gelingen, die Armut zu verringern, wenn sie nicht die Auswirkungen der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf berücksichtigen. In vielen Entwicklungsländern sind Transfer-Programme für die Armen dazu bestimmt, Einkommensunterstützung zu bieten, und sie werden davon abhängig gemacht, dass die Kinder eine Schule besuchen und/oder Mütter und Kinder Gesundheitszentren aufsuchen. Diese Maßnahmen haben aber möglicherweise eine begrenzte Auswirkung auf die Verringerung der Armut, wenn sie nicht gleichzeitig die Ursachen wirtschaftlicher Verletzlichkeit, darunter ethnische, rassische und geschlechtsspezifische Diskriminierung, angehen, durch die die Löhne niedrig gehalten werden³³.

Antwort auf die Krise

30. Eine mit der Schaffung von Arbeitsplätzen einhergehende Erholung, verbunden mit makro- und mikroökonomischen Politiken, die die Beschäftigung und das Wachstum stützen, ist im derzeitigen Kontext unerlässlich. Bemühungen um die Beseitigung von Diskriminierung können jedoch nur zu leicht durch kurzfristige Maßnahmen unterlaufen werden, die getroffen werden, um schwierige fiskalische Gegebenheiten abzuschwächen. Nichtdiskriminierungsgesetze und -politiken, Gleichstellungsinstitutionen und politisches Engagement sind mühevoll errungenschaften der vergangenen Jahrzehnte. Es sollte alles getan werden, um sie zu schützen. Aus den Erfahrungen des letzten Jahrhunderts sollten Lehren gezogen worden sein.

31. Als Kernstück ihrer Antwort auf die Krise nahm die IAO im Juni 2009 den Globalen Beschäftigungspakt an. Der Pakt unterstreicht die

²⁸ Internationales Institut für Arbeitsfragen: *World of work report 2010*, a.a.O., S. 2.

²⁹ IAA: *Global employment trends for youth*, a.a.O., S. 1.

³⁰ R.C. Santos Simão, S.E. Monsueto: „The impact of gender discrimination on poverty in Brazil“, CEPAL, Review 95, Aug. 2008, S. 141.

³¹ Bei Untersuchungen dieses Typs basiert die Methodologie auf einer Schätzung der kontrafaktischen Verteilung des Pro-Kopf-Haushaltseinkommens auf der Basis eines hypothetischen Szenarios, bei dem der Arbeitsmarkt Männern und Frauen gleiche Löhne entsprechend ihren Qualifikationen zahlt.

³² C. Gradin, C. Del Rio, O. Cantó: „Gender wage discrimination and poverty in the EU“, in *Feminist Economics*, 12. Mai 2010, S. 100.

³³ Vereinte Nationen: *Retooling Global Development*, World Economic and Social Survey, UN-Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, 2010, S. 36.

Notwendigkeit, die Unterstützung für Frauen und Männer, die anfälliger für Diskriminierung sind, darunter gefährdete Jugendliche, gering entlohnte und qualifizierte Arbeitnehmer, Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft und Arbeitsmigranten, zu verstärken. Außerdem fordert er die Länder zur Durchführung von Maßnahmen auf, durch die die internationalen Kernarbeitsnormen gefördert werden, wie gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit und die Beseitigung der Diskriminierung in der Beschäftigung, um geschlechtsspezifische Ungleichheit und Diskriminierung am Arbeitsplatz abzubauen³⁴. Diese Ziele wurden von den Führern der G20-Gruppe auf dem Gipfel von Pittsburgh im Jahr 2009 gutgeheißen, als sie für ihre Länder die Verpflichtung eingingen, Schlüsselemente des allgemeinen Rahmens des Globalen Beschäftigungspaktes zu übernehmen, um die soziale Dimension der Globalisierung voranzutreiben. Sie forderten die internationalen Institutionen auch auf, die Zielsetzungen des Globalen Beschäftigungspaktes in ihren Krisen- und Nachkrisenanalysen und in ihrer Politikgestaltung zu berücksichtigen³⁵. Desgleichen betonten die G20-Arbeitsminister die Bedeutung einer Befolgung der Leitlinien des Paktes für ein starkes, nachhaltiges und ausgewogenes weltweites Wachstum³⁶. Die IAO arbeitet aktiv mit mehreren Ländern zusammen, die dem Pakt in ihren Konjunkturpaketen und Erholungsmaßnahmen Rechnung getragen haben.

Konjunkturpakete

32. Die Krise hat die Verletzlichkeit vieler Arbeitnehmer verstärkt, die Konjunkturmaßnahmen, durch die eine Erholung herbeigeführt werden sollte, haben aber nicht immer zur Beseitigung der Ungleichheiten beigetragen. Mit Blick auf das Ziel der wirtschaftlichen Erholung haben viele Länder Sektoren in den Mittelpunkt ihrer Konjunkturpakete gestellt, denen durch die Krise erheblicher Schaden zugefügt worden ist. In vielen Fällen handelte es sich dabei um von Männern dominierte Beschäftigungssektoren. Den Konjunkturmaßnahmen ist zwar zugute gehalten worden, dass sie eine tiefere Krise abgewendet und dazu beigetragen haben, die Wirtschaft wieder anzukurbeln, dadurch aber, dass der Bewältigung der fiskalischen Auswirkungen der Krise Vorrang eingeräumt worden ist, sind die nationalen Ressourcen nicht immer relativ gleichmäßig auf alle Sektoren des Arbeitsmarkts verteilt worden. Die Folge

davon war möglicherweise, dass verletzte Gruppen von den Vorteilen der Konjunkturmaßnahmen indirekt ausgeschlossen worden sind. Zu diesen Gruppen gehören Jugendliche, ethnische Minderheiten und Frauen, die in den ins Visier genommenen Industriezweigen oft unterrepräsentiert sind.

33. In Deutschland zielten zwei von der Regierung auf den Weg gebrachte Erholungspakete auf Sektoren, deren Arbeitnehmerschaft zu 78 Prozent aus Männern und zu 22 Prozent aus Frauen besteht³⁷. Die Automobilindustrie, das Baugewerbe, Labor- und medizinische Technologien und die Finanzintermediation sind allesamt von Männern dominierte Sektoren, die von der Regierung umfangreiche finanzielle Unterstützung erhalten haben. Zwar ist es den Paketen gelungen, den Rückgang der Beschäftigung von Männern in den betreffenden Sektoren zu reduzieren, eine 2010 durchgeführte Untersuchung hat aber ergeben, dass die Vernachlässigung der von Frauen dominierten Sektoren, insbesondere des Dienstleistungssektors, auf lange Sicht ein Risiko für die Beschäftigung von Frauen darstellt. Infolgedessen ist ein Rückgang der Frauenbeschäftigung auf lange Sicht eine Möglichkeit, mit der zu rechnen ist, was für die Volkswirtschaften schädlich sein könnte, da die Frauenbeschäftigung im Dienstleistungssektor zuvor die nationale Beschäftigung angeheizt hatte.

34. In den Vereinigten Staaten scheint das Konjunkturpaket gemischte Auswirkungen auf verletzte Gruppen der Gesellschaft gehabt zu haben. Während 10 Prozent der Fördermittel für die ländliche Infrastruktur in Landkreise mit hartnäckiger Armut fließen müssen und das Home Investments Partnership Program des Konjunkturpakets eine ausgewogene Verteilung der Ressourcen zwischen städtischen und ländlichen Gemeinwesen fordert, mit dem Schwerpunkt auf Gebieten mit gravierenden wirtschaftlichen Problemen, stellt ein Bericht der Ohio State University von 2009 fest, dass die umfangreichen, für Infrastrukturprojekte bereitgestellten Mittel rassische Minderheiten und Frauen benachteiligen könnten. Schwarze stellen 13 Prozent der Bevölkerung und Frauen machen die Hälfte der Bevölkerung aus, sie besetzen aber nur 6 Prozent bzw. 9,4 Prozent der Arbeitsplätze im Baugewerbe³⁸.

35. Um alle Teile der Gesellschaft gleichermaßen zu schützen und einer weiteren Ausgrenzung ver-

³⁴ IAA: *Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt*, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009, Teil II (9) (2) und II (9) (7).

³⁵ Leaders' Statement, G20-Gipfel von Pittsburgh, 24.-25. Sept. 2009.

³⁶ IAA: „El Salvador and Argentina adopt ILO Jobs Pact“, IAA-Hauptabteilung Integration von Grundsatzpolitik, 8. Juli 2010.

³⁷ Die Informationen in diesem Absatz stützen sich auf: Europäische Beobachtungsstelle für die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen On-line: „Gender impact of recovery packages investigated“, 2010, S. 1.

³⁸ Ohio State University Kirwan Institute for the Study of Race and Ethnicity: *Preliminary report of the impact of the economic stimulus plan on communities of color*, 25. Febr. 2009, update, S. 1-2.

letzlicher Gruppen vorzubeugen, sollten die nationalen Regierungen dafür sorgen, dass die unverhältnismäßigen Auswirkungen von Konjunkturmaßnahmen bei ihrer Entwicklung in Betracht bezogen werden und dass etwaige unverhältnismäßige Auswirkungen von Politiken überwacht und korrigiert werden, um so die Zunahme der wirtschaftlichen Ungleichheiten zu stoppen. Mit dem Ziel einer Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Bewältigung der Krise forderte das Internationale Institut für Arbeitsfragen nicht nur finanzielle Reformen und die Schaffung von nachhaltigen Arbeitsplätzen durch die Förderung einer engeren Verbindung zwischen Löhnen und Produktivitätsgewinnen in Überschussländern, sondern betonte auch die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen zugunsten verletzlicher Gruppen, wie junge Menschen, und eines beschäftigungsorientierten Sozialschutzes³⁹. Der Bericht des Instituts über die Welt der Arbeit 2010 geht ausführlich auf den Globalen Beschäftigungspakt ein, der seinerseits die nationalen Regierungen auffordert, Einkommenssicherungssysteme zu entwickeln, Qualifizierungsprogramme bereitzustellen und die Durchsetzung von Nichtdiskriminierungsrechten zu verbessern, um verletzlichen Gruppen dabei zu helfen, sich von der Krise zu erholen, und größere Armut und soziale Härte zu vermeiden und dabei gleichzeitig die Wirtschaft zu stabilisieren und die Beschäftigungsfähigkeit zu fördern⁴⁰.

Schädliche Folgen der Haushaltskonsolidierung vermeiden

36. Im Gefolge der Finanzkrise ist weltweit dem Abbau großer Haushaltsdefizite und der öffentlichen Verschuldung in vielen Ländern verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt worden. Viele haben jedoch nachdrücklich zur Vorsicht bei der Formulierung von Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen geraten – im Sinne von Steuererhöhungen und Kürzungen der staatlichen Ausgaben –, da die betreffenden Maßnahmen die Erholungsbemühungen gefährden, Länder in eine noch tiefere Rezession treiben und die Ungleichheiten in der Erwerbsbevölkerung verschärfen könnten⁴¹. Ein vom IWF und von der IAO im Jahr 2010 gemeinsam veröffentlichtes Papier enthielt die Warnung, dass eine vorzeitige Konsolidierung das makroökonomische Wachstum beschädigen und

anschließend zu noch größeren Defiziten und Schulden führen könnte⁴². Dennoch sind in Ländern mit besonders hohen Defiziten, darunter Griechenland, Litauen und Ukraine, Haushaltskonsolidierungspläne bereits auf den Weg gebracht worden. Schätzungen des Beratenden Gewerkschaftsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) haben eine Gesamtfinanzlücke von 372 Milliarden Dollar pro Jahr von 2012 bis 2014 ergeben, wenn die Defizitabbaupläne, die die OECD ihren Mitgliedstaaten vorgeschlagen hat, verwirklicht werden⁴³.

37. Bestimmte Gruppen können die Wucht der Auswirkungen der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen besonders zu spüren bekommen, da die Sparmaßnahmen in vielen Ländern die Form von Kürzungen der Sozialprogramme, die Arbeitnehmer mit niedrigerem Einkommen beim Zugang zur Beschäftigung unterstützten, sowie eines unmittelbaren Abbaus von Arbeitsplätzen annehmen könnten. In Irland beispielsweise hat die Regierung eine Vielzahl von Sparmaßnahmen gefordert, darunter eine Kürzung der Investitionsausgaben im Umfang von 3 Milliarden Euro, eine Kürzung der Programme im öffentlichen Dienst und der Sozialzahlungen, eine Erhöhung der Studentenbeiträge zur Hochschulausbildung und die Einführung eines reformierten Pensionssystems für Neueinstellungen im öffentlichen Dienst sowie eine Kürzung ihrer Gehälter⁴⁴. Der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) hat auch festgestellt, dass die Auflagen, die mit den Krediten des Internationalen Währungsfonds (IWF) an Litauen und die Ukraine verbunden sind, die Streichung von Investitionen in die Bildung zur Folge haben und eine „verlorene Generation“ von jungen Menschen ohne ausreichende berufliche Qualifikationen zurücklassen könnten⁴⁵.

38. Es ist wichtig sicherzustellen, dass die Konjunkturmaßnahmen nicht vorzeitig eingestellt werden, und dass in allen Ländern ein sozialer Basischutz gewährt wird, der den Zugang zu Gesundheitsdiensten, zu Bildung, zu Wohnungen und zu einem Mindesteinkommen garantiert. Ausreichende Sozialschutzmaßnahmen umfassen Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Gesundheitsvorsorge, Kinderbetreuung und Einkommenssicherheit für verletzliche Gruppen wie ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen. Das oben genannte gemeinsame IAO-IWF-Papier wies darauf hin,

³⁹ IAA: „World of work report 2010: ILO says long ‘labour market recession’ worsens social outlook in many countries“, Pressemitteilung, 30. Sept. 2010.

⁴⁰ IAA: *Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt*, a.a.O., S. 6-7.

⁴¹ Global Unions Group: *A financial transactions tax for job creation and development goals*, Erklärung von Global Unions an die G20-Finanzminister und anlässlich der Frühjahrstagungen 2010 des IWF und der Weltbank, Washington, 23.-25. Apr. 2011, S. 3-5.

⁴² IAO/IWF: *The challenges for growth, employment and social cohesion*, Diskussionsdokument für eine gemeinsame IAO-IWF-Konferenz in Zusammenarbeit mit dem Büro des Premierministers von Norwegen, 13. Sept. 2010, S. 8.

⁴³ Global Unions Group, a.a.O., S. 4-5.

⁴⁴ National Recovery Plan 2011-14, Stationery Office, Dublin, S. 11.

⁴⁵ Global Unions Group, a.a.O., S. 3-4.

Kasten 1.1**Überblick über die Kompetenzen der mit Fragen der Nichtdiskriminierung befassten Fachgremien***Allgemeine Kompetenzen – Spezifische Kompetenzen – Rechtsarbeit*

- Empfehlungen zu Gleichstellungsgesetzgebung und -politik
- Ermittlungsbefugnisse
- Rechtshilfe für die Opfer von Diskriminierung
- Beschwerdeentscheidungen und Streitbeilegungsdienste
- Förderungsarbeit
- Sensibilisierung und Kommunikation
- Zusammenarbeit mit Stakeholdern
- Institutioneller Kapazitätsaufbau
- Wissensaustausch

dass die Strategien zum Abbau der Defizite gut koordiniert werden und mit einer fairen Verteilung der Lasten und Vorteile der Anpassung einhergehen müssen, um zu verhindern, dass sich die Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen unverhältnismäßig stark auf die verletzlichsten Personen im Arbeitsmarkt auswirken.

Institutionelle Fähigkeit zum Umgang mit Nichtdiskriminierung

39. Eine Lehre aus der Krise lautet, dass die institutionellen Garantien für Nichtdiskriminierung und Gleichstellung stark genug sein sollten, um Veränderungen in den wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten standzuhalten. Die Politiken der Regierungen unterliegen Veränderungen aufgrund von konjunkturellen Schwankungen, verbreiteten Hoffnungen und Befürchtungen oder empfundenen Bedrohungen und Versprechungen. In Krisenzeiten, wenn Ängste vorherrschen, sind robuste institutionelle Vorkehrungen zur Gewährleistung grundlegender Rechte und der Gleichstellung wichtiger denn je.

40. Die jüngsten Ankündigungen von Kürzungen und Sparmaßnahmen in den Etats der Arbeitsverwaltungs- und Arbeitsaufsichtsdienste und der Fachgremien, die für Fragen der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit zuständig sind, können die Fähigkeit dieser Einrichtungen beeinträchtigen, eine der möglicherweise schlimmsten sozialen Konsequenzen der Wirtschaftskrise anzugehen: mehr Diskriminierung, mehr Ungleichheit und größere soziale Instabilität und gesellschaftliche Spannungen.

41. Die Rolle solcher Gremien ist zunehmend als unerlässlich für die Verwirklichung eines echten und nachhaltigen Wandels anerkannt worden.

Diese Anerkennung hat in einigen Ländern zur Einrichtung, Erweiterung und Umstrukturierung dieser Gremien geführt. So sind in den vergangenen vier Jahren neue Ombudsmann-Büros in Litauen⁴⁶ und Schweden⁴⁷ sowie neue Menschenrechtskommissionen in Brasilien⁴⁸ und im Vereinigten Königreich⁴⁹ eingerichtet worden.

42. Die Länder haben bei der Festlegung der Zusammensetzung, Kompetenzen, Strukturen und Aufgabenbereiche solcher Gremien unterschiedliche Wege beschritten. Im allgemeinen sind die Kompetenzen der Fachgremien in zwei Bereiche gegliedert: rechtliche Aspekte und Förderungsaspekte. Ihre spezifischen Handlungsfelder sind von Land zu Land sehr verschieden, im allgemeinen umfassen sie aber zwei oder mehr der in Kasten 1.1 aufgeführten spezifischen Kompetenzen.

43. Bei der Festlegung einiger der wirksamsten Verfahren für die Behandlung von Diskriminierungsfällen und die Förderung der Gleichheit sind frühere Erfahrungen und gewonnene Erkenntnisse aufschlussreich⁵⁰. Ein eigenständiges und klares Mandat legt den Grundstein für ihre wirksame Tätigkeit und gibt ihnen Glaubwürdigkeit. Sie sollten klare rechtliche, finanzielle und funktionale Unabhängigkeit genießen, um die Opfer von Diskriminierung unparteiisch unterstützen und Diskriminierung in allen Formen unparteiisch untersuchen, melden und angehen zu können. Die anwendbaren Verfahren und Mechanismen sollten für alle potentiellen Opfer zugänglich sein. Außerdem legt die ständige Zunahme der Zahl der Gleichstellungsstellen, die sich mit mehreren Diskriminierungsgründen befassen, statt gesonderter Stellen, die sich mit einem einzigen Diskriminierungsgrund befassen, den Schluss nahe, dass dieser Ansatz einem effektiveren Einsatz von Mitteln und Sachverstand förderlich ist.

44. In Schweden beispielsweise hat der Ombudsmann betont, dass dieser breite Ansatz es gestattet, die Mittel für vorrangige identifizierte Bedürfnisse einzusetzen, und es Experten mit Kenntnissen über mehrfache Diskriminierungsgründe ermöglicht, diese auf integrierte Weise anzugehen⁵¹. Der

⁴⁶ Siehe *History of the institution of the Ombudsman of the Republic of Latvia*, zugänglich unter: www.tiesibsargeslv/eng/ombudsman/history/, besucht am 9. Nov. 2010.

⁴⁷ Equality Ombudsman: „About the equality Ombudsman“, zugänglich unter: www.do.se/en/About-the-Equality-Ombudsman/, besucht am 9. Nov. 2010.

⁴⁸ Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit, Brasilien, Erlass (*Portaria*) Nr. 219, vom 7. Mai 2008.

⁴⁹ Equinet Europe: „GB Equality and Human Rights Commission“, Okt. 2007.

⁵⁰ Beruht auf Equinet-Berichten *Promoting equality: Overview of positive measures used by national equality bodies*, Sept. 2008; und *Strategic role of equality bodies*, Dez. 2009.

⁵¹ Equinet Europe: „The Swedish Equality Ombudsman in the spotlight“, Okt. 2010.

Kasten 1.2 Partnerschaften auf Sektorebene

Das Belgische Zentrum für Chancengleichheit und Widerstand gegen Rassismus unterzeichnet jedes Jahr eine Vereinbarung mit der Sektion Fußball des Bundesinnenministeriums. Der Kernpunkt dieser Vereinbarung ist der Widerstand gegen Rassismus und Diskriminierung und die Förderung der Vielfalt im belgischen Fußball. Im Jahr 2007 wurden wie in den Vorjahren mehrere konkrete Handlungspunkte festgelegt wie die Entwicklung von Sensibilisierungskampagnen, die Ausarbeitung klarer Leitlinien und Verfahren gegen Beschimpfung, die Zusammenarbeit mit Fußballvereinen und die Entwicklung einer pädagogischen DVD und eines Ausbildungspakets.

Das italienische Nationale Amt gegen Rassendiskriminierung ist eine Partnerschaft mit der Italienischen Bankenvereinigung (ABI) eingegangen und hat Studientage organisiert, um die im Kreditsektor tätigen Menschen zu informieren und zu sensibilisieren.

Die Irische Gleichstellungsbehörde hat eine Partnerschaft mit dem Ministerium für Gesundheit und Kinder und der Exekutive des Gesundheitsdienstes entwickelt, um Informationen über die Anwendung der Gleichstellungsgesetzgebung in diesem Sektor zu verbreiten und Initiativen zur Entwicklung einer gleichstellungsgerechten Gesundheitsversorgung zu ermitteln und zu fördern.

Quelle: Equinet Europe: *Promoting Equality*, Overview of positive measures used by national equality bodies, Equinet Report (2008).

Ombudsmann sieht in diesem Ansatz auch ein Mittel zur wirksamen Behandlung von Fällen von Mehrfachdiskriminierung, die 40 der 1.000 in den ersten sechs Monaten seiner Tätigkeit eingegangenen Beschwerden ausmachten. Die Fähigkeit von Gleichstellungseinrichtungen, Fälle von Mehrfachdiskriminierung zu behandeln, ist von besonderer Bedeutung, wie weiter unten in diesem Abschnitt ausgeführt wird.

45. Gerichtliche Verfahren im Zusammenhang mit Diskriminierung können in individuellen Fällen für Abhilfe sorgen, es müssen aber auch verbreitete und strukturelle diskriminierende Praktiken angegangen werden. Erfahrungen aus der Arbeit von speziellen Gremien, die für Fragen der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung zuständig sind, zeigen, dass ihre Wirksamkeit durch eine Strategie, die Klagen mit einer gezielten Förderung der Gleichstellung durch eine Vielfalt von Maßnahmen verbindet, gesteigert werden kann. Diese Förderungsmaßnahmen reichen von Sensibilisierungskampagnen und Ausbildungsmaßnahmen bis zu praktischer Orientierungshilfe und Untersuchungen, wie Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsgesetze umgesetzt werden sollten. Einige dieser Gremien haben in die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern investiert, um größeren Einfluss zu erzielen.

Überwachung der Auswirkung von Politiken und Maßnahmen

46. Die Durchführung von Antidiskriminierungspolitik und -maßnahmen muss überwacht und bewertet werden. Zu diesem Zweck müssen geeignete Folgemechanismen für die Evaluierung der Wirkung der getroffenen Maßnahmen vorhanden sein. Solche Mechanismen sind vor kurzem in

Argentinien, den Niederlanden, Südafrika und Schweden eingerichtet worden. In Argentinien richtete das Nationale Institut gegen Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Rassismus (INADI) im Jahr 2008 einen organisatorischen Rahmen ein, den Bundesrat für antidiskriminierende öffentliche Politiken, der die Aufgabe hat, den nationalen Plan gegen Diskriminierung durchzuführen, zu verfolgen und zu überwachen⁵². In Südafrika überwacht und evaluiert die Kommission für die Gleichstellung der Geschlechter⁵³ Politiken im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter, um für die Einhaltung der Gleichstellungsstandards zu sorgen.

47. In den Niederlanden nimmt die Gleichbehandlungskommission, die Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung durchführt, Diskriminierungsbeschwerden entgegen, bietet Informationen und Optionen zur Regelung der Fragen und hat einen Folgemechanismus für die Überwachung von Fortschritten eingerichtet. Die Ergebnisse des Prozesses zeigen, dass 74 Prozent der von der Kommission ausgesprochenen Empfehlungen durch irgendeine Maßnahme umgesetzt worden sind. Acht Prozent der getroffenen Maßnahmen waren individueller Natur, 39 Prozent waren strukturelle Maßnahmen und 27 Prozent umfassten Elemente von beiden⁵⁴. Diese Zahlen belegen, dass es in den meisten Fällen struktureller statt individueller Maßnahmen bedarf.

⁵² Informationen über den Bundesrat, zugänglich auf der INADI-Website.

⁵³ Siehe *Functions of the CGE*, zugänglich unter www.cge.org.za/.

⁵⁴ Gleichbehandlungskommission (CGB), Niederlande: *Annual Report 2009*, S. 13-14.

48. In Schweden ist der Gleichstellungs-Ombudsmann neben der Entscheidung und Schlichtung von Beschwerden auch für die Überwachung der nunmehr in das Diskriminierungsgesetz einbezogenen Entgelterhebungen verantwortlich, um festzustellen, ob irgendwelche ungerechtfertigte Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern bestehen⁵⁵. Aufgrund der von 2001 bis 2008 durchgeführten Erhebungen wurden von 60 Prozent der teilnehmenden Arbeitgeber Lohnanpassungen vorgenommen. Infolgedessen wurde das Monatsgehalt von 5.800 Beschäftigten (90 Prozent davon Frauen) um rund 100 Euro erhöht. Außerdem ergriff ein Drittel der betreffenden Arbeitgeber Maßnahmen wie Weiterbildung von Mitarbeitern, Ausbildung der für die Entgeltfestsetzung verantwortlichen Führungskräfte und Einstellungsmaßnahmen zur Erhöhung der Zahl der Frauen in leitenden Positionen.

Messung von Diskriminierung

49. In den letzten Jahren sind neue Methoden zur Messung von Diskriminierung entwickelt worden, wie die IAO-Indikatoren für menschenwürdige Arbeit und der EU-Rahmen für die Bewertung von Fortschritten im Bereich der Gleichstellung und der Antidiskriminierung. Trotz dieser Fortschritte gibt es nach wie vor Probleme angesichts der häufigen Nichtverfügbarkeit von Daten und des Fehlens einer klaren Definition der Diskriminierungsgründe auf nationaler Ebene⁵⁶.

50. Die von der IAO im Jahr 2008 entwickelten Indikatoren für menschenwürdige Arbeit enthalten unter dem Grundsatz „Chancengleichheit und Gleichbehandlung in der Beschäftigung“ die beiden folgenden Indikatoren: 1) berufliche Trennung nach dem Geschlecht; und 2) Anteil weiblicher Erwerbstätiger in Führungs- und Verwaltungspositionen. Diese Indikatoren beruhen auf den durch die Internationale Standardklassifikation der Berufe (ISCO-88) festgelegten Kategorien⁵⁷.

51. Die für die EU entwickelte Methode unterscheidet drei Arten von Indikatoren: a) Indikatoren zur Messung der Diskriminierung, die dazu dienen, Nachteile, Kluften, Ungleichheiten und andere unterschiedliche Behandlungen aufzuzeigen und darzustellen, die Einzelpersonen und/oder Gruppen betreffen, welche unter dem Schutz des Antidiskriminierungsgesetzes stehen und/oder durch Gleichstellungspolitiken abgedeckt sind;

b) Indikatoren zur Messung des Fortschritts einer Antidiskriminierungspolitik, die dazu dienen, den Grad der Mobilisierung und Implementierung von Rechtsmitteln und politischen Instrumenten zu ermitteln, die im Rahmen der Antidiskriminierungsgesetze vorgesehen sind; und c) Indikatoren zur Messung der Auswirkungen von Antidiskriminierungspolitiken, die zur Bewertung der Frage dienen, ob diese Politiken erfolgreich und wirkungsvoll die Nachteile und Ungleichheiten bekämpfen können, von denen Einzelpersonen und/oder Gruppen betroffen sind, auf die das Antidiskriminierungsgesetz und die Gleichstellungspolitik zutreffen⁵⁸.

52. Diesbezüglich sind bewährte Praktiken bei der Erhebung von Daten anerkannt worden in Ländern wie Österreich, wo die Gleichstellungsstelle Einrichtungen sowohl des privaten als auch des öffentlichen Sektors die Meldung von Fällen zur Veröffentlichung vorschreibt, und Finnland, das eine Reihe von Projekten zur Datenerhebung im Rahmen des Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen durchgeführt hat⁵⁹.

53. Die „Situationstest“-Methode der IAO ist in mehr als zehn Ländern in Europa und Nordamerika angewendet worden, um Ausmaß und Art realer Diskriminierungen beim Zugang zur Beschäftigung zu bewerten. Sie wird als das umfassend verwendete Maß des tatsächlichen Verhaltens in den Arbeitsmärkten bezeichnet, und wird möglicherweise für einen umfassenderen Einsatz in der Europäischen Union in Betracht gezogen. Der Ansatz besteht darin, dass sich Paare von gleichermaßen qualifizierten, ansonsten aber identischen Kandidaten, die sich nur nach Migrationshintergrund oder ethnischer Situation unterscheiden, um Stellen bewerben und die unterschiedlichen Ergebnisse anhand einer großen, statistisch signifikanten Stichprobe gemessen werden. Ihr Nutzen und ihre Wirksamkeit liegt darin, dass sie tatsächliche Verhaltensweisen statt Ergebnisse misst, durch die nicht festgestellt werden kann, ob Unterschiede auf Diskriminierung oder auf andere Faktoren zurückzuführen sind, und sie unterscheidet sich von Einstellungserhebungen und Meinungsumfragen, die durch subjektive Faktoren beeinflusst werden.

⁵⁵ Gleichstellungs-Ombudsmann, Schweden: *Pay Surveys-Provisions and outcomes*, Series DO 11 ENG, 2009, S. 13.

⁵⁶ Das Fehlen einer klaren Definition der Diskriminierungsgründe ist besonders problematisch, wenn Vergleiche zwischen Ländern angestellt werden müssen.

⁵⁷ IAA: *Revised Office proposal for the measurement of decent work based on guidance received at the TME on the measurement of decent work*, Hauptabteilung Integration von Grundsatzzpolitik, 14. Okt. 2009, S. 2.

⁵⁸ Europäische Kommission (GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit): *Bekämpfung von Diskriminierungen und Förderung der Gleichstellung: Wie lassen sich die erzielten Fortschritte messen*, Luxemburg, 2008, S. 8-9.

⁵⁹ Europäische Kommission (GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit): *Multiple Discrimination*, report on the work carried out by Governmental Expert Group on Non-Discrimination 2008-09, S. 7.

Kasten 1.3 Erhebung „sensibler Daten“

Eine von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Untersuchung über die Erhebung von sensiblen Daten (ethnische Herkunft, Religion oder Glaubensbekenntnis, Behinderung oder sexuelle Orientierung) kam zu dem Ergebnis, dass „entgegen der weit verbreiteten Überzeugung ... die internationalen, europäischen und nationalen Bestimmungen zum Schutz der Privatsphäre und zum Datenschutz kein kategorisches Verbot der Erhebung von Daten zur Diskriminierung enthalten“. Die Untersuchung weist darauf hin, dass personenbezogene Informationen Datenschutzgesetzen unterliegen und dass die statistischen Daten die Erstellung von konsolidierten und anonymisierten Informationen über bestimmte Bevölkerungsgruppen ermöglichen. Sobald die Daten anonymisiert worden sind, wenn sie beispielsweise in zusammengefasster Form veröffentlicht werden, stellen sie in der Regel keine personenbezogenen Daten dar und fallen daher nicht unter die Datenschutzgesetze.

In den Niederlanden beispielsweise ist die Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit der rassischen und ethnischen Herkunft auch ohne Einwilligung des Datensubjekts gestattet, da das Gesetz festlegt, dass eine solche Verarbeitung für die Abstellung bestehender Ungleichheiten notwendig ist, dass die Identifizierung der betreffenden Personen nach objektiven Kriterien erfolgt und dass die betreffenden Personen nicht schriftlich Einwände gegen eine solche Verarbeitung erhoben haben. Andere Länder, wie Dänemark, Österreich, Schweden und Ungarn, gestatten ausdrücklich die Verarbeitung von sensiblen Daten für statistische und wissenschaftliche Zwecke, wenngleich die Verarbeitung für diese Zwecke der vorherigen Genehmigung durch die nationale Datenschutzstelle bedarf.

Quelle: T. Makkonen: *Die Bemessung von Diskriminierung. Datenerhebung und EU-Rechtsvorschriften zur Gleichstellung*, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Referat G2, 2007.

54. Wenn Statistiken spärlich, schwach oder unzuverlässig sind, bleibt das Ausmaß diskriminierender Praktiken weitgehend im Dunkeln. Es ist entscheidend, dass die Regierungen sich dazu verpflichten, personelle, technische und finanzielle Mittel bereitzustellen, um die Datenerhebung auf nationaler Ebene zu verbessern. Dieser wichtige und komplexe erste Schritt wird erheblich zur Einkreisung des Problems und damit zu den erforderlichen Maßnahmen zu seiner Bewältigung beitragen.

Neuere gesetzliche Entwicklungen

Ratifizierung der Kernübereinkommen

55. Die Zahl der Ratifikationen beider IAO-Kernübereinkommen zur Gleichstellung, nämlich der Übereinkommen Nr. 100 und 111, hat weiter zugenommen. Seit 2006 haben die Demokratische Volksrepublik Laos, Montenegro, Namibia, Samoa und Vanuatu das Übereinkommen Nr. 100 ratifiziert, während China, Kiribati, die Demokratische Volksrepublik Laos, Montenegro, Samoa und Vanuatu das Übereinkommen Nr. 111 ratifiziert haben, so dass die Gesamtzahl ihrer Ratifikationen 168 bzw. 169 beträgt, bei einer Gesamtmitgliederzahl der IAO von 183 Staaten. Damit gehören die beiden Übereinkommen über Nichtdiskriminierung zu den fünf am meisten ratifizierten Übereinkommen der IAO. Eine universelle Ratifizierung liegt nicht in weiter Ferne und stellt ein erreichbares Ziel dar.

56. Bei den IAO-Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen Nr. 100 noch nicht ratifiziert haben, handelt es sich um Brunei, Japan, Malaysia, Malediven, Marschallinseln, Myanmar, Oman, Salomonen, Singapur, Surinam, Thailand, Timor-Leste, Tuvalu und Vereinigte Staaten. Das Übereinkommen Nr. 100 ist noch nicht ratifiziert worden von Bahrein, Brunei, Katar, Kuwait, Liberia, Malediven, Marschallinseln, Myanmar, Oman, Salomonen, Somalia, Surinam, Timor-Leste, Tuvalu und Vereinigte Staaten.

Gesetzgebungstendenzen

57. Während der vergangenen vier Jahre war das Gesamtbild in Bezug auf gesetzliche Maßnahmen zum Schutz des Grundrechts auf Nichtdiskriminierung sowohl durch Fortschritte als auch durch fortbestehende Lücken gekennzeichnet. Wie in Teil II dieses Berichts gezeigt wird, waren die Fortschritte insbesondere durch die Annahme von neuen oder überarbeiteten Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung und zur Gleichstellung in vielen Ländern gekennzeichnet. Was die Stoßrichtung der neuen Gesetze angeht, so stechen zwei große Tendenzen hervor: die Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsgesetzgebung erstreckt sich auf ein immer breiteres Spektrum von Diskriminierungsgründen; und sie bietet einen umfassenderen Schutz in Beschäftigung und Beruf. Diese beiden Tendenzen legen den Schluss nahe, dass auf nationaler Ebene immer stärker anerkannt wird, wie wichtig es ist, den sich ständig weiter entwickelnden und komplexen Realitäten der Diskri-

minierung wirksamer mit gesetzlichen Maßnahmen zu begegnen.

58. Malaysia und Botsuana haben vor kurzem das Geschlecht als einen der verbotenen Diskriminierungsgründe in ihre Verfassungen aufgenommen. Damit verlängert sich die lange Liste der Länder, deren Verfassung Gleichstellung und Nichtdiskriminierung aufgrund des Geschlechts vorsieht. Zahlreicher waren die neuen arbeitsrechtlichen Vorschriften, die eine Diskriminierung aus mehreren Gründen verbieten. Nach der 2007 erfolgten Annahme des allgemeinen Antidiskriminierungsgesetzes enthält das Gesetz in Belgien jetzt beispielsweise alle im Übereinkommen Nr. 111 aufgezählten Kriterien. In Macao sieht das Arbeitsgesetz von 2008 gleiche Rechte und Pflichten für alle Erwerbstätigen oder Stellenbewerber vor. Das Gesetz verbietet auch eine Diskriminierung aus weiteren Gründen wie sexuelle Orientierung, Alter, Familienstand, Sprache, Mitgliedschaft in einem Verein, Bildung oder wirtschaftliche Situation. In Montenegro ist nach einer Novellierung des Arbeitsgesetzes von 2008 Diskriminierung aus den zusätzlichen Gründen der Sprache, des Alters, der Schwangerschaft, des Gesundheitszustands, des Personenstands, der Familienpflichten und der sexuellen Orientierung verboten. In der Republik Korea führte das Gesetz zum Verbot der Altersdiskriminierung in der Beschäftigung und zur Beschäftigungsförderung für ältere Menschen aus dem Jahr 2008 ein Verbot der Altersdiskriminierung ein.

59. Andere Länder haben ein Verbot der Diskriminierung aus weiteren Gründen in allgemeinere Rechtsvorschriften zur Gleichstellung und Nichtdiskriminierung aufgenommen. In Albanien umfasst das Diskriminierungsschutzgesetz von 2010, das auch für die Beschäftigung gilt, eine Liste von 24 Gründen, darunter Schwangerschaft und Familien- oder Personenstand, und es legt den Arbeitgebern die Verpflichtung auf, „den Grundsatz der Gleichstellung und das Verbot jeder Art von Diskriminierung umzusetzen, zu schützen und zu fördern“. In Schweden soll das Antidiskriminierungsgesetz von 2008 die Diskriminierung bekämpfen und die Gleichheit der Rechte und die Chancengleichheit fördern ungeachtet des Geschlechts, der Ethnizität, der Religion oder sonstiger Weltanschauung, einer Behinderung, der sexuellen Orientierung oder des Alters. In der Slowakei sieht die Novelle von 2008 zum Antidiskriminierungsgesetz u.a. die Annahme von Ausgleichsmaßnahmen im Bereich der Beschäftigung und des Berufs vor, um soziale und wirtschaftliche Benachteiligungen zu beseitigen, die sich aus dem Alter oder einer Behinderung ergeben.

60. Rasse und Geschlecht sind nach wie vor die beiden Diskriminierungsgründe, die in den Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsgesetzen nahezu aller Länder ausdrücklich aufgeführt sind. Weniger Fortschritte sind bei der ausdrücklichen

Bezugnahme auf andere im Übereinkommen Nr. 111 aufgeführte Gründe erzielt worden wie nationale Abstammung, soziale Herkunft und politische Meinung. Dagegen sind rasche Fortschritte erzielt worden bei der Annahme von Rechtsvorschriften zum Verbot einer Diskriminierung aufgrund einer Behinderung oder des Alters, auf die das Übereinkommen nicht eingeht. Wichtig ist, dass die zunehmende Annahme von Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsgesetzen, die sich auf mehrere Gründe erstrecken, die Möglichkeit schafft, Fälle von Mehrfachdiskriminierung anzugehen.

61. Der Sachverständigenausschuss der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat die Auffassung geäußert, dass in den meisten Fällen umfassende Rechtsvorschriften benötigt werden, um die wirksame Anwendung des Rechts auf Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf für alle sicherzustellen. Diese Art von Gesetzgebung findet sich jetzt häufiger in der EU infolge der Umsetzung der EU-Gleichstellungsrichtlinien in nationales Recht. Ähnliche Gesetze sind in einer zunehmenden Zahl von Ländern in anderen Regionen wie Kenia, Montenegro, Mosambik, Serbien und Vereinigte Republik Tansania angenommen worden. Besonders umfassend ist Kenias Beschäftigungsgesetz von 2007. Das Gesetz sieht ein Verbot mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierung in allen Stadien der Beschäftigung aus allen im Übereinkommen aufgezählten Gründen vor und verlagert in Fällen von behaupteter Diskriminierung die Beweislast auf den Arbeitgeber. Es verpflichtet außerdem Arbeitgeber von mehr als 20 Beschäftigten zur Annahme und Umsetzung einer Grundsatzerklärung zu sexueller Belästigung. Das Gesetz weist den zuständigen nationalen Stellen für Gleichstellung und Nichtdiskriminierung ausdrücklich Aufsichtspflichten zu.

Verbleibende Herausforderungen

62. Etliche Länder haben immer noch keine Rechtsvorschriften zum Verbot der eindeutig anerkannten Formen von geschlechtsspezifischer Diskriminierung erlassen. In vielen verbietet das Gesetz sexuelle Belästigung nicht, und es enthält auch keine Vorschriften zur Sicherstellung des gleichen Entgelts für Frauen und Männer für gleichwertige Arbeit, ein Recht, das im Übereinkommen Nr. 100 verankert ist. Dieses Übereinkommen ist zwar umfassend ratifiziert worden, der Sachverständigenausschuss stellte aber im Jahr 2006 fest, dass die Mehrheit der Länder, die das Übereinkommen Nr. 100 ratifiziert haben, dem Grundsatz der „Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit“ in ihrer Gesetzgebung nicht in vollem Umfang Rechnung getragen haben. In etlichen Ländern spricht die nationale Gesetzgebung

Kasten 1.4 Die Messung gleichwertiger Arbeit

Die Bestimmung, ob zwei Tätigkeiten, die sich inhaltlich unterscheiden, gleichwertig sind, erfordert eine Vergleichsmethode. Arbeitsplatzbewertungsmethoden sind Instrumente, die dazu beitragen, den relativen Wert von Tätigkeiten festzulegen und damit zu bestimmen, ob ihre jeweilige Bezahlung gerecht ist. Das Verfahren der Entwicklung von Arbeitsplatzbewertungsmethoden und die Art und Weise, wie sie angewendet werden, sind ebenso wichtig wie die technischen Inhalte dieser Methoden. In jedem Stadium ihrer Gestaltung und Anwendung kann es zu unbeabsichtigten geschlechtsspezifischen Verzerrungen kommen. Im Jahr 2008 veröffentlichte das IAA eine schrittweise Anleitung zur Durchführung von geschlechtsneutralen Arbeitsplatzbewertungen, in der die Schritte für eine objektive und gerechte, von geschlechtsspezifischen Verzerrungen freie Tätigkeitsbewertung erläutert werden, einschließlich der folgenden Arbeitsabläufe:

- Entwicklung eines von geschlechtsspezifischen Verzerrungen freien Gewichtungsrasters;
- Zuordnung von Punkten zu Tätigkeiten auf der Grundlage von Subfaktorebenen und Bestimmung von gleichwertigen Tätigkeiten;
- Berechnung der jeder Tätigkeit zugeordneten Gesamtpunkte;
- Einordnung der Tätigkeiten in Punktintervalle.

Quelle: IAA: Promoting equality, gender-neutral job evaluation for equal pay: A step by step guide (Genf, 2008).

weiterhin nur von gleichem Entgelt für gleiche Arbeit. Manche Länder haben den Grundsatz des „gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit“ in ihre Gesetzgebung aufgenommen, später aber die Bedeutung von „gleichwertige Arbeit“ auf „gleiche Arbeit“ beschränkt. Außerdem umfasst die Definition des Entgelts in den innerstaatlichen Rechten nicht immer alle Vergütungsformen, einschließlich der Löhne und sämtlicher anderer Leistungen.

63. In letzter Zeit haben etliche Länder das Übereinkommen Nr. 100 in ihre nationale Gesetzgebung übernommen. Ecuador und Bolivien haben 2008 bzw. 2009 eine neue Verfassung verkündet, die ausdrücklich das Recht auf „gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“ umfasst. Auch in den Arbeitsgesetzen Kenias und Rumäniens hat dieses Recht vor kurzem uneingeschränkt seinen Niederschlag gefunden.

64. In vielen Ländern sind bestimmte Erwerbstätigengruppen nach wie vor von dem gesetzlichen Schutz im Bereich der Gleichstellung und der Nichtdiskriminierung in der Beschäftigung ausgenommen. Spezielle Beispiele sind Gelegenheitsarbeiter, Hausangestellte oder Arbeitnehmer im landwirtschaftlichen Sektor und in Ausfuhr-Freizonen (EPZ), die oft von der praktischen Anwendung der arbeitsrechtlichen Vorschriften und daher von deren Vorschriften zur Nichtdiskriminierung ausgeschlossen sind.

65. Durch Bestimmungen, die in Diskriminierungsfällen die Beweislast weiterhin dem Kläger auferlegen, wird die Wirksamkeit des Schutzes in Gerichtsverfahren und die Möglichkeit, Schadensersatz zu erlangen, eingeschränkt. Infolge der Schwierigkeit, Diskriminierung vor Gericht nachzuweisen, haben einige Länder die Beweislast auf den Arbeitgeber verlagert. Diese Beweislastverlagerung ist eine Anforderung der Richtlinie des

Rates 2000/78/EG, die die meisten EU-Mitgliedstaaten mittlerweile in die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis umgesetzt haben. In vielen anderen Ländern dagegen ist diese sehr wichtige Bestimmung noch nicht eingeführt worden oder sie gilt nur für einige Diskriminierungsgründe.

66. In manchen Ländern ist es aufgrund unzureichender Beschwerdeverfahren sehr schwer, wenn nicht sogar unmöglich, einen Diskriminierungsfall vor Gericht zu bringen. Der Erfolg einer Klage wegen Diskriminierung wird in vielen Ländern insbesondere durch das Fortbestehen unrealistischer Anforderungen hinsichtlich der Beibringung glaubwürdiger Beweise beeinträchtigt, und infolgedessen haben manche Länder, wie bereits erwähnt, die Beweislast auf den Arbeitgeber verlagert.

67. Opfer von Diskriminierung können von der Geltendmachung ihrer Rechte vor Gericht abgehalten werden aus Angst vor Vergeltung oder wegen schwacher Gesetzgebung, wegen mangelnden Vertrauens in gerichtliche Vergleiche oder der Komplexität der Verfahren. Dennoch kann nichts die Rolle der Gerichte bei der Durchsetzung von Rechtsvorschriften ersetzen. Selbst dort, wo es Rechtsvorschriften zum Schutz von Personen vor Vergeltungsmaßnahmen gibt, sind die Beweisforderungen oft ziemlich anspruchsvoll, und einiges deutet darauf hin, dass Vergeltungsmaßnahmen bei Diskriminierungsstreitigkeiten immer noch gang und gäbe sind⁶⁰. In jenen Ländern, in denen die Verfahren kostspielig und zeitaufwendig sind und Abhilfe ungewiss ist, dürfte es zwecklos sein, eine Klage wegen Diskriminierung vor ein Gericht zu bringen.

⁶⁰ OECD: *Ending job discrimination*, Policy Brief, Juli 2008, S. 5.

68. Mit Erfolg strafrechtlich verfolgte Diskriminierungsfälle, auch wenn es nur wenige sind, können jedoch ein wichtiges Mittel zur Herbeiführung umfassenderer Veränderungen sein, wenn sie ausreichend publiziert werden. Viele der potentiellen Vorteile einer strafrechtlichen Verfolgung von Diskriminierungsfällen sind kollektive Vorteile, während die Kosten überwiegend individuelle Kosten sind⁶¹.

Diskriminierung aus mehrfachen Gründen

69. Es wird jetzt als zunehmend wichtig erachtet, Mehrfachdiskriminierung im Arbeitsmarkt zu prüfen und Abhilfe zu schaffen⁶². Gruppen wie Frauen mit Behinderungen, indigene Frauen und junge Angehörige rassistischer oder religiöser Minderheitsgruppen haben sich zunehmend über ihre Erfahrungen mit Benachteiligungen und Ausgrenzung geäußert und darüber, wie dies durch die vielfältigen Dimensionen ihrer Identität beeinflusst wird.

70. Die Debatte über Mehrfachdiskriminierung entwickelt sich im Zuge der Veröffentlichung weiterer Untersuchungen weiter. Diese Untersuchungen zeigen, dass diejenigen, die Opfer von Diskriminierung aus verschiedenen Gründen sind, die höchste Arbeitslosigkeit aufweisen und überwiegend in schlecht bezahlten und prekären Tätigkeiten konzentriert sind.

71. Ein unlängst vom Center for Labor Research and Education der Universität von Kalifornien, Berkeley, in den Vereinigten Staaten durchgeführte Untersuchung hat ergeben, dass im Juni 2010 die Arbeitslosigkeit unter Afro-Amerikanern bei 15,4 Prozent lag und damit erheblich höher war als die Arbeitslosenrate für Weiße mit 8,8 Prozent. Werden die Daten nach Alter und Geschlecht aufgeschlüsselt, steigt die Arbeitslosenrate auf 43,2 Prozent für junge afro-amerikanische Männer und 36,5 Prozent für junge afro-amerikanische Frauen (Altersgruppe 16 bis 19)⁶³.

Vorgehen gegen Mehrfachdiskriminierung

72. Zwei wesentliche Entwicklungen in der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung der letzten Zeit spiegeln die zunehmende Beachtung wider, die der Mehrfachdiskriminierung geschenkt wird. Das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2006 enthält in den Artikeln 6, 7 und 24 die ausdrückliche Anerkennung der mehrfachen Diskriminierung, mit der

Frauen und Mädchen mit Behinderungen konfrontiert sind, und der besonderen Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen, insbesondere hinsichtlich des Zugangs zur Bildung. Außerdem fordert die Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von indigenen Völkern in Artikel 21(2) die Staaten auf, besondere Aufmerksamkeit den Rechten und besonderen Bedürfnissen indigener älterer Menschen, Frauen, Jugendlicher, Kinder und Menschen mit Behinderungen zu schenken.

73. Der positive Trend, die Verantwortung für mehrere Diskriminierungsgründe einer einzigen Stelle zu übertragen, macht es möglich, Mehrfachdiskriminierung zu behandeln. Dadurch ergeben sich auch Skaleneffekte, und begrenzter Sachverstand und begrenzte Mittel werden optimal genutzt. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass eine solche administrative Eingliederung nicht einfach ein Vorwand für Haushaltskürzungen ist, die zu weniger Sichtbarkeit und geringerer Zugänglichkeit führen.

74. Die Gerichte legen nach wie vor das Schwergewicht auf einzelne Diskriminierungsgründe. Diese Tendenz lässt sich zum Teil damit erklären, dass die institutionellen und die Beweisverfahren im Hinblick auf Wiedergutmachung auf einzelne Diskriminierungsgründe aufbauen, auch wenn das Recht den Schutz vor Diskriminierung aus mehreren Gründen umfasst⁶⁴. Weitere erhebliche Hindernisse für die Behandlung von Fällen von Mehrfachdiskriminierung in den Gerichten ergeben sich aus dem mangelnden Bewusstsein und Verständnis für Mehrfachdiskriminierung, eine Situation, die eng mit dem Mangel an einschlägigen quantitativen und qualitativen Daten und Untersuchungen zusammenhängt.

75. Ermutigende Fortschritte sind durch die Annahme proaktiver Maßnahmen erzielt worden – wie positive Maßnahmen, Politiken zur Gleichstellung in der Beschäftigung oder Sensibilisierungs-tätigkeiten und Ausbildungsprogramme, die mehrfache Diskriminierungsgründe behandeln können. In Litauen beispielsweise umfasst das nationale Antidiskriminierungsprogramm von 2009-11 Pläne für Untersuchungen, Übersichten und Berichte, auch über Mehrfachdiskriminierung⁶⁵. In den Niederlanden gehen mehrere Projekte den Schnittpunkt verschiedener Diskriminierungsgründe an, insbesondere Geschlecht und ethnische

⁶¹ Ebd., S. 6.

⁶² Im Sinne dieses Berichts bedeutet „Mehrfachdiskriminierung“ die Diskriminierung aus mehreren Gründen.

⁶³ Siehe S. Allegretto, A. Amerikaner und S. Pitts: *Data brief: Black employment and unemployment in June 2010* (UC Berkeley Labor Center, 2. Juli 2010).

⁶⁴ Siehe S. Hannett: „Equality at the intersections: The legislative and judicial failure to tackle multiple discrimination“, in *Oxford Journal of Legal Studies* (2003, Bd. 23, Nr. 1), S. 65-86. Zu den Beschränkungen in den Rechtsschutzmaßnahmen zitiert die Autorin Schutzmaßnahmen zur Gleichheit des Entgelts, die oft auf geschlechtsspezifische Ungleichheiten beschränkt sind. Siehe auch K. Abrams: „Title VII and the complex female subject“, in *Michigan Law Review* (1994, Bd. 92, Nr. 8), S. 2479-2540.

⁶⁵ Europäische Kommission: *Mehrfachdiskriminierung*, a.a.O., S. 7.

Herkunft, wie *Thousand and One Strengths: Women and Voluntary Participation*, die Emanzipation, Teilhabe und Integration fördern⁶⁶. In Sambia hat sich die Citizens Economic Empowerment Commission (CEEC)⁶⁷ zum Ziel gesetzt, die Stärkung der Wirtschaftskraft von Bürgern zu fördern, deren Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und Entwicklungskapazität aufgrund ver-

schiedener Faktoren, darunter Alter, Geschlecht, HIV-Status und Behinderung, eingeschränkt gewesen ist. Weitere Initiativen umfassen Kampagnen und Aufklärungsmaßnahmen zur Schärfung des Bewusstseins für die Existenz von Mehrfachdiskriminierung in Österreich, Schweden und der Tschechischen Republik.

⁶⁶ Ebd., S. 9.

⁶⁷ Weitere Einzelheiten über diese Tätigkeiten sind auf der CEEC-Website zugänglich: <http://www.ceec.org.zm>.





Teil II

Von Grundsätzen zur Praxis

76. In diesem Abschnitt werden neuere Tendenzen und Entwicklungen in Bezug auf verschiedene Diskriminierungsgründe herausgestellt. Einige Gründe werden speziell im Rahmen des Übereinkommens Nr. 111 angegangen, während andere durch andere IAO-Instrumente erfasst werden. Einige liegen nach wie vor außerhalb des Geltungsbereichs von IAO-Übereinkommen. Beleuchtet werden die Schlüsselrolle, die den Regierungen zufällt, wenn es darum geht, politisches Engagement zu zeigen und ein förderliches Umfeld zu schaffen, sowie von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und anderen Stakeholdern ergriffene Maßnahmen. Außerdem werden Rechtsrahmen und Politiken gegen diskriminierende Praktiken und die Herausforderungen im Zusammenhang mit der jüngsten globalen Wirtschaftskrise untersucht.

Diskriminierung aufgrund des Geschlechts

77. Frauen werden weiterhin in nahezu allen Aspekten der Beschäftigung diskriminiert, von den Arbeitsplätzen, die sie erlangen können, ihrer Bezahlung, den Leistungen und Arbeitsbedingungen bis zu ihrem Zugang zu Entscheidungspositionen. Untersuchungen haben gezeigt, dass geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede, berufliche und vertikale Trennung, Schwierigkeiten bei der Vereinbarung von Beruf und Familienleben und die unverhältnismäßig starke Konzentration von Frauen in Teilzeit-, informellen und prekären Tätigkeiten, sexuelle Belästigung und Diskriminierung aufgrund von Mutterschaft oder Familienstand trotz gesetzlicher und politischer Initiativen nach wie vor bestehen. In vielen Fällen ist Frauen der Zugang zu bestimmten Tätigkeiten aufgrund ihrer produktiven Rolle oder der Tatsache verwehrt, dass Frauen nach wie vor die Hauptverantwortung für die Kinderbetreuung und die Betreuung von sonstigen Angehörigen tragen. Das bedeutet nicht, dass keine Fortschritte erzielt worden sind, unterstreicht aber die Tatsache, dass Frauen von der Gleichstellung der Geschlechter im Arbeitsmarkt immer noch weit entfernt sind.

Förderung der Gleichstellung der Geschlechter durch „Gender Mainstreaming“

78. Die Diskriminierung zwischen Männern und Frauen hat tiefe gesellschaftliche Wurzeln, die nicht einfach durch Gesetze oder irgendeine spezifische Maßnahme beseitigt werden können. Fragen der Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung generell in ein ganzes Spektrum von nationalen Politiken und Programmen einzubeziehen, ist möglicherweise wirkungsvoller.

79. Gender Mainstreaming ist definiert worden als das Verfahren der Bewertung der Auswirkungen von geplanten Maßnahmen, einschließlich Gesetzen, Politiken oder Programmen, auf Frauen in allen Bereichen und auf allen Ebenen. Es handelt sich um eine Strategie, die darauf abzielt, die Belange und Erfahrungen von Frauen sowie Männern zu einem festen Bestandteil der Gestaltung, Durchführung, Überwachung und Evaluierung von Politiken und Programmen in allen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereichen zu machen, damit Frauen und Männer gleichermaßen profitieren und Ungleichheit nicht perpetuiert wird. Das Endziel des Mainstreaming ist die Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter¹.

80. Mehrere politische Initiativen, die in den letzten Jahren umgesetzt worden sind, haben Gender Mainstreaming als wirksames Mittel zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter befürwortet. Beispiele finden sich in der nationalen Politik der Salomonen zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Entwicklung der Frau

¹ Beruht auf der Definition des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen (ECOSOC), Juli 1997. Siehe IAA: *Gender Equality Tool*, zugänglich auf der Website des IAA-Büros für die Gleichstellung der Geschlechter.

Kasten 2.1 Diskriminierung beginnt in der Kindheit

Durch das Fortbestehen von Ungleichheiten im Bildungswesen wird ein soziales System ungleicher Beziehungen gefördert, in dem Diskriminierung möglich ist. An einem bestimmten Ort geboren zu werden oder einer benachteiligten Gruppe anzugehören, kann dazu führen, dass das grundlegende Menschenrecht von Kindern auf Bildung auf der Grundlage der Chancengleichheit eingeschränkt ist. In vielen Regionen werden benachteiligte Gruppen weiterhin systematisch vom Zugang zur Bildung ausgeschlossen oder beim Zugang zur Bildung benachteiligt. Dazu gehören Mädchen, Kinder, die einer ethnischen oder sprachlichen Minderheit angehören, von HIV/AIDS betroffene Kinder, AIDS-Waisen, Kinder von Migrantenfamilien, Kinderarbeiter, in ländlichen Gebieten und städtischen Slums lebende Kinder und von bewaffneten Konflikten betroffene Kinder.

Integrative und gezielte bildungspolitische Maßnahmen, die solchen benachteiligten Gruppen Zugang zu qualitativ guten Lernumgebungen verschaffen, sind ein wesentliches Mittel für die Schaffung von integrativen Gesellschaften, die frei sind von der Geißel der Diskriminierung. Die Bildungssysteme spielen auch bei der Erziehung gegen Diskriminierung eine Rolle. Die Vermittlung von sozialen Werten wie Achtung, Akzeptanz, Toleranz und Frieden muss im Mittelpunkt einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung von Diskriminierung im Frühstadium des Lebens der Menschen stehen.

Kasten 2.2 Female Future

Im Anschluss an das Gesetz von 2003, wonach bis Juli 2005 mindestens 40 Prozent der Aufsichtsratsmitglieder aller Aktiengesellschaften in Norwegen Frauen sein müssen, führte der Norwegische Arbeitgeberverband (NHO) eine Umfrage unter norwegischen Unternehmen durch, die ergab, dass 84 Prozent zwar einer Erhöhung des Anteils von Frauen auf Führungs- und Vorstandsebene positiv gegenüberstanden, dass die gleichen Unternehmen aber der Auffassung waren, dass es für die Führungspositionen nicht genügend weibliche Kandidaten gab.

Trotz seiner anfänglichen Skepsis richtete der NHO das international gefeierte Programm Female Future ein – ein 18 Monate dauerndes Ausbildungs- und Netzwerkprogramm mit dem Ziel, talentierte Frauen in der norwegischen Erwerbsbevölkerung ausfindig zu machen und sie rasch in Führungspositionen unterzubringen. Female Future verfolgte eine Strategie des „Perlentauchens“, wobei die NHO-Mitgliedsunternehmen mindestens drei weibliche Kandidaten für weitere Ausbildung und Unterstützung zwecks Aufnahme in das NHO-Netz von Aufsichtsräten benannten.

Von den 600 Frauen, die das Programm erfolgreich abgeschlossen haben, sind 60 Prozent eingeladen worden, norwegischen Aufsichtsräten beizutreten.

Quelle: R. Lewis und K. Rake: „Breaking the Mould for Women Leaders: could boardroom quotas hold the key?“, a Fawcett Society think piece for the Gender Equality Forum, Oktober 2008, Seite 7.

(2010-15)² und in der nationalen Strategie Albaniens für Entwicklung und Integration (2007-13)³, die anerkennen, dass es zur Beseitigung von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten erforderlich ist, geschlechtliche Perspektiven generell in nationale Entwicklungsstrategien zu integrieren.

81. „Gender Mainstreaming“ ist weltweit ausgiebig diskutiert worden. In der Europäischen Union haben periodische Fortschrittsberichte im Verlauf der letzten zehn Jahre jedoch gezeigt, dass hinsichtlich der Umsetzung dieser Idee in die Praxis noch viel zu tun ist⁴. Ein erfolgreiches Main-

streaming erfordert einer Analyse zufolge „die Einrichtung einer klaren und transparenten organisatorischen Infrastruktur mit einem eindeutigen Schwergewicht auf der Gleichstellung der Geschlechter“, ob (wie in Dänemark, Deutschland und dem Vereinigten Königreich) durch gesetzliche Initiativen oder (wie in Frankreich, Island, den Niederlanden und Schweden) durch die Annahme des Mainstreaming als „allgemeines Grundsatzprinzip“⁵. Entscheidend für den Erfolg des Gender Mainstreaming ist die Verfügbarkeit von ausreichenden nach dem Geschlecht aufgeschlüsselten Statistiken, die „die Beschreibung der

² Japan International Cooperation Agency: *Country Gender Profile: Solomon Islands*, 2010, S. 11.

³ Japan International Cooperation Agency: *Albania: Country Gender Profile*, 2010, S. 17.

⁴ Siehe insbesondere J. Plantenga, C. Remery und J. Rubery: „Gender mainstreaming of employment policies: A comparative review of 30 European countries“ (Luxemburg, Europäische

Commission, 2007); P. Villa und M. Smith: „National Reform Programmes 2008 and the gender aspects of the European Employment Strategy“, co-ordinators' synthesis report prepared for the Equality Unit of the European Commission, 2009.

⁵ J. Plantenga, C. Remery und J. Rubery, a.a.O., S. 5-6.

Kasten 2.3 EU-Strategie zur Gleichstellung von Frauen und Männern (2010-15)

Im September 2010 nahm die Europäische Kommission die Strategie der Europäischen Union zur Gleichstellung von Frauen und Männern (2010-2015) an. Die Strategie beschreibt Maßnahmen, die in fünf Schwerpunktbereichen, die in der Frauen-Charta, die Anfang 2010 von der Europäischen Kommission veröffentlicht worden ist, aufgeführt werden, und in einem Bereich, der übergreifende Fragen behandelt, zu treffen sind. Die vorgeschlagenen Maßnahmen folgen dem dualen Ansatz, der auf dem Gender Mainstreaming und spezifischen Maßnahmen beruht. Die sechs Schwerpunktbereiche sind die Folgenden:

- 1) Gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit;
- 2) Gleicher Lohn für gleiche Arbeit und gleichwertige Arbeit;
- 3) Ausgewogene Repräsentanz in Entscheidungsprozessen;
- 4) Würde, Integrität und ein Ende geschlechtsbezogener Gewalt;
- 5) Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern außerhalb der EU;
- 6) Horizontale Fragen.

Die zu treffenden Maßnahmen umfassen u.a. die Förderung von Frauen als Unternehmerinnen und Selbständige; die Bewertung der verbleibenden Lücken beim Anspruch auf familienbezogenen Urlaub; die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in allen Initiativen zur Immigration und Integration von Migranten; die Erkundung von möglichen Mitteln und Wegen, um die Transparenz des Entgelts zu verbessern, um die Auswirkungen von Regelungen wie Teilzeitarbeit und befristeten Verträgen auf die Gleichheit des Entgelts zu verstehen und die Unterstützung von Initiativen für gleiche Bezahlung am Arbeitsplatz wie Gleichheitslabel sowie die Entwicklung von Instrumenten für Arbeitgeber zur Beseitigung nicht gerechtfertigter geschlechterspezifischer Einkommensunterschiede. Ferner werden Maßnahmen getroffen werden, um für eine ausgewogenere Mitwirkung von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen zu sorgen.

Quelle: Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2010-15“, Brüssel, 21. September 2010

tatsächlichen Lage ermöglichen, um die tatsächliche (Un)Gleichheit der Geschlechter zu bewerten und vorrangige Bereiche für Maßnahmen zu bestimmen“⁶.

Positive Maßnahmen

82. Seit 2007 sind eine Reihe von Programmen für positive Maßnahmen geschaffen worden. Spanien beispielsweise hat vorgeschrieben, dass die Unternehmen bis 2015 Frauenquoten zwischen 40 und 60 Prozent für Aufsichtsräte und Führungspositionen erreichen müssen, während Deutschland, wo die Regierung sich für die Verwendung von freiwilligen Unternehmenskodizes ausgesprochen hatte, freiwillige Quoten zur Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter eingeführt hat⁷. Die EU-Kommission hat die Selbstregulierung der Unternehmen gefördert, um eine geschlechtlich ausgewogene Zusammensetzung der Aufsichtsräte von Unternehmen zu erreichen, hat sich aber die Möglichkeit vorbehalten, in Zukunft eine Quotenregelung auszuarbeiten, wenn die Selbstregulie-

rung nicht zu einer Verbesserung der derzeitigen Verhältnisse führt, wo Frauen nur 11 Prozent der Aufsichtsratsmitglieder stellen⁸.

83. Dank seines Quotensystems hat Norwegen eine Zunahme des Anteils weiblicher Aufsichtsratsmitglieder von Aktiengesellschaften von 7 Prozent im Jahr 2003 auf 39 Prozent im Jahr 2008 verzeichnet⁹. Seit 2008 schreibt das norwegische Quotensystem vor, dass die Aufsichtsräte von Aktiengesellschaften zu mindestens 40 Prozent mit Frauen besetzt sein müssen. Unternehmen, die diese Anforderung nicht erfüllen, können von den nationalen Gerichten aufgelöst werden¹⁰. Anderswo sind alternative Mechanismen für positive Maßnahmen gewählt worden.

⁶ Ebd., S. 6.

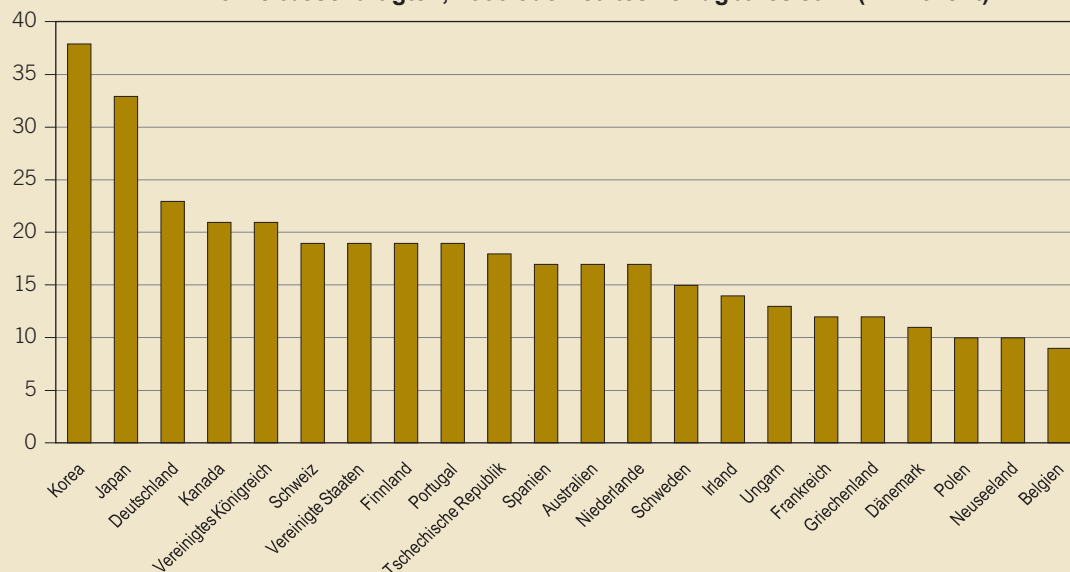
⁷ IGB: *Gender (in)equality in the labour market: An overview of global trends and developments*, (Brüssel, März 2009), S. 38.

⁸ EurActiv, 2010. „EU mulls gender quotas on company boards“, veröffentlicht auf der EurActiv-Website, 15. Juli 2010.

⁹ A. Hole, Generaldirektor, Ministerium für Kinder und Gleichheit, Norwegen: „Government action to bring about gender balance“, zugänglich unter <http://www.20-first.com/406-0-a-personal-account-of-the-quota-legislation-in-norway.html>, aufgerufen am 21. Jan. 2010.

¹⁰ Vertretung Norwegens bei der EU, „Norway's mixed-gender boardrooms“, 23. Juli 2010.

Abbildung 2.1. Geschlechtsspezifisches Gefälle bei den mittleren Verdiensten von Vollzeitbeschäftigten, 2006 oder letztes verfügbares Jahr (in Prozent)



Beruhrt auf OECD: OECD Social Policy Division, *Gender Brief*, March 2010, S. 13.

Quelle: OECD Family Database >LMF5 und OECD Earnings database. Der OECD-Durchschnitt betrug im Jahr 2006 17,6 Prozent.

Fortbestehen von geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden

84. In einem der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2009 vorgelegten Bericht wurde Folgendes festgestellt: „In den meisten Ländern beläuft sich das Entgelt von Frauen für gleichwertige Arbeit auf durchschnittlich 70 bis 90 Prozent des Entgelts der Männer, wesentlich größere Unterschiede sind aber nicht selten“¹¹. Ein IGB-Bericht für 20 Länder aus dem Jahr 2009¹² ermittelte ein durchschnittliches geschlechtsspezifisches Lohngefälle von 22,4 Prozent und ein mittleres Gefälle von 20,4 Prozent. Eine weitere Untersuchung des IGB im Jahr 2010, die weitere 23 Länder umfasste, zeigte ein mittleres geschlechtsspezifisches Gesamtlohngefälle von 26 Prozent zugunsten von Männern. Dem Bericht zufolge ist das Gefälle geringer für diejenigen ohne Kinder (20 Prozent) und größer für diejenigen mit Kindern (32 Prozent). Das Gefälle ist auch ausgepräg-

ter unter den Befragten, die eine Vollzeittätigkeit ausüben (24 Prozent), als unter denjenigen, die nicht vollzeitig arbeiten (20 Prozent)¹³.

85. Im Jahr 2010 berichtete die OECD von einem geschlechtsspezifischen Lohngefälle bei mittleren Vollzeitverdiensten von 17,6 Prozent in ihren Mitgliedstaaten¹⁴. In denjenigen Ländern, zu denen genauere Angaben gemacht wurden, reichte das Gefälle von nahezu 40 Prozent in der Republik Korea und mehr als 30 Prozent in Japan über 20 bis 25 Prozent in Deutschland, Kanada und im Vereinigten Königreich bis zu zwischen 15 und 20 Prozent in Australien, Finnland, den Niederlanden, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, der Tschechischen Republik und den Vereinigten Staaten, 10 bis 15 Prozent in Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland und Ungarn und 10 Prozent oder weniger in Belgien, Neuseeland und Polen. Die Befunde der OECD werden in Abbildung 2.1 unten wiedergegeben.

86. Die Statistiken zu den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden berücksichtigen oft nicht die große Zahl von Frauen weltweit (nahezu

¹¹ IAA: *Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück menschenwürdiger Arbeit*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009, Abs. 294.

¹² IGB: *Gender (in)equality in the labour market*, a.a.O.; die betreffenden Länder sind Argentinien, Brasilien, Chile, Dänemark, Deutschland, Finnland, Indien, Italien, Republik Korea, Mexiko, Niederlande, Paraguay, Polen, Russische Föderation, Schweden, Spanien, Südafrika, Ungarn, Vereinigte Staaten und Vereinigtes Königreich.

¹³ IGB: *Decisions for work: An examination of the factors influencing women's decisions for work* (Brüssel, IGB, 2010), S. 21, 31.

¹⁴ OECD: a.a.O., S. 13 (Zahlen aus dem Jahr 2006 oder neueste verfügbare Zahlen).

25 Prozent der Gesamterwerbsbevölkerung), die kein unmittelbares Entgelt für ihre Beteiligung an der Familienarbeit erhalten. Wenn diese Frauen und die vielen anderen, die andere Formen von informeller Arbeit verrichten, in die Statistiken einbezogen würden, wäre die relative Benachteiligung von Frauen im Arbeitsmarkt noch sehr viel krasser und würde die Tatsache, dass sie nicht von Arbeitsmarktvorschriften, einschließlich der Bestimmungen über Antidiskriminierung und gleiche Bezahlung, profitieren, klarer hervortreten. Schätzungen, die der Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2009 vorgelegt wurden, zeigen, dass der Wert unbezahlter Betreuungsarbeit (auch „unbezahlte Hausarbeit“ genannt) der Hälfte des BIP eines Landes entsprechen kann¹⁵.

87. Ein erheblicher Teil des geschlechtsspezifischen Lohngefälles lässt sich mit der beruflichen und sektoralen Trennung erklären¹⁶. Im Vereinigten Königreich beispielsweise zeigten Daten, die in der Arbeitsmarkterhebung 2008 enthalten waren, dass Frauen zwei Drittel der Tätigkeiten in geringbezahlten Berufen gegenüber zwei Fünfteln der Tätigkeiten in anderen Berufen ausübten. Außerdem zeigte die Arbeitsmarkterhebung, dass Frauen 76 Prozent aller Teilzeitbeschäftigten im Vereinigten Königreich stellten, was besonderen Anlass zu Besorgnis gibt, da die Wahrscheinlichkeit, einen Mindestlohn zu erhalten, bei Teilzeitbeschäftigten doppelt so groß ist¹⁷.

Mittel zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles

88. Gesetze, denen das Konzept der gleichen Bezahlung für gleichwertige Arbeit zugrunde liegt, sind nicht so weit verbreitet wie allgemeine Nichtdiskriminierungsgesetze. Dennoch sind Fortschritte zu verzeichnen gewesen. EU-weit sind Rechtsvorschriften über gleiche Bezahlung verbindlich und müssen von Ländern, die der EU beitreten wollen, angenommen werden. Umfassende Antidiskriminierungsgesetze gibt es auch in anderen Ländern, z. B. Kanada und Südafrika. Im April 2009 wurden in Zypern die Rechtsvorschriften über gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit so abgeändert, dass sich voraussichtlich eine Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles ergeben wird. Im Jahr 2007 verabschiedete Ecuador eine neue Verfassung, die das Konzept der gleichen Bezahlung für gleichwertige Arbeit umfasst.

¹⁵ IAA: *Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück menschenwürdiger Arbeit*, a.a.O., Abs. 298.

¹⁶ Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound): *Addressing the gender pay gap: Government and social partner actions*, S. 24.

¹⁷ Low Pay Commission: *National Minimum Wage*, Low Pay Commission Report 2009, S. 98.

89. Eindeutige Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung und für Ansprüche auf gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit, obgleich notwendig und begrüßenswert, stellen nur einen ersten Schritt dar. Im November 2008 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung mit Empfehlungen an die Kommission zur Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen für gleichwertige Arbeit an. Diese Empfehlungen enthielten eine Reihe von integrierten Initiativen, um gegen das geschlechtsspezifische Lohngefälle vorzugehen, darunter Analysen und Forderungen nach Transparenz, Arbeitsbewertungen und Tätigkeitseinstufungen, die Rolle von Gleichstellungsgremien, die Verhütung von Diskriminierung, Gender Mainstreaming, die Anwendung von Zwangsmaßnahmen und die Straffung der EU-Regelungen und -Politiken.

90. Zu den Prioritäten der Aktionspläne vieler Regierungen gehört der Abbau des geschlechtsspezifischen Lohngefälles, auch durch Initiativen zur Bekämpfung der beruflichen Trennung, wie in Finnland (2008-11) und Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (2007-12). Auch im Vereinigten Königreich führte eine vor Kurzem veranstaltete dreigliedrige Tagung zur Bewältigung des Problems des geschlechtsspezifischen Lohngefälles zu einem staatlichen Aktionsplan mit dem Ziel, das Angebot an guter Teilzeitarbeit zu erhöhen, eine „Gleichstellungspflicht im öffentlichen Sektor“ einzuführen und dafür zu sorgen, dass die Berufsberatung frei von geschlechtsspezifischen Klischees ist.

91. Ein Mittel zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles ist die Einführung von Mindestlöhnen, die zu einer Verringerung der Lohnunterschiede durch Erhöhung der Gehälter in überwiegend von Frauen dominierten Sektoren führen können, wie Untersuchungen in Bulgarien und im Vereinigten Königreich gezeigt haben¹⁸. Im Vereinigten Königreich wirkte sich eine 2008 erfolgte Erhöhung des Mindestlohns einer Untersuchung der Low Pay Commission zufolge auf überwiegend von Frauen ausgeübte Tätigkeiten aus, wobei 5,6 Prozent der Frauen gegenüber 3 Prozent der Männer betroffen waren¹⁹. Seit der Einführung des nationalen Mindestlohns im Jahr 1999 haben sich die Gehälter von Männern und Frauen in den unteren Tarifgruppen angeglichen, während das geschlechtsspezifische Einkommensgefälle bei Spitzenverdienern durch den Mindestlohn nicht beeinflusst worden ist²⁰.

92. Länder wie Belgien und die Niederlande haben vor kurzem unterschiedliche Systeme der Stelleneinstufung eingeführt, um das geschlechtsspezifische Lohngefälle einer Überprüfung zu

¹⁸ Eurofound, 2010. S. 12, 24.

¹⁹ Low Pay Commission, a.a.O., S. 98.

²⁰ Ebd., S. 100.

unterziehen. In Belgien wurde im Rahmen eines Bundesprojekts zur Reform des Stelleneinstellungssystems das Institut für die Gleichstellung von Männern und Frauen eingerichtet. In den Niederlanden hat die dreigliedrige Arbeitsstiftung (*Stichting van de Arbeid, STAR*) eine „Prüfliste zur Gleichheit des Entgelts für Entlohnungssysteme“ als Instrument für die Sozialpartner eingeführt. Diese Initiativen haben zwar zur Verfügbarkeit von praktischen Leitfäden und Instrumenten für die Unternehmen geführt, die verschiedenen Methodologien befinden sich jedoch in unterschiedlichen Umsetzungsstadien, und Informationen über Fortschritte und Wirkung müssen noch entwickelt werden.

93. Die Sozialpartner können aufgrund ihrer Funktion in Lohnverhandlungen eine wesentliche Rolle bei der Verkleinerung von Lohnunterschieden spielen²¹. In Schweden beispielsweise beschlossen die Sozialpartner eine Erhöhung des Mindestlohns durch Kollektivverhandlungen, nachdem sie festgestellt hatten, dass die Sektoren mit dem niedrigsten Mindestlohn den höchsten Anteil von weiblichen Beschäftigten aufwiesen²². Es gibt auch Bestimmungen, die Arbeitgebern positive Maßnahmen im Hinblick auf die Gleichstellung vorschreiben, wie Ontarios Gesetz über die Gleichheit des Entgelts²³ oder die südafrikanische²⁴ bzw. namibische Gesetzgebung über positive Maßnahmen²⁵.

94. Die Gewerkschaften gehen das geschlechtsspezifische Lohngefälle in der Regel durch den sozialen Dialog, Einbeziehung der Problematik in Kollektivverhandlungen, allgemeine Sensibilisierungskampagnen und die Einrichtung von Leitstellen oder Abteilungen für die Gleichstellung der Geschlechter innerhalb ihrer Strukturen an. Soweit Initiativen und Veranstaltungen entwickelt werden, geschieht dies oft in Zusammenarbeit mit den nationalen Gleichstellungsgremien oder den Regierungen, mit dem Ziel, die Öffentlichkeit und die Medien auf Lohnunterschiede aufmerksam zu machen. Ein Beispiel für solche Initiativen sind die regelmäßigen „Equal Pay Days“ in Belgien, Dänemark, Estland, den Niederlanden, Österreich, der Tschechischen Republik und Ungarn. Indirekte Maßnahmen werden auch von Arbeitgebern getroffen, die manchmal ein Quotensystem einführen, um den Zugang von Frauen zu Führungspositionen zu unterstützen, wie dies beispielsweise bei Daimler in Deutschland der Fall ist.

²¹ Eurofound, a.a.O., S. 29

²² Ebd., S. 24.

²³ Pay Equity Act, R.S.O. 1990, Kap. 7.

²⁴ Employment Equity Act, Nr. 55 von 1998.

²⁵ Affirmative Action (Employment) Act, 1998.

Mutterschafts- und Vaterschaftsstatus

95. Nach einer von der IAO im Jahr 2010 durchgeführten Überprüfung von Mutterschaftsgesetzen²⁶ erhalten schwangere Frauen in vielen Ländern weltweit unzureichende Leistungen. In Afrika gewährten nur 39 Prozent der überprüften Länder Leistungen entsprechend den Normen der IAO, während in Asien nur zwei der 23 überprüften Länder diesen Anforderungen entsprachen. Einige Länder, darunter Lesotho, Swasiland, Papua-Neuguinea und die Vereinigten Staaten, gewährten Schwangeren überhaupt keine Geldleistungen. Unter den entwickelten Volkswirtschaften, einschließlich der Europäischen Union, erfüllten 78 Prozent der Länder die Normen der IAO. Die Gewährung von Leistungen ist unerlässlich, um sicherzustellen, dass Frauen einen ausreichenden Lebens- und Gesundheitsstandard für sich selbst und ihre Kinder aufrechterhalten können, gemäß dem Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000. Dadurch wird sichergestellt, dass sie im Arbeitsmarkt als Folge der Schwangerschaft nicht strukturell benachteiligt werden.

96. Es werden nach wie vor neue Bestimmungen eingeführt. Mauritius beispielsweise nahm in sein Gesetz über Beschäftigungsrechte von 2008 eine besondere Bestimmung über den Schutz vor diskriminierender Entlassung aufgrund von Schwangerschaft, Familienstand, Familienpflichten oder Mutterschaftsurlaub auf. Zum Schutz schwangerer Frauen vor der H1N1-Pandemie erließ die Regierung Costa Ricas eine Verordnung²⁷, mit der Telearbeit eingeführt wurde, je nach Art der verrichteten Tätigkeit. In Europa führen einige Unternehmen Politiken durch, die beispielsweise Frauen zusätzliche Wochen Mutterschaftsurlaub bei voller Lohnzahlung durch das Unternehmen gewähren²⁸, die Arbeitszeit für schwangere Frauen im Fall einer Erkrankung ohne Entgeltkürzung verringern und die Möglichkeit der Telearbeit bieten²⁹. Manche Länder sehen in ihrer Mutterschafts- und Vaterschaftsgesetzgebung Bestimmungen für den Fall anormaler Ereignisse vor. Nicaragua und Panama gewähren Frauen bezahlten Urlaub, wenn

²⁶ IAA : *Maternity at work: A review of national legislation. Findings from the ILO's Conditions of Work and Employment Database*, zweite Auflage, Genf, 2010, S. 20, 21, 22, 36.

²⁷ Verordnung Nr. 35434-S-MTSS, erlassen zum Schutz schwangerer Frauen vor der H1N1-Pandemie.

²⁸ Europäische Allianz für Familien: *Good practice – L'Oréal (France)*, zugänglich unter: www.ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_id=299, aufgerufen am 8. Okt. 2010.

²⁹ Europäische Allianz für Familien: *Good practice – Hewitt Associates (Poland)*, zugänglich unter: www.ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_id=249, aufgerufen am 8. Okt. 2010, *Commerz Bank, Germany*, available at http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/families/index.cfm?langId=en&id=5&pr_id=294.

Kasten 2.4**Fragen der gleichen Bezahlung in Dänemark durch Kollektivverhandlungen angehen**

Der Dänische Gewerkschaftsbund beschloss im Jahre 2007, die Gleichheit des Entgelts während der nächsten vier Jahre zu einem Schwerpunktthema zu machen. Der Gewerkschaftsbund hat eine Doppelstrategie für gleiche Bezahlung entwickelt, die zwölf Komponenten umfasst. Sieben von ihnen werden als Initiativen bezeichnet, die durch Kollektivverhandlungen angegangen werden müssen:

- größere Transparenz bei der Entgeltfestsetzung;
- verstärkte Vaterschaftsrechte;
- ausdrückliche Einbeziehung des Grundsatzes der Gleichstellung in alle Kollektivvereinbarungen;
- Systeme für gleiche Bezahlung;
- Weiterentwicklung des Fonds für Elternurlaub;
- Arbeitgeber des öffentlichen Sektors halten sich streng an ihre Verpflichtung nach Artikel 1b des dänischen Gesetzes über die Gleichheit des Entgelts;
- bezahlte Freizeit zur Betreuung kranker Kinder.

Quelle: The Danish Confederation of Trade Unions Equal Pay Strategy.

eine Beschäftigte eine Fehlgeburt oder eine Totgeburt erleidet oder von einer anderen Anomalie betroffen ist³⁰. Frankreich gewährt Vätern bis zu zehn Wochen Urlaub nach der Geburt eines Kindes, wenn die Mutter während des Schwangerschaftsurlaubs stirbt³¹.

97. Auch beim Vaterschaftsurlaub sind Verbesserungen zu verzeichnen gewesen. So haben beispielsweise Väter in Finnland seit Januar 2010 Anspruch auf zusätzliche 24 Tage Vaterschaftsurlaub³². Auch Japan hat sein Gesetz über Urlaub zur Kindes- und Familienbetreuung von 2010 abgeändert, um es einem Vater zu ermöglichen, zweimal nach der Geburt seines Kindes Urlaub zu nehmen³³. In Slowenien erhalten Väter 90 Tage Vaterschaftsurlaub, während in Kenia Väter zwei Wochen bezahlten Vaterschaftsurlaub erhalten³⁴. Im Oktober 2010 sprach das Europäische Parlament die Empfehlung aus, dass Männer Anspruch auf Vaterschaftsurlaub auf der gleichen Grundlage wie Mutterschaftsurlaub haben sollen, mit Ausnahme der Dauer, und dass er auch für unverheiratete Paare gelten soll³⁵.

98. Unterdessen sind einige Gruppen von diesen Bestimmungen immer noch ausgenommen. In Japan beispielsweise brauchen Arbeitgeber für unregelmäßig beschäftigte Arbeitskräfte, die in der Regel weniger als 35 Stunden pro Woche arbeiten,

keine Krankenversicherungsprämien zu entrichten, und sie haben keinen Anspruch auf Mutterschaftsurlaub³⁶. In Ecuador erhalten Teilzeitkräfte, Arbeitnehmerinnen in den Ausfuhr-Freizonen (EPZs) und Beschäftigte des öffentlichen Sektors vom Sozialversicherungsinstitut keine Geldleistungen bei Mutterschaft³⁷.

99. Trotz bedeutender und seit langem bestehender Gesetze ist die Diskriminierung von Frauen aufgrund von Mutterschaft nach wie vor gang und gäbe und nimmt weltweit zu, wie mehrere Gleichstellungskommissionen festgestellt haben. Im Jahr 2009 nahm die Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) der Vereinigten Staaten 6.196 Fälle gegenüber 3.977 Fällen im Jahr 1997 entgegen³⁸. In der Dominikanischen Republik stieg die Zahl der vom Staatssekretariat für Arbeit (SET) entgegengenommenen Fälle von 91 im Jahr 2005 auf 128 im Jahr 2009³⁹. In Costa Rica nahm das Arbeitsinspektorat im Jahr 2009 635 Fälle entgegen, fast dreimal so viele wie 2008 (230 Fälle)⁴⁰. In Guatemala erhielt das Arbeits-

³⁶ IAA: *Maternity at work*, a.a.O., S. 37.

³⁷ IAA: Ausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, im Jahr 2009 veröffentlichte individuelle Bemerkung hinsichtlich der Durchführung des Übereinkommens (Nr. 103) über den Mutterschutz (Neufassung), 1952, durch Ecuador (Ratifizierung: 1962).

³⁸ EEOC: *Pregnancy Discrimination Charges EEOC & FEPA's Combined: FY 1997 – FY 2009*, zugänglich unter: <http://www.eeoc.gov/eeoc/statistics/enforcement/pregnancy.cfm>, aufgerufen am 21. Jan. 2010.

³⁹ IAO: *Informe de verificación de la implementación de las recomendaciones del libro blanco: Periodo: agosto 2009 – enero 2010*, Dominikanische Republik, San José, S. 47. Zugänglich unter: http://verificacion.oit.or.cr/images/pdf/inf_rd_ago09ene10.pdf, aufgerufen am 6. Okt. 2010.

⁴⁰ Ebd., S. 32.

³⁰ IAA: *Maternity at work*, a.a.O., S. 16.

³¹ Ebd., Fußn. 24, S. 16.

³² Ebd., Fußn. 75, S. 44.

³³ Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Fürsorge: *Introduction to the revised Child Care and Family Care Leave Law*, S. 36.

³⁴ IAA: *Maternity at work*, a.a.O., S. 46-47.

³⁵ Europäisches Parlament: *Amendment 21 Proposal for a directive – amending act Recital 13 c (new)*.

inspektorat des städtischen Großraums im Jahr 2009 15 Prozent mehr Beschwerden als 2005. Die meisten Fälle betrafen Entlassungen wegen Schwangerschaft, Entlassung während des Stillens, Nichtgewährung von Stillzeit und Nichtgewährung von Leistungen vor und nach der Geburt⁴¹. Die Verweigerung einer Beförderung während der Schwangerschaft und die Weigerung, eine Frau an den Arbeitsplatz zurückkehren zu lassen, den sie vor der Schwangerschaft innehatte, sind ebenfalls Fragen, die angegangen werden müssen.

Vereinbarkeit von Beruf und Familienpflichten

100. Das IAO-Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, und seine zugehörige Empfehlung (Nr. 165) bieten große Orientierungshilfe zur Formulierung von Politiken, die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mit Familienpflichten in die Lage versetzen, ohne Diskriminierung in das Erwerbsleben einzutreten und im Erwerbsleben Fortschritte zu erzielen. Solche Politiken umfassen flexible Vorkehrungen in Bezug auf die Arbeitszeiteinteilung, aus denen sich, wie Untersuchungen zeigen, vielfältige Vorteile ziehen lassen, darunter weniger Fehlzeiten, eine größere Fähigkeit, qualifizierte Kräfte zu gewinnen und zu halten, und Verbesserungen in der Produktivität und im Zeitmanagement⁴². Dennoch sind flexible Vorkehrungen immer noch eher selten. Dem US Bureau of Labor Statistics zufolge⁴³ bieten private Arbeitgeber nur 5 Prozent der Arbeitnehmer in den Vereinigten Staaten die Möglichkeit, flexible Arbeitsvorkehrungen in Anspruch zu nehmen.

101. Andererseits werden als Teil familienfreundlicherer Politiken auf betrieblicher Ebene nach und nach alternative Arbeitszeitregelungen, wie Arbeitsplatzteilung und Telearbeit, eingeführt, durch die die strukturellen Benachteiligungen im Arbeitsmarkt abgebaut werden, denen sich Arbeitnehmer mit Familienpflichten gegenübersehen. Das abgeänderte Gesetz über Urlaub zur Kinder- und Familienbetreuung von 2010 in Japan beispielsweise gestattet es Arbeitgebern, die Arbeitszeit eines Arbeitnehmers auf Verlangen zu verkürzen, wenn der Arbeitnehmer ein Kind unter drei Jahren zu betreuen hat, aber keinen Urlaub zur Betreuung des Kindes nimmt⁴⁴.

⁴¹ Ebd., S. 57.

⁴² Siehe beispielsweise Queensland Government: *Benefits of working flexibly*, 2010.

⁴³ Department of Labor: Testimony of Deputy Secretary of Labor Seth Harris before the Senate Subcommittee on Children and Families Committee on Health, Education, Labor and Pensions, 2009.

⁴⁴ Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Fürsorge, a.a.O.

102. Einige europäische Unternehmen haben sich mit externen Kinderbetreuungsdiensten zusammengeschlossen, wo ihre Beschäftigten ihre Kinder während der Arbeit abgeben können, oder haben Gratis-Hotlines eingerichtet, um den Beschäftigten bei der Suche nach Tagesmüttern oder Notkinderbetreuungsdiensten zu helfen. In Chile hat sich die Zahl der unentgeltlichen öffentlichen Kinderkrippenplätze für Kinder im Alter von drei Monaten bis zwei Jahren, die in den ärmsten Gebieten des Landes leben, von 14.400 im Jahr 2005 auf 64.000 im Jahr 2008 erhöht⁴⁵. Die Einführung von bezahlbaren, qualitativ guten Kinderbetreuungsangeboten kann strukturelle Hindernisse für viele, insbesondere diejenigen, die schlecht bezahlt werden oder sich andere Kinderbetreuungsangebote nicht leisten können, abbauen. In Ungarn gewährt das im Jahr 2007 eingeführte „Start Plusz“-Programm Arbeitgebern, die Frauen nach einer Kindererziehungspause einstellen, eine Subvention für die Sozialabgaben⁴⁶.

103. Der Mangel an ausreichendem bezahlten Urlaub in manchen Ländern kann dazu führen, dass Sektoren des Arbeitsmarkts für Arbeitnehmer mit Familienpflichten unzugänglich oder unattraktiv sind. Er zwingt die Arbeitnehmer, zwischen einer Erwerbstätigkeit und der Betreuung ihrer Kinder oder anderer in ihrer Obhut zu wählen. Der Anspruch auf bezahlten Urlaub ist auch einkommensabhängig. Während 54 Prozent der am besten bezahlten Arbeitnehmer in den Vereinigten Staaten Zugang zu bezahltem Urlaub aus persönlichen Gründen hatten, war dies einer Erhebung des Bureau of Labor Statistics von 2008 zufolge nur bei 17 Prozent der am schlechtesten bezahlten Arbeitnehmern der Fall⁴⁷.

Zugang von Mädchen zur Bildung

104. Ein Faktor, der erhebliche Auswirkungen auf die Art und die Qualität der Erwerbsbeteiligung von Frauen hat, ist ihr Zugang zur Bildung. In vielen Entwicklungsländern sind Mädchen hinsichtlich des Zugangs zur Bildung benachteiligt. Es sind jedoch erhebliche Fortschritte erzielt worden. Gemäß den von der Weltbank veröffentlichten Weltentwicklungsindikatoren 2010 haben 64 Entwicklungsländer die Geschlechterparität bei der Einschulung auf Primarschulebene erreicht, und weitere 20 sind auf dem besten Weg, sie bis 2015 zu erreichen. 22 Länder sind jedoch weit davon entfernt, die Mehrheit von ihnen in Afrika südlich der Sahara⁴⁸. Bei der Sekundarschulbildung haben

⁴⁵ IAA: *Work and Family: The way to care is to share!*, online-Broschüre, S. 7.

⁴⁶ C. Hein und N. Cassirer: *Workplace solutions for childcare* (IAA, Genf, 2010), S. 248.

⁴⁷ Department of Labor, a.a.O.

⁴⁸ Die Information in diesem Absatz stützt sich auf: Weltbank: *2010 World Development Indicators*, S. 10.

Kasten 2.5

Europäisches Fallrecht: Auf dem Weg zur Gleichstellung der Geschlechter bei den Familienpflichten

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom September 2010 im Fall *Alvarez v. Sesa Start España* kann weitreichende Folgen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Europa haben. Das Gericht stellte fest, dass ein spanisches Gesetz, wonach Eltern jeden Tag eine Stunde arbeitsfreie Zeit zum Stillen eines Babies unter neun Monaten gewährt werden soll, mit den Gleichstellungsgesetzen unvereinbar sei und ein Beispiel für ungerechtfertigte Diskriminierung aufgrund des Geschlechts darstelle, da Väter die Freizeit nur nutzen könnten, wenn auch die Mutter berufstätig sei, während es den Müttern freistehe, ungeachtet des Beschäftigungsstatus des Vaters freizunehmen. Das Gericht stellte fest, dass das spanische Gesetz, das zuvor abgeändert worden war, um neben dem Bruststillen auch Flaschenstillen einzubeziehen, dazu bestimmt sei, die ordnungsgemäße Ernährung der Kinder sicherzustellen und die Eltern-Kinder-Bindung ungeachtet des Geschlechts zu fördern, da das Gesetz dem Stillen keine biologische Rolle mehr beimesse. Das Gericht stellte allgemein fest, dass Beschäftigungspolitiken, die dazu dienen sollen, Beruf und Familienleben für Arbeitnehmer mit Kindern in Einklang zu bringen, wie das spanische Stillgesetz, entsprechend der EU-Gleichbehandlungsrichtlinie beiden Elternteilen gleichermaßen zugute kommen müssen. Damit wird es den Männern freistehen, das Stillen des Babies sich regelmäßiger mit den Frauen zu teilen, wodurch die Fähigkeit von Frauen und Männern gestärkt wird, Beruf und Familie in ein gesundes Gleichgewicht zu bringen. Das Urteil kann auch dazu beitragen sicherzustellen, dass andere Politiken zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der EU in geschlechtsneutraler Form abgefasst werden.

Quelle: Gerichtshof der Europäischen Union: Pressemitteilung Nr. 94/10, 30. September 2010.

23 Länder, hauptsächlich in Lateinamerika und der Karibik, Europa und Zentralasien, die Geschlechterparität erreicht, und weitere 14 sind auf dem Weg dahin. 29 Länder, mehr als zwei Drittel davon in Afrika südlich der Sahara, sind weit davon entfernt und dürften die Parität nicht erreichen, wenn die derzeitigen Trends anhalten. Zur Hochschulausbildung liegen nur spärliche Daten vor. Die meisten Länder, die über Daten verfügen, haben Fortschritte auf dem Weg zur Geschlechterparität erzielt, aber Länder in Südasien und Afrika südlich der Sahara hinken hinterher.

Familienstandsgesetze

105. Mehrere Länder haben den Geltungsbereich ihrer Vorschriften zur Diskriminierung in der Beschäftigung aufgrund des Familienstands erweitert. Im Jahr 2007 erweiterte Namibia den Geltungsbereich seiner Gesetzgebung um das Verbot einer Entlassung aufgrund des Familienstands⁴⁹. Ruanda bezog den Familienstand als geschützten Grund in ein im Jahr 2009 erlassenes Gesetz ein, mit dem der Schutz vor Diskriminierung erweitert wurde⁵⁰. In den Jahren 2008 und 2009 wurde das Antidiskriminierungsgesetz von Neusüdwest, Australien, aus dem Jahr 1977 novelliert, um den Höchstbetrag des Schadenersatzes für Diskriminierungstatbestände auf 100.000 Dollar zu erhöhen, und der Begriff „Familienstand“ wurde in „Familien- oder Personenstand“ geändert, um Per-

sonen, die in gleichgeschlechtlicher Partnerschaft leben, einzubeziehen und zu schützen⁵¹.

Beschwerden wegen sexueller Belästigung

106. Umfragen haben ein hohes Maß an sexueller Belästigung am Arbeitsplatz ergeben, wobei zwischen 40 und 50 Prozent der Frauen in der Europäischen Union von irgendeiner Form von sexueller Belästigung oder unerwünschtem sexuellem Verhalten am Arbeitsplatz berichteten. Kleine Umfragen in asiatisch-pazifischen Ländern zeigen, dass 30 bis 40 Prozent der Arbeitnehmerinnen von irgendeiner Form von verbaler, körperlicher oder sexueller Belästigung betroffen sind⁵². In New South Wales, Australien, stellte sie im Jahr 2009 die Hauptkategorie von arbeitsbezogenen Beschwerden dar⁵³. Es ist nicht klar, ob dies das Ergebnis zunehmender sexueller Belästigung, einer besseren Nutzung und Kenntnis der Stellen, die sich speziell mit Nichtdiskriminierung und Gleichstellungsfragen befassen, oder der größeren Zahl erwerbstätiger Frauen ist. Da mehr Frauen aufgrund der Wirtschaftskrise eine prekäre Beschäftigung annehmen, sind sie möglicherweise stärker Belästigungen ausgesetzt.

⁴⁹ Labour Act, 2007.

⁵⁰ Law No. 13/2009 of 27 May 2009 Regulating Labour in Rwanda.

⁵¹ Anti-Discrimination Board of New South Wales: *Annual Report 2008-09*, 26. Okt. 2009, S. 2.

⁵² Generalversammlung der Vereinten Nationen: *In-depth study on violence against women*, Bericht des Generalsekretärs für die 61. Tagung der Generalversammlung, 6. Juli 2006, A/61/122/Add.1.

⁵³ Anti-Discrimination Board of New South Wales, a.a.O., S. 16.

Kasten 2.6**Oberster Gerichtshof von Bangladesch gibt Leitlinien zu sexueller Belästigung heraus**

Im Jahr 2008 leitete die Nationale Vereinigung der Rechtsanwältinnen von Bangladesch (BNWLA) ein Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof gegen die Regierung Bangladeschs ein. Die BNWLA beklagte sich über das Fehlen von Rechtsvorschriften gegen die sexuelle Belästigung von Frauen und Mädchen und forderte wirksame Rechtsvorschriften und/oder alternative Mechanismen zur Bekämpfung des Problems. Im Jahr 2009 gab der Oberste Gerichtshof Direktiven in Form von Leitlinien heraus, die in allen Arbeitsstätten und Bildungseinrichtungen zu befolgen und einzuhalten sind, bis ausreichende und wirksame einschlägige Rechtsvorschriften erlassen worden sind. Zweck dieser Leitlinien ist die Schärfung des Bewusstseins für sexuelle Belästigung und ihre Folgen. Sie unterstreichen die Pflichten der Arbeitgeber und der Behörden hinsichtlich der Aufrechterhaltung von Mechanismen zur Verhinderung oder Abschreckung von sexueller Belästigung und sehen wirksame Maßnahmen zur strafrechtlichen Verfolgung der Urheber von sexueller Belästigung und die Einleitung geeigneter Disziplinarmaßnahmen vor, falls erforderlich. In den Richtlinien wird die Einrichtung von Beschwerdeausschüssen in allen Arbeitsstätten und Bildungseinrichtungen im öffentlichen wie im privaten Sektor in Betracht gezogen; diese Ausschüsse werden Beschwerden entgegennehmen, Untersuchungen durchführen und Empfehlungen aussprechen.

Quelle: Bangladesh National Women Lawyers Association (BNWLA) vs. Government of Bangladesh and others, W.P.5916.08 jt.14.5.09.

107. Mehr Beschwerden gehen auch von Männern ein⁵⁴. Die Equal Employment Opportunity Commission berichtete, dass 16 Prozent der auf sexueller Belästigung beruhenden Beschwerden im Jahr 2009 von Männern eingereicht wurden gegenüber nur 12,1 Prozent im Jahr 1999⁵⁵. Eine im Jahr 2007 in Hongkong, China, durchgeführte Erhebung ergab, dass 25 Prozent der befragten Arbeitnehmer von sexueller Belästigung betroffen waren, wobei ein Drittel Männer waren, von denen nur 6,6 Prozent ihre Erfahrungen meldeten⁵⁶. Das Fortbestehen von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz ist möglicherweise nicht nur auf das Fehlen von Gesetzen, sondern auch von entsprechenden Präventionsprogrammen zurückzuführen.

Diskriminierung aufgrund der Rasse und der Ethnizität

Alarmierende Tendenzen weltweit

108. Der Kampf gegen Rassismus ist heute ebenso aktuell wie in der Vergangenheit⁵⁷. Im Jahr 2009 äußerte die Durban-Überprüfungskon-

ferenz, die als Folgemaßnahme zur UN-Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz von 2001 veranstaltet wurde, Sorge darüber, dass „die in der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Durban genannten Herausforderungen und Hindernisse nach wie vor angegangen und überwunden werden müssen, um Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz wirksam zu verhindern, zu bekämpfen und zu beseitigen, und dass es noch viele Bereiche gibt, in denen noch keine Erfolge erzielt worden sind oder weitere Verbesserungen erforderlich sind“⁵⁸.

109. Im Jahr 2009 hingen 45 Prozent aller Beschwerden über Diskriminierung in der Beschäftigung, die das Zentrum für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus⁵⁹ in Belgien erhielt, mit der Rasse zusammen; von diesen betrafen 36,5 Prozent den Zugang zu Beschäftigung und 56,1 Prozent die Arbeitsbedingungen. Auch die Australische Menschenrechtskommission berichtete, dass 44 Prozent ihrer rassenbezogenen Beschwerden die Beschäftigung betrafen⁶⁰. Die Kommission für Rassenbeziehungen Neuseelands berichtete ebenfalls, dass 40 Prozent der eingegangenen Beschwerden die Erlangung oder Beibehaltung einer Beschäftigung betrafen. Eine häufige Beschwerde betrifft Mobbing am Arbeitsplatz wegen der Rasse einer Person. In Frankreich berichtete die hauptsächlich für die Bekämpfung von Diskriminierung und die Förderung von Gleichstellung verantwortliche Stelle, die

⁵⁴ D. McCann: *Sexual harassment at work: National and international responses*, Conditions of Work and Employment Series Nr. 2 (Genf, IAA, 2005), S. 5.

⁵⁵ EEOC: *Sexual Harassment Charges: EEOC & FEPA's Combined FY 1997 – FY 2009*.

⁵⁶ IAA: *Sexual harassment at work*, fact sheet, 2007, zugänglich unter http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_96_en.pdf, aufgerufen am 25. Jan. 2011.

⁵⁷ Rede von Githu Muigai, Sonderberichterstatter für heutige Formen von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz anlässlich des Treffens der Hocharangigen Gruppe zur Begehung des Internationalen Tages für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, 19. März 2009, zugänglich unter: www.un.org/durbanreview2009/stmt19-03-09.shtml.

⁵⁸ Ergebnisdokument der Durban-Überprüfungskonferenz, Genf, 20.-24. Apr. 2009.

⁵⁹ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: *Discrimination Diversité: Rapport annuel 2009*, S. 80, 81.

⁶⁰ Australian Human Rights Commission: *Annual Report 2009-10*, S. 77.

Kasten 2.7 Urteil des Europäischen Gerichtshofs

Im Juli 2008 entschied der Europäische Gerichtshof gegen einen belgischen Arbeitgeber, der erklärt hatte, er wolle keine Arbeitnehmer ausländischer Herkunft einstellen, weil seine Kunden nur mit Arbeitnehmern belgischer Abstammung zu tun haben wollten. Das Gericht stellte fest, dass ein Arbeitgeber, der öffentlich seine Absicht bekundet, keine Arbeitnehmer ausländischer Herkunft einzustellen, sich der Diskriminierung schuldig macht. Dieses Urteil hat einen weiteren Beitrag zur einschlägigen europäischen Jurisprudenz geleistet.

Quelle: Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: *Discrimination/Diversité*: Rapport annuel 2009.

HALDE, dass Rassendiskriminierung nach wie vor der Hauptgrund für Diskriminierungsbeschwerden sei, die sowohl direkte Diskriminierungsfälle, wie offen diskriminierende Stellenanzeigen, als auch indirekte Fälle im Zusammenhang mit der Nichtanerkennung ausländischer Diplome umfassten⁶¹.

110. Korrespondenzttests, d.h. das Verschicken von mehreren passenden Bewerbungen um tatsächliche freie Stellen mit der Variablen der Ethnizität durch die zufällige Zuteilung von Namen, die weitgehend mit ethnischen Gruppen assoziiert werden, belegen ebenfalls das Ausmaß der Rassendiskriminierung beim Zugang zur Beschäftigung. Eine solche Untersuchung⁶², die 2009 im Vereinigten Königreich durchgeführt wurde, kam zu dem Ergebnis, dass die Nettodiskriminierung⁶³ zugunsten englisch klingender Namen gegenüber gleichwertigen Bewerbungen von Kandidaten aus ethnischen Minderheiten 25 Prozent betrug. Die Ergebnisse einer ähnlichen Untersuchung in Schweden legen den Schluss nahe, dass es bei den Rückrufen einen großen Unterschied zwischen Bewerbern mit schwedischen Namen und solchen mit arabisch/afrikanisch klingenden Namen gibt. Bei den 3.552 Stellen, die die Stichprobe umfasste, betrug die Nettodiskriminierungsrate 40,3 Prozent. Unter dem Gesichtspunkt einer tatsächlichen Stellensuche bedeutet dies, dass eine Person mit einem schwedisch klingenden Namen sich um zehn Stellen bewerben musste, bevor sie von einem Arbeitgeber kontaktiert wurde, wohingegen eine Person mit den gleichen Qualifikationen, aber mit einem arabisch oder afrikanisch

klingenden Namen sich 21-mal hätte bewerben müssen, um kontaktiert zu werden⁶⁴.

Kaum Fortschritte für Menschen afrikanischer Abstammung

111. In einer Mitteilung zu Menschen afrikanischer Abstammung erinnerte die Durban-Überprüfungstagung daran, dass „seit Jahrhunderten Menschen afrikanischer Abstammung, die in der afrikanischen Diaspora lebten, als Teil des Vermächnisses der Sklaverei und des Kolonialismus ausgegrenzt wurden“. Sie erkannte an, „dass Menschen afrikanischer Abstammung aufgrund von Rassismus und Rassendiskriminierung in vielen Aspekten des öffentlichen Lebens an den Rand gedrängt worden sind“ und dass infolgedessen „sie unter Ausgrenzung und Armut gelitten haben“. Die Tagung unterstrich auch, dass zwar Fortschritte erzielt worden seien, dass in vielen Teilen der Welt die Situation aber immer noch die gleiche sei. Sie erkannte an, dass „die Faktoren, die zu Armut unter Menschen afrikanischer Abstammung führen, hauptsächlich strukturell bedingt sind“⁶⁵.

112. Abbildung 2.2 zeigt einen steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten seit Beginn der Wirtschaftskrise im Jahr 2008. Ein genauer Blick auf die Zahlen zeigt, dass die Arbeitslosigkeit unter der weißen Bevölkerung seit 2008 um 4,7 Prozentpunkte (von 4,9 auf 9,6 Prozent) gestiegen ist, während die Arbeitslosigkeit unter der afroamerikanischen Bevölkerung um 7,9 Prozentpunkte (von 9,4 auf 17,3 Prozent) und unter der asiatischen Bevölkerung in den Vereinigten Staaten um 5,2 Prozentpunkte (von 3,2 auf 8,4 Prozent) gestiegen ist. Die Arbeitslosenrate unter der afrikanisch-amerikanischen Bevölkerung ist immer noch nahezu doppelt so hoch wie die-

⁶¹ Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE): *Rapport annuel 2009*, S. 39.

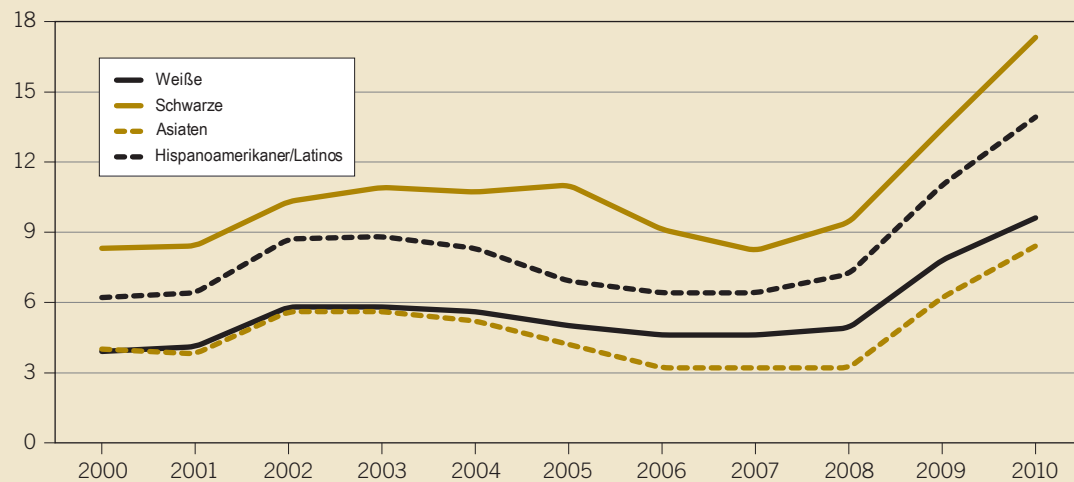
⁶² M. Woods et al.: *A test for racial discrimination in recruitment practice in British cities*, Department for Work and Pensions, Research Report Nr. 607, 2009, S. 3.

⁶³ Nettodiskriminierung bedeutet in diesem Fall: die Zahl der Fälle von Diskriminierung einer bestimmten ethnischen Gruppe, die die Zahl der Diskriminierungsfälle zu ihren Gunsten übersteigt.

⁶⁴ Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS): *What's in a name? A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process*, Working Paper 2007, S. 7.

⁶⁵ Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte: *People of African descent: Progress and challenges*, Mitteilung für die Durban-Überprüfungskonferenz, 20.-24. Apr. 2009, Genf.

Abbildung 2.2. Tendenzen der Arbeitslosigkeit in den USA 2000-10 (in Prozent)



Quelle: United States Dept. of Labour. Unemployment rates (percentages by race and ethnic group). Abgerufen am 10. Mai 2010 von <http://data.bls.gov/PDQ/servlet/SurveyOutputServlet>.

jenige unter der weißen Bevölkerung, und die Kluft hat sich seit Beginn der Krise vergrößert.

113. Eine ähnliche Kluft bei der Arbeitslosigkeit besteht in Europa. Eine vor kurzem durchgeführte Analyse des British Institute for Public Policy Research zeigte, dass nahezu die Hälfte (48 Prozent) der schwarzen Menschen im Alter zwischen 16 und 24 Jahren zum Zeitpunkt der Untersuchung (im Jahr 2009) arbeitslos waren – verglichen mit der Arbeitslosenrate unter jungen weißen Menschen, die bei 20 Prozent lag. Gemischte ethnische Gruppen verzeichneten die größte Gesamtzunahme der Arbeitslosigkeit, nämlich von 21 Prozent im März 2008 auf 35 Prozent im November 2009⁶⁶.

114. In Brasilien, einem Land, in dem die Rassenkategorien eigene Angaben machen, zeigten Daten (siehe Abbildung 2.3), dass die Arbeitslosenrate unter „schwarzen“ und „braunen“ Arbeitnehmern mit 10,1 Prozent höher war als unter weißen Arbeitnehmern (8,2 Prozent). Obgleich „schwarze“ oder „braune“ Menschen 45,3 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den sechs Ballungsgebieten ausmachen, stellten sie 50,5 Prozent der Arbeitslosen.

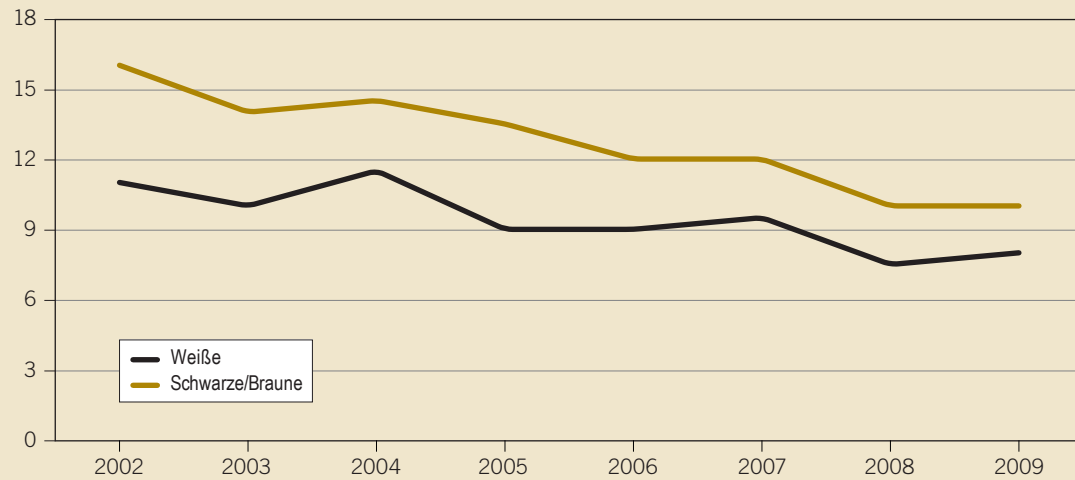
115. Auch in Südafrika ist die Arbeitslosenrate je nach Bevölkerungsgruppe unterschiedlich. Im zweiten Quartal 2010 betrug die Arbeitslosenrate

unter Schwarzafrikanern 29,5 Prozent, unter gemischtrassischen Menschen, die als „Mischlinge“ bezeichnet werden, 22,5 Prozent, unter Menschen indischer oder asiatischer Herkunft 10,1 Prozent und unter der weißen Bevölkerung 6,4 Prozent. Die nationale Arbeitslosenrate lag bei 25,3 Prozent⁶⁷. Dies kann auf die Bedeutung von historischen und sozialen Faktoren selbst im Kontext gesetzlicher Nichtdiskriminierung und positiver Maßnahmen hindeuten.

116. Südafrikanische Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten sind dazu verpflichtet sicherzustellen, dass zuvor benachteiligte Gruppen, die gesetzlich als „Schwarze“ definiert werden, angemessene Positionen auf allen Ebenen bekleiden. Dennoch sind Schwarze der Beschäftigungsgleichstellungsanalyse 2008-09 zufolge nach wie vor unterrepräsentiert. Die kleine Anzahl von afrikanischen Männern und Frauen und Mischlingsfrauen in Spitzenpositionen im Vergleich zu ihrem Anteil an der Erwerbsbevölkerung ist ein Beispiel für vertikale berufliche Segregation. Unverhältnismäßig viele Schwarze verrichten auch geringqualifizierte Tätigkeiten, viele von ihnen informell. In der Privatwirtschaft sind Weiße im Vergleich zu anderen ethnischen Gruppen auf der obersten Leitungsebene überrepräsentiert. Im Staatsdienst sind

⁶⁶ Institute for Public Policy Research: „Recession leaves almost half young black people unemployed, finds ippr“, veröffentlicht auf der ippr-Homepage, 20. Jan. 2010.

⁶⁷ Statistics South Africa: *Quarterly Labour Force Survey, Quarter 2, 2010*, Statistical release PO211, S. 13.

Abbildung 2.3. Arbeitslosenraten (Prozent), sechs Ballungsgebiete

Quelle: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, abgerufen am 7. Mai 2010 von http://www.ibge.gov.br/english/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1370&id_pagina=1.

schwarze Afrikaner und Mischlinge sehr viel besser dran (Abbildung 2.4)⁶⁸.

117. Die Wirksamkeit von positiven Aktionsprogrammen (affirmative action programmes) zur Erreichung ihrer Ziele ist immer noch Gegenstand von Debatten, es deutet aber viel darauf hin, dass sie nützlich sind. Eine Untersuchung der Universität Oxford aus dem Jahr 2009 ergab, dass freiwillige Vereinbarungen im Hinblick auf die Sicherstellung fairer Beschäftigungsergebnisse, auch auf hohen Führungsebenen, wirksamer waren als gesetzlich durchsetzbare Vereinbarungen⁶⁹. Die Untersuchung stellte auch fest, dass die von der Führungsspitze einer Organisation vorgegebene Grundtendenz und Politik bei der Bestimmung von Diversitätsergebnissen eine entscheidende Rolle spielen können, wobei die Beschäftigten auf den unteren Ebenen dem Beispiel der Unternehmensführung folgen⁷⁰. Dadurch, dass Stellenanzeigen effektiv auf unterrepräsentierte Gruppen zugeschnitten wurden, und ein Mitarbeiter damit

beauftragt wurde, für die Einhaltung von Diversitätsverpflichtungen zu sorgen, wurde die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen die gesetzlichen Anforderungen erfüllen, erheblich erhöht⁷¹.

118. Der Abbau rassistischer Ungleichheiten durch positive Maßnahmen kann sogar noch schleppender verlaufen. Im Jahr 2010 unterstrich die Südafrikanische Kommission für Beschäftigungsgleichheit die „sehr langsamen Fortschritte bei der Umwandlung und das Potential, die unbedeutenden bisher erzielten Errungenschaften auszuhebeln“⁷². Sie stellte auch fest, dass die Forderung nach der „Sunset-Klausel“ (die einen konkreten Termin für die Beendigung der positiven Maßnahmen setzen würde) „verfrüht“ sei. Auch in den Vereinigten Staaten sind nur langsame Fortschritte zu verzeichnen gewesen. Der Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) zufolge sind zwar bei der Zusammensetzung des Bundespersonals während der letzten zehn Jahre einige Fortschritte erzielt worden, insgesamt hat sich jedoch wenig geändert⁷³.

⁶⁸ Commission for Employment Equity Pretoria (Department of Labour, Chief Directorate of Communication): *Annual Report 2008-09*, S. 26.

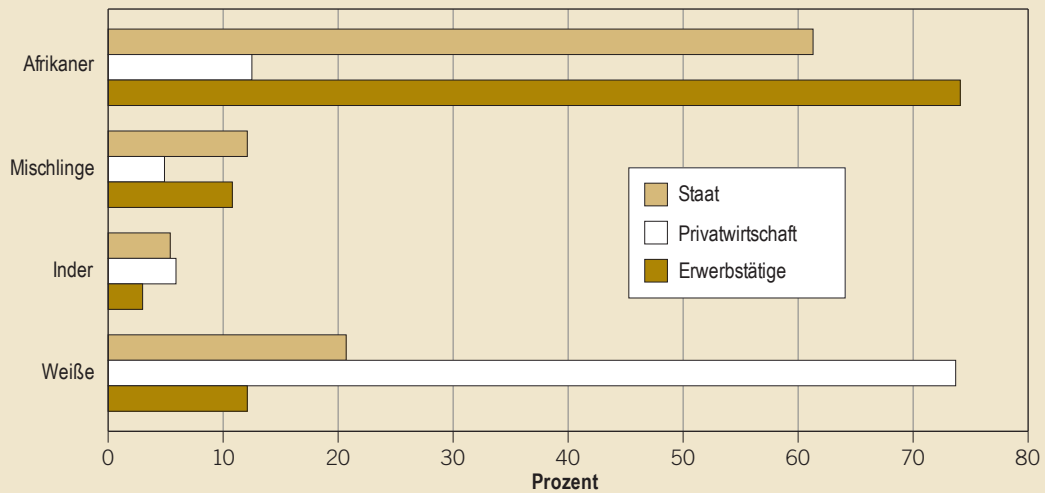
⁶⁹ C. McCrudden et al.: „Affirmative Action without Quotas in Northern Ireland“, in *The Equal Rights Review* (Vol. 4, 2009), S. 11.

⁷⁰ C. McCrudden et al., a.a.O., S. 13.

⁷¹ Ebd., S. 14.

⁷² Department of Labour: *10th CEE Annual Report, 2009-10*, S. iv.

⁷³ EEOC: *Annual Report on the federal work force, fiscal year 2009*.

Abbildung 2.4. Profil des Personals auf der obersten Leitungsebene in Südafrika nach Sektor und ethnischer Gruppe

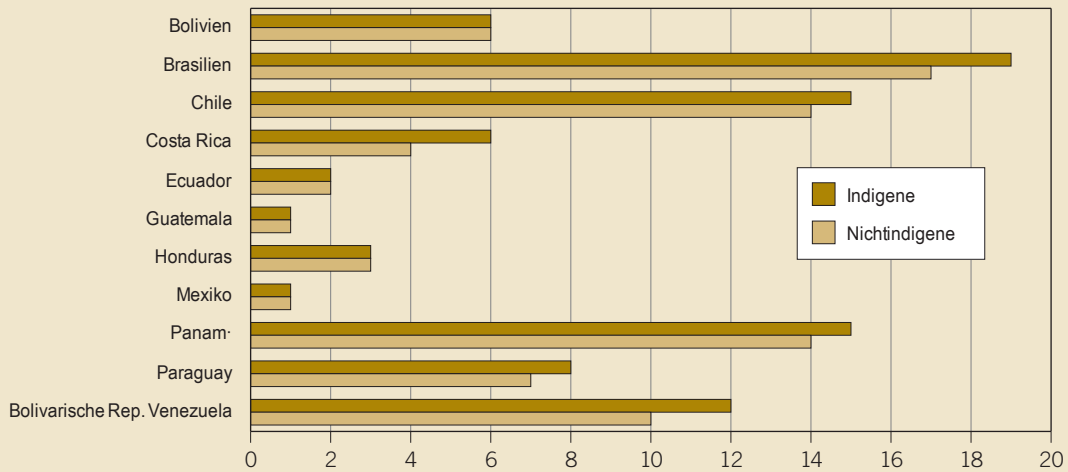
Quelle: Beruht auf einer Analyse der südafrikanischen Arbeitsmarkterhebungen 2001 – 1. Quartal 2010.

Kasten 2.8

Anerkennung der Rechte der Menschen afrikanischer Abstammung

Der Schutz der Rechte der Menschen afrikanischer Abstammung ist während der letzten Jahre in die nationalen und internationalen Agenden aufgenommen worden. Auf internationaler Ebene hat die UN-Generalversammlung das Jahr 2011 zum Internationalen Jahr der Menschen afrikanischer Abstammung erklärt, um die nationalen Maßnahmen und die regionale und internationale Zusammenarbeit zugunsten der Menschen afrikanischer Abstammung in Bezug auf die volle Ausübung ihrer Rechte und ihre Teilhabe und Integration in allen Aspekten der Gesellschaft zu stärken. Auf nationaler Ebene wirkten beispielsweise in Ecuador die Menschen afrikanischer Abstammung an der Ausarbeitung der neuen Verfassung von 2008 mit, die erstmals Afro-Ecuadorianer als Teil des Mehrassenstaates anerkennt. Ihre kollektiven Rechte werden auch im Rahmen der neuen Verfassung anerkannt. In Kolumbien hat die kolumbianische Regierung im Anschluss an Empfehlungen der Intersektoralen Kommission für die Förderung der afro-kolumbianischen, Palenquero- und Raizal-Bevölkerungsgruppen im Jahr 2009 verschiedene Maßnahmen ergriffen, um Menschen afrikanischer Abstammung den Zugang zum Arbeitsmarkt zu garantieren, darunter die Durchführung von Berufsausbildungsprogrammen und die Einrichtung einer Beobachtungsstelle zur Verhinderung von Rassendiskriminierung im Arbeitsmarkt.

Quelle: UN-Generalversammlung, Bericht A/HRC/14/18, Genf, 2010; Antón J. et al., 2009, *Afrodescendientes en América Latina y el Caribe: Del reconocimiento estadístico a la realización de derechos*, UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Santiago, 2009), UN-Wirtschafts- und Sozialrat, Bericht E/C.12/COL/Q/5/Add.1, Genf, 2009.

Abbildung 2.5. Arbeitslosenraten Lateinamerika (in Prozent)

Quelle: CELADE. Entnommen am 12. Mai 2010 von <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/>.

Indigene Völker: Der Fall Lateinamerikas

119. Nach Schätzungen der IAO leben heute in der Welt rund 370 Millionen indigene Menschen. Sie stellen mehr als 5.000 eigenständige Völker in mehr als 70 Ländern dar⁷⁴. Indigene Völker stellen nur 5 Prozent der Weltbevölkerung, machen aber 15 Prozent der ärmsten Menschen der Welt aus⁷⁵.

120. Statistiken des Lateinamerikanischen und Karibischen Demographischen Zentrums (CELADE)⁷⁶ zeigen relativ kleine Unterschiede bei den Arbeitslosenraten zwischen indigenen und nichtindigenen Bevölkerungsgruppen. Das Fehlen ausgeprägter Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten sagt aber nicht viel über die Art der Tätigkeiten oder das Einkommensniveau aus. Indigene Arbeitskräfte und solche afrikanischer Abstammung machen einen kleineren Teil der Arbeitnehmer im Vergleich zu anderen Arbeitnehmern in sechs der Länder in der betreffenden Region aus, was die Tatsache widerspiegelt, dass indigene Völker stärker auf prekäre informelle Arten von Arbeit angewiesen sind. Infolge ihres Unvermögens, Arbeitsplätze in formellen Tätig-

keitsbereichen zu erlangen, haben indigene Völker eher als nichtindigene Menschen Arbeitsplätze inne, die möglicherweise nicht mit gewöhnlichen betrieblichen Leistungen, einem sicheren menschenwürdigen Einkommen, ausreichender Freizeit und menschenwürdigen Arbeitsbedingungen verbunden sind. Insgesamt machen unabhängige Arbeitsvorkehrungen, darunter Haus- und Familienarbeit, bis zu 46,3 Prozent der Beschäftigung für indigene und afrikanischstämmige Erwerbstätige in Bolivien und 25,2 Prozent in Peru aus.

121. Im Gegensatz zu den Übereinstimmungen bei den Arbeitslosenraten ist das Lohngefälle zwischen indigenen und nichtindigenen Menschen erheblich. In Bolivien beispielsweise beträgt der durchschnittliche Stundenverdienst von indigenen Arbeitskräften nur 34 Prozent derjenigen von nichtindigenen Arbeitskräften. Auch die Gesundheits- und Altersversorgung von indigenen Arbeitskräften ist in Bolivien, Ecuador, Guatemala und Peru sehr viel schlechter. Zwar lassen sich die berufliche Segregation und das Lohngefälle, mit denen indigene Völker in Lateinamerika konfrontiert sind, zum Teil durch strukturelle Diskriminierung aufgrund des geographischen Wohnorts und aufgrund von Bildungsunterschieden erklären, die Unterschiede dürften aber auch bis zu einem gewissen Grad auf gesellschaftliche Diskriminierung zurückzuführen sein, da die Lohnunterschiede selbst dann bestehen blieben, wenn das Bildungsniveau oder der geographische Wohnort ähnlich waren.

⁷⁴ IAA: *Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A guide to ILO Convention No. 111*, Genf, 2007, S. 3.

⁷⁵ Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte: *Combating discrimination against indigenous peoples*, Information note, Durban-Überprüfungskonferenz, Genf, 20.-24. Apr. 2009.

⁷⁶ Siehe IAA: *2007 Labour Overview: Latin America and the Caribbean*, Regionalbüro für Lateinamerika und die Karibik, 2007, S. 39-46.

Kasten 2.9 Fortschritte für indigene Völker in Lateinamerika

Die Regierungen mehrerer lateinamerikanischer Länder haben Schritte unternommen, um die wirtschaftliche und soziale Teilhabe von indigenen Völkern zu verbessern. El Salvador war im Oktober 2010 Gastgeber des ersten Nationalen indigenen Kongresses, auf dem verschiedene Aspekte der Rechte von indigenen Völkern erörtert und sechs Vertreter indigener Völker zur Bildung einer nationalen Kommission ausgewählt wurden, mit der Aufgabe, einen ständigen Dialog mit der Regierung zu erleichtern. In Chile konzentriert sich der Aktionsplan „Re-Conocer“ 2008-2010 auf drei Hauptbereiche: Rechte, Entwicklung und Vielfalt von indigenen Bevölkerungsgruppen. In Panama sieht ein Gesetz über kommunale Ländereien aus dem Jahr 2008 Grundbesitz von indigenen Gemeinschaften vor, die nicht in einer indigenen Region leben.

Quellen: Präsidentschaft von El Salvador, 2010. Finaliza Primer Congreso Nacional indigenas con la elección de representantes a Comisión Nacional de pueblos indígenas, 2009; Regierung Chiles: *Re-conocer: pacto social por la multiculturalidad*, 2008; UN-Generalversammlung, Report A/65/18 (2010).

Kasten 2.10 Die Initiative eines Arbeitgebers für Roma-Arbeitskräfte

In der Slowakei hat U.S. Steel Kosice, s.r.o., ein Tochterunternehmen von United States Steel, ein Projekt zur Beschäftigungsunterstützung für Bürger des Dorfes Velka Ida entwickelt, wo 40 Prozent der Bevölkerung Roma sind. In Zusammenarbeit mit den Dorfbehörden sind seit 2002 150 Arbeitsplätze für Roma und Angehörige marginaler Gruppen geschaffen worden. Das Projekt sieht auch die Schulbildung der Kinder der Arbeitskräfte vor, vom Kindergarten über höhere Schulbildung bis zur Berufsausbildung, wonach das Unternehmen auch eine Beschäftigung anbietet.

Quelle: U.S. Steel Kosice, s.r.o. website: <http://www.usske.sk/citizenship/rom-e.htm>, aufgerufen am 15. Oktober 2010.

Politiken und Maßnahmen zugunsten indigener Völker

122. Die Diskriminierung indigener Völker hängt nicht nur mit dem Zugang zur formellen Beschäftigung zusammen, sondern auch mit dem Zugang zu Ressourcen wie Land, damit sie ihre traditionellen Tätigkeiten ausüben können. In einigen Ländern sind verschiedene Politiken und Maßnahmen angenommen worden, um beide Fragen anzugehen. In Chile beispielsweise ist ein Programm zur Förderung besserer Lebensbedingungen für die Aymara-, Atacaman- und Mapuche-Gemeinschaften auf den Weg gebracht worden, das zur Beseitigung von strukturellen Hindernissen für menschenwürdige Arbeit für indigene Völker beiträgt⁷⁷. Auch El Salvador hat Initiativen umgesetzt wie die Förderung von Familienkleinstbetrieben in ländlichen Gebieten im Nordosten des Landes, um indigenen Völkern zu helfen und den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu unternehmerischen Tätigkeiten zu erleichtern⁷⁸. Desgleichen hat das Salvadorianische Institut für Agrarreform Landübertragungsprogramme auf den Weg gebracht, die indigenen Gemeinschaften und ande-

ren Bevölkerungsgruppen gleichen Zugang verschaffen⁷⁹.

123. Das Fehlen von wirksamen Umsetzungsverfahren erklärt möglicherweise die anhaltende Diskriminierung in vielen Ländern trotz des Bestehens von Antidiskriminierungsgesetzen. In Brasilien wies die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte auf das „beeindruckende“ Arsenal von Gesetzen und Maßnahmen hin, mit dem Ziel, die Menschenrechte indigener Völker zu fördern und ihre sozioökonomische Lage zu verbessern, aber auch auf die Notwendigkeit ihrer ordnungsgemäßen Umsetzung, um Diskriminierung, Ungerechtigkeit und Gewalt anzugehen⁸⁰.

Europa und die Roma

124. Das Europäische Zentrum für die Rechte der Roma (ERRC) hat festgestellt, dass „die Rassendiskriminierung der Roma in ganz Europa immer noch ein allgemeines und anhaltendes Problem ist. Die Roma können sich in allen Bereichen des Lebens Diskriminierungen gegenübersehen, was zur Ausgrenzung und Armut beiträgt. Viele Roma

⁷⁷ IAA: *2007 Labour Overview*, a.a.O., S. 49.

⁷⁸ IAA: Ausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, im Jahr 2009 veröffentlichte individuelle Bemerkung hinsichtlich der Durchführung des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, durch El Salvador (Ratifizierung: 1995).

⁷⁹ Ebd.

⁸⁰ Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte: „Brazil's indigenous and Afro-Brazilian populations face serious discrimination: UN Human Rights Chief“, am 13. Nov. 2009 online veröffentlicht.

Kasten 2.11 Die nationale Roma-Politik Finnlands

Im Dezember 2009 brachte die finnische Regierung eine nationale Roma-Politik auf den Weg, die von einer vom Ministerium für Soziales und Gesundheit eingesetzten Arbeitsgruppe ausgearbeitet worden war. Ziel der Politik ist die generelle Integration und Gleichbehandlung der Roma in verschiedenen Lebensbereichen. Die Politik fördert die Teilnahme der Roma an der beruflichen Bildung und Ausbildung und unterstützt ihren Zugang zum Arbeitsmarkt. Nach den Vorstellungen der Regierung soll Finnland bis 2017 zu einem Vorreiter bei der Förderung der Gleichbehandlung und der Integration der Roma-Bevölkerung werden.

Quelle: Ministerium für Soziales und Gesundheit: The Proposal of the Working Group for a National Policy on Roma: Working Group Report, Reports of the Ministry of Social Affairs and Health (2009) Seite 57. Zugänglich unter: http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-11164.pdf.

sind nach wie vor ungebildet und arbeitslos, leben in getrennten, minderwertigen Behausungen und haben eine sehr viel geringere Lebenserwartung als Nicht-Roma“⁸¹.

125. Einer Erhebung der Weltbank zufolge kann die geringe Erwerbsbeteiligung der Roma in der Tschechischen Republik auf die niedrigen Bildungsabschlüsse zurückgeführt werden. Nur zwei von zehn Roma verfügen über irgendeine Form der formellen Berufsausbildung oder Sekundarschulbildung. Die tatsächlichen Lese-, Schreib- und Rechenkenntnisse sind ebenfalls gering. Nur 12 Prozent der Roma im erwerbsfähigen Alter können als funktional gebildet angesehen werden, d.h. dass sie in der Lage sind, die meisten der relativ einfachen Fragen zu beantworten, die Primarschulkenntnisse erfordern⁸².

126. Der Bericht weist darauf hin, dass die systematische Diskriminierung wahrscheinlich mit ein Grund für die geringe Erwerbsbeteiligung der Roma ist, die vorhandenen Daten aber darauf schließen lassen, dass fehlende Qualifikationen und Berufserfahrung ein noch größeres Hindernis darstellen. Arbeitgeber, die für den Bericht befragt wurden, gaben mangelnde Qualifikationen als den Hauptgrund dafür an, dass sie keine Roma einstellten.

127. Es sind eine Vielfalt von Arbeitsmarktmaßnahmen getroffen worden, um die Eingliederung der Roma zu verbessern. Der Sachverständigenausschuss des Europarates zu Roma und Fahrenden stellte im Juni 2009 Beispiele für vorbildliche Praktiken im Bereich der Arbeitsmarktpolitik für Roma in Europa vor⁸³. Darunter waren Anreize zur Förderung allgemeiner Qualifikationen und

wirtschaftlicher Tätigkeit in Bulgarien und Irland, Mikrokreditprogramme in Spanien, Berufsausbildungsprogramme wie das Zigeunerentwicklungsprogramm in Spanien, das START-Programm in Ungarn oder das Praktikantenprogramm für Fahrende in Irland.

128. In Serbien nahmen 140 Roma an Programmen für den Erwerb einer Grundbildung und grundlegender beruflicher Qualifikationen teil, während rund 300 Roma an öffentlichen Arbeiten mitwirkten. Im Rahmen des Programms für die Roma-Gemeinschaft in Polen ist eine subventionierte Beschäftigung und Ausbildung für die Roma geboten worden. Die Zahl der Roma, die von einer subventionierten Beschäftigung profitiert haben, fiel von 74 im Jahr 2006 auf 63 im Jahr 2007, während 35 im Jahr 2007 eine Berufsausbildung erhielten. Trotz dieser Maßnahmen auf nationaler Ebene zeigen die jüngsten Entwicklungen in der EU, dass die Bemühungen im Zusammenhang mit der Diskriminierung und Verletzlichkeit der Roma von einer stärkeren Kohärenz und Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen nationalen Initiativen profitieren würden.

Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit und der Fall der Wanderarbeitnehmer

129. Die Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit ist ein Aspekt der Mehrfachdiskriminierung, von der Wanderarbeitnehmer häufig betroffen sind. Tatsächlich lässt sich in vielen Fällen nur schwer feststellen, ob die diskriminierende Behandlung eines Wanderarbeitnehmers/einer Wanderarbeitnehmerin ausschließlich auf seiner bzw. ihrer Staatsangehörigkeit oder wahrgenommenen Staatsangehörigkeit, auf rassistischen, ethnischen, religiösen oder sonstigen sichtbaren Gründen oder einer Verbindung dieser Gründe beruht.

⁸¹ ERRC: Statement on the occasion of Human Rights Day, 10. Dez. 2009.

⁸² Weltbank: *Czech Republic: Improving Employment Chances of the Roma*, 21. Okt. 2008, Human Development Sector Unit Europe and Central Asia, S. 7, 42.

⁸³ Europarat: *Employment Policies for Roma in Europe*, Powerpoint presentation made at the Employment Workshop, Zagreb, 15.-16. Juni 2009.

130. Die internationalen und regionalen Menschenrechtsinstrumente enthalten offene Nichtdiskriminierungsklauseln, die erweitert werden können, um nicht gerechtfertigte Unterscheidungen zwischen Personen aufgrund der Staatsangehörigkeit zu verbieten⁸⁴. Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 1950⁸⁵, bezieht sich zwar nicht unmittelbar auf die Staatsangehörigkeit als Diskriminierungsgrund, ist aber vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte dahingehend ausgelegt worden, dass er eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit verbietet. Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Versagung von Leistungen der Sozialen Sicherheit für Migranten allein aufgrund ihrer ausländischen Staatsangehörigkeit ungesetzlich ist und hinzugefügt, dass „sehr gewichtige Gründe geltend gemacht werden müssten, bevor der Gerichtshof eine unterschiedliche Behandlung allein aufgrund der Staatsangehörigkeit als mit der Konvention vereinbar ansehen könnte“⁸⁶.

131. Der Menschenrechtsausschuss, dem die Überwachung der Anwendung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR), 1966, obliegt, hat die Auffassung geäußert, dass der Ausschluss eines rechtmäßig beschäftigten ausländischen Staatsangehörigen von der Wahl in den Betriebsrat eines privatwirtschaftlichen Unternehmens mit der Begründung, er sei kein Staatsangehöriger des betreffenden Landes oder eines anderen Staats des Europäischen Wirtschaftsraums, eine unrechtmäßige Diskriminierung auf der Grundlage der Staatsangehörigkeit darstelle, weil die Funktion eines Betriebsratsmitglieds (nämlich die Förderung der Interessen der Mitarbeiter und die Überwachung der Einhaltung der Arbeitsbedingungen) nichts enthalte, was vernünftigerweise eine Unterscheidung zwischen Personen allein aufgrund ihrer

unterschiedlichen Staatsangehörigkeit rechtfertigen könnte⁸⁷.

132. Im Rahmen des EU-Freizügigkeitsregimes ist jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit zwischen Staatsangehörigen von EU-Mitgliedsstaaten nach Artikel 18 des Vertrags über die Funktionsweise der Europäischen Union ausdrücklich verboten⁸⁸. Außerdem sollte diese Bestimmung im Prinzip auf das Verbot ungerechtfertigter Unterschiede in der Behandlung zwischen verschiedenen Gruppen von Nicht-EU-Staatsangehörigen aufgrund der Staatsangehörigkeit anwendbar sein, da sie auch für den Teil des Vertrags mit dem Titel „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ gilt, der die Formulierung und Entwicklung der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU betrifft. Die Charta der Grundrechte der EU, die am 1. Dezember 2009 rechtlich verbindlich wurde, enthält eine offene Antidiskriminierungsklausel und wiederholt das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit: „Im Anwendungsbereich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union ist unbeschadet der besonderen Bestimmungen dieser Verträge jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten“⁸⁹.

133. Die Migration hängt heutzutage weitgehend mit Arbeit und Beschäftigung zusammen. Nach Schätzungen des IAA von 2010 gibt es weltweit rund 105,4 Millionen erwerbstätige Migranten (einschließlich Flüchtlingen) unter der geschätzten Gesamtbevölkerung von 214 Millionen Menschen, die außerhalb ihres Geburts- oder Staatsangehörigkeitslandes leben⁹⁰. Dies sind die meisten Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter in dieser Bevölkerung, und zusammen mit ihren Angehörigen machen sie vielleicht 90 Prozent der globalen „Migranten“-Bevölkerung aus. Aufgrund der Herausforderungen, die mit den wirtschaftlichen, demographischen und technologischen Veränderungen verbunden sind, ist die Anwesenheit von ausländischen Arbeitskräften in den Industrieländern unverzichtbar. Die zunehmende Zahl von Stellen, die nicht mit einheimischen Arbeitskräften besetzt werden können, und Faktoren wie das Altern der nationalen Erwerbsbevölkerung machen es erforderlich, Arbeitsmigranten einzu-

⁸⁴ Siehe beispielsweise die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948, Art. 2, und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Art. 2(1) und 26. Siehe auch die Amerikanische Menschenrechtskonvention, 1969, Art. 1 und 24, und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker, 1981, Art. 2.

⁸⁵ Art. 14 hat keinen eigenständigen Status als solchen und muss in Verbindung mit den anderen Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gelesen werden. Eine eigenständige Nichtdiskriminierungsklausel ist jedoch in das Zusatzprotokoll Nr. 12 zur EMRK, 2000 (Art. 1), aufgenommen worden, die zum 15. Okt. 2010 von 18 Mitgliedern des Europarats ratifiziert worden war.

⁸⁶ *Gaygusuz v. Austria*, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Urteil vom 16. Sept. 1996, Abs. 42; *Koua Poirrez v. France*, Urteil vom 30. Sept. 2003, Abs. 46. In beiden Urteilen wurde Art. 1 des Ersten Zusatzprotokolls zur EMRK, 1952, der den Schutz des Eigentums betrifft, dahingehend ausgelegt, dass er den Zugang zu Leistungen der Sozialen Sicherheit für die betreffenden Ausländer einschließt.

⁸⁷ Menschenrechtsausschuss: Communication No. 965/2000 concerning the case *Kurakurt v. Austria*, 4. Apr. 2002, UN Doc CCPR/C/74/D/965/2000, Abs. 8.4.

⁸⁸ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union, 2010, C 115/56, Art. 18.

⁸⁹ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, 2000, C 364/01, Art. 21(1) und 21(2).

⁹⁰ IAA: *International labour migration: A rights-based approach*, Genf, 2010, S. 18.

stellen⁹¹. Dennoch stoßen Arbeitsmigranten auf eine Vielfalt von Hindernissen für eine faire Beschäftigung, die während des gesamten Beschäftigungszyklus in Erscheinung treten können.

Ausprägungen der Diskriminierung in der Beschäftigung

134. Diskriminierende Praktiken können sich aus Gesetzen, Politiken oder praktischen Maßnahmen ergeben. In Italien beispielsweise ist es sich rechtmäßig aufhaltenden Nicht-EU-Migranten nicht gestattet, Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor, einschließlich des Pflegebereichs, zu besetzen⁹². Ein 2008 erlassenes Gesetz über Ausfuhr-Freizonen in Madagaskar enthält Bestimmungen für niedrigere Löhne und Leistungen der Sozialen Sicherheit für Wanderarbeitskräfte⁹³. Ein UNDP-Bericht von 2009 kam zu dem Schluss, dass in Thailand durch die Politik gegenüber Wanderarbeitskräften die Kluft zwischen ihnen und den thailändischen Staatsangehörigen größer geworden ist. Der Bericht verweist auf die im Jahr 2006 von Phuket und einigen anderen Provinzen angenommene Provinzverordnung über Wanderarbeitnehmer, die die Freizügigkeit und die Grundrechte von Wanderarbeitnehmern aus Myanmar, Kambodscha und der Demokratischen Volksrepublik Laos hemmt⁹⁴.

135. Diskriminierende Stellenanzeigen wurden in Ländern wie Deutschland, Österreich und Spanien festgestellt. So enthielt eine Stellenanzeige in Deutschland den ausdrücklichen Hinweis, dass sich nur deutsche Staatsangehörige oder Muttersprachler zu bewerben brauchen⁹⁵.

136. Wenn sie eine Beschäftigung gefunden haben, sehen sich Wanderarbeitnehmer möglicherweise tagtäglich mit diskriminierenden Einstellungen konfrontiert. In Flandern, Belgien, beispielsweise hieß es in einer internen Vorschrift eines Autozubehörunternehmens, in dem 70 Prozent der Beschäftigten ausländischer Herkunft sind, dass Arbeitnehmer, die dreimal hintereinander andere Sprachen als holländisch verwenden, mit Entlassung rechnen müssen. Diese Vorschrift

wurde mit „Sicherheitsgründen“ und „Respekt gegenüber anderen Arbeitnehmern“ begründet⁹⁶.

Arbeitsbedingungen

137. Unfaire Arbeitsbedingungen von Migranten finden sich in Entwicklungsländern wie in entwickelten Ländern. In der Europäischen Union umfassten die gemeldeten Fälle von Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern Schikanierung, lange Arbeitszeiten unter ungesunden Bedingungen, Verweigerung von Krankenurlaub und niedrige Löhne⁹⁷. In Israel betrug der Durchschnittslohn eines ausländischen Arbeitnehmers im Betreuungssektor im Jahr 2007 2.200 neue israelische Schekel (NIS) für sechs Arbeitstage, was 1.200 NIS unter dem Mindestlohn lag, ohne Überstundenbezahlung⁹⁸.

138. Auch beim Zugang zu Sozialleistungen, die denen entsprechen, die Inländern gewährt werden, können Wanderarbeitnehmer vor Hindernissen stehen. Manche Länder schließen die Teilnahme von Migranten an Sozialversicherungsprogrammen völlig aus. Viele Länder des Golf-Kooperationsrats beispielsweise gewähren Migranten nur Zugang zu kurzfristigen Leistungen wie Gesundheitsversorgung und verweigern ihnen den Zugang zu langfristigen übertragbaren Leistungen wie Altersrenten. Andere Länder gewähren vielleicht Zugang zu langfristigen Leistungen, sehen aber nicht die Übertragbarkeit der Leistungen zwischen Ländern vor, was von der Rückwanderung abhält⁹⁹.

Maßnahmen zur Begrenzung der Zuwanderung und zur Ausweisung von Wanderarbeitnehmern

139. Maßnahmen und Praktiken, durch die Wanderarbeitnehmer – möglicherweise selektiv – „rausgedrängt“ werden, sind vor dem Hintergrund der Krise in einigen Ländern angenommen worden. Die Regierungen Malaysias¹⁰⁰ und

⁹¹ Siehe P. Taran: *Increasing Equality in Employment*, Präsentation bei der Podiumsdiskussion über: „The workplace: Addressing racial discrimination & promoting diversity“, Durban-Überprüfungskonferenz, Genf, 20.-22. Apr. 2009, S. 2.

⁹² Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: *Annual Report 2010, Conference Edition*, Wien, 2010, S. 55.

⁹³ IGB: *Internationally recognized core labour standards in Madagascar*, S. 5.

⁹⁴ J. Crush, S. Ramachandran: *Xenophobia, international migration and human development*, Human Development Research Paper 2009/47, UNDP, 2009, S. 31.

⁹⁵ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: a.a.O., S. 50.

⁹⁶ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: *Annual Report 2008*, Wien, 2008, S. 46. Zugänglich unter: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/ar08p2_en.pdf, besucht am 10. Juni 2010.

⁹⁷ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: *Annual Report, 2010*, a.a.O., S. 56.

⁹⁸ Zitiert in A. Kemp: *Reforming policies on foreign workers in Israel*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 103, 2010, S. 25.

⁹⁹ Siehe R. Holzmann, J. Koettl, T. Chernetsky: *Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices*, Paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, Sept. 2005.

¹⁰⁰ M. Abella, G. Ducanes: *The effect of the global economic crisis on Asian migrant workers and governments' responses*, technical note presented during the High-Level Regional

Kasten 2.12**IAO-Sachverständigenausschuss fordert verstärkten Schutz für Wanderarbeitnehmer**

Mit Blick auf etliche Länder hat der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen die Besorgnis geäußert, dass durch Rechtsvorschriften, die es Wanderarbeitnehmern nicht gestatten, den Arbeitgeber zu wechseln, ihre Anfälligkeit für Diskriminierung und Missbrauch erhöht wird. Aus Angst vor Vergeltung und Abschiebung zögern sie möglicherweise auch, Beschwerden einzureichen. In der Republik Korea beispielsweise erlaubt das Gesetz über die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften Migranten nur dann einen Stellenwechsel, wenn die Erlaubnis des Arbeitgebers zur Einstellung von ausländischen Arbeitskräften annulliert worden ist. Nach dem Gesetz können die Behörden eine solche Erlaubnis annullieren, wenn Arbeitgeber die Arbeitsverträge verletzen oder gegen die Arbeitsgesetzgebung verstoßen. Der Ausschuss hat die Regierung aufgefordert, Maßnahmen zu treffen, um Wanderarbeitnehmern größere Flexibilität hinsichtlich des Arbeitsplatzwechsels zu bieten, damit Fälle von Diskriminierung und Missbrauch vermieden werden, und um für eine wirksame Arbeitsaufsicht zu sorgen.

In Katar verlangt das Bürgen-System einen Bürgen für jeden Migranten, der in das Land einreisen oder sich dort aufhalten möchte, um zu arbeiten, so dass Wanderarbeitnehmer rechtlich von ihrem Bürgen abhängen, wenn sie im Land bleiben wollen. Nach Angaben des Nationalen Menschenrechtsausschusses von Katar hat das System zu willkürlichen Praktiken seitens Bürgen geführt, darunter Nichtzahlung von Löhnen, Einbehaltung der Pässe der Arbeitnehmer, Fehlen angemessener Unterkünfte, unfreiwillige lange Arbeitszeiten und sexuelle Belästigung. Der Sachverständigenausschuss hat Besorgnis darüber geäußert, dass die Arbeitgeber nach dem Bürgen-System die Möglichkeit haben, unverhältnismäßig große Macht über die Wanderarbeitnehmer auszuüben, was zu ihrer Diskriminierung aufgrund der Rasse, des Geschlechts, der Religion und der nationalen Abstammung in Bezug auf ihre Arbeitsbedingungen führt, und hat Informationen über Maßnahmen verlangt, die im Hinblick auf die Reform des Bürgen-Systems getroffen worden sind, und eine Untersuchung des Ausmaßes der Auswirkung der Diskriminierungen von Wanderarbeitnehmern, die sich aus dem Bürgen-System ergibt.

Quelle: Ausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Individual Observation 2009 concerning Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), Republik Korea (Ratifizierung: 1998) und idem, Individual Observation 2009 concerning Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), Katar (Ratifizierung: 1976).

Singapurs beispielsweise haben Maßnahmen eingeleitet, durch die Unternehmen dazu ermutigt wurden, vor Beendigung der Arbeitsverträge von Inländern ausländische Arbeitnehmer zu entlassen. Die Regierung der Republik Korea ergriff Maßnahmen zum Abbau der Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften durch eine dramatische Kürzung der Quote für ausländische Arbeitskräfte von 100.000 im Jahr 2008 auf 34.000 im Jahr 2009. Die Änderung der Politik erfolgte vor dem Hintergrund leicht ansteigender Arbeitslosigkeit und einer Zunahme der Zahl der Zuwanderer in der Erwerbsbevölkerung in den vergangenen Jahren¹⁰¹.

140. Einstellungen sind von entscheidender Bedeutung. In Zeiten einer großen Arbeitsmarktmisere und erhöhter sozialer Spannungen ist es wichtig, dass Politiken und Erklärungen Wanderarbeitnehmer nicht stereotypisieren oder als Sündenböcke darstellen. Die Politiken zur Bewältigung von Arbeitsmarktherausforderungen sollten weder

gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstoßen noch die Gleichstellungsbemühungen beeinträchtigen. Außerdem muss man sich den langfristigen Beitrag der Wanderarbeitnehmer zum Wachstum und zur Entwicklung in den Ländern, in denen sie arbeiten, stets vor Augen halten.

Integration gegenüber Assimilierung

141. In den letzten Jahren haben die Regierungen bei der Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft allgemein Fortschritte erzielt. Einige europäische Länder, wie Irland, die Niederlande, Norwegen, Österreich und Portugal, haben unterschiedliche Politiken und Maßnahmen in Form von nationalen Integrationsplänen, Gesetzgebung und Integrations- und Vielfaltsstrategien angenommen.

142. Gleichzeitig findet in etlichen Ländern mit einer bedeutenden Migrantenbevölkerung eine Debatte über ihre Erfahrungen mit Multikulturalismus und den Politiken, die diesbezüglich umgesetzt worden sind, statt. Die Komplexitäten dieser Debatten, die grundlegende Identitäts- und Wertefragen berühren, können zu einer Schwerpunktverlagerung führen von Ansätzen, die den Fokus auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt legen, hin zu anderen, die Assimilierung und kulturelle Anpassung betonen. Unerlässlich ist jedoch, dass

Forum on Responding to the Economic Crisis – Coherent Policies for Growth, Employment and Decent Work in Asia, Manila, 18.-20. Febr. 2009, S. 9.

¹⁰¹ M. Fix et al.: *Migration and the global recession: A report commissioned by the BBC World Service*, Migration Policy Institute, 2009, S. 55.

Kasten 2.13 **Die „Migrationsland“-Politik Irlands**

Im April 2008 brachte die irische Regierung eine neue Politik mit der Bezeichnung „Migrationsland“ auf den Weg, eine Erklärung zur Integrationsstrategie und zum Diversitätsmanagement. Diese Politik legt die Rechte und Pflichten von Migranten fest, die in Irland wohnhaft sind und arbeiten und irische Staatsbürger werden wollen. Die Politik unterstreicht die bedeutende Rolle der Regierung, der öffentlichen Stellen und der Gesellschaft bei der Verwirklichung der Integration von Wanderarbeitnehmern. Es werden verschiedene Maßnahmen vorgesehen, darunter die Einrichtung eines speziellen Fonds der Regierung zur Unterstützung des Diversitätsmanagements in Kommunalbehörden sowie die Verbesserung der institutionellen und gesetzlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbeutung oder Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern. Außerdem schafft die Politik neue Integrationsstrukturen wie die Kommission für Integration, die für die Verfolgung von Integrationsfortschritten verantwortlich ist.

Quelle: T. Dobbins: *Ireland: The occupational promotion of migrant workers*, Europäische Beobachtungsstelle für Arbeitsbedingungen, 2009. Zugänglich unter: <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0807038s/ie0807039q.htm>.

Kasten 2.14 **Eine Muster-Gewerkschaftsvereinbarung über die Rechte von Wanderarbeitnehmern**

Im Mai 2009 wurden in Colombo (Sri Lanka) drei gesonderte bilaterale Kooperationsvereinbarungen zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern unterzeichnet. Die Unterzeichner waren die Führer der drei nationalen Gewerkschaftszentren in Sri Lanka und ihre Kollegen in Bahrain, Jordanien und Kuwait. Diese Vereinbarungen beruhten auf einer „Muster-Gewerkschaftsvereinbarung über die Rechte von Wanderarbeitnehmern“, die vom IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer und von der Internationalen Gewerkschaftsbewegung ausgearbeitet worden ist.

Die Unterzeichner der Vereinbarung verpflichteten sich zur Förderung der Ratifizierung und Einhaltung des Übereinkommens (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, sowie zur Durchführung einer Kampagne gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in der Gesellschaft und zur Bekämpfung von Diskriminierung und irreführender Propaganda sowohl in den Herkunftsländern als auch in den Bestimmungsländern von Wanderarbeitnehmern. Die Vereinbarung betont, dass die Lage der Wanderarbeitnehmer durch die Grundsätze der internationalen Gewerkschaftssolidarität, der Sozialen Gerechtigkeit, der Gleichbehandlung, der Chancengleichheit und der Gleichstellung der Geschlechter angegangen werden sollte.

Die Mustervereinbarung ist seitdem in bilateralen und multilateralen Vereinbarungen in Asien und Afrika verwendet worden und wurde auf einer Tagung der IGB-Regionalorganisation für Gesamtamerika (TUCA) im Dezember 2009 gefördert.

Kasten 2.15 **Neuseeland hilft Wanderarbeitnehmern bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt**

Die Schule für Sprachwissenschaft und angewandte Sprachenstudien in Neuseeland hilft Migranten dabei, geeignete Kommunikationsfähigkeiten am Arbeitsplatz zu entwickeln und Berufserfahrung zu erwerben. Der Lehrgang Kommunikation am Arbeitsplatz für qualifizierte Migranten kommt der neuseeländischen Gesellschaft und den neuseeländischen Unternehmen zugute, da er für eine rasche und positive Eingliederung von Migranten in eine produktive Beschäftigung sorgt. Eine Kosten-Nutzen-Analyse hat gezeigt, dass das Programm für jeden ausgegebenen Dollar der Wirtschaft einen Ertrag von 98 NZ-Dollar beschert. Nach vorsichtigen Schätzungen ergab sich im Jahr 2009 eine Produktivitätsverbesserung von 30.000 Dollar je Absolventen pro Beschäftigungsjahr. Das Programm ist auch von der neuseeländischen Rechtskommission positiv aufgenommen worden.

Quelle: New Zealand Human Rights Commission *Race Relations Report 2009*.

die Grundprinzipien der Nichtdiskriminierung bei der Arbeit eingehalten werden und dass niemand wegen seiner Identität diskriminiert wird. In einer seiner Veröffentlichungen beschreibt das im Vereinigten Königreich ansässige Institute of Race Relations die Abkehr von den traditionellen Integrationsindikatoren wie Erwerbsbeteiligung, Einkommensniveau, Ungleichheit und Armut,

Bildungserfolge und Wohneigentum hin zu neuen, unschärferen Indikatoren, die sich auf Werte und Identität beziehen¹⁰². Durch solche Maßnahmen können bestimmte Minderheitsgruppen indirekt oder unabsichtlich diskriminiert werden.

¹⁰² L. Fekete : *Integration, islamophobia and civil rights in Europe*, Institute of Race Relations (London, 2008), S. 57.

Kasten 2.16 Die neue schwedische Arbeitsmigrationspolitik

Im Jahr 2008 führte Schweden Reformen seiner Arbeitsmigrationspolitik ein, durch die die Möglichkeiten für die Rekrutierung von Kräften aus dem Ausland erheblich erweitert wurden. Die Hauptänderung betrifft das Genehmigungsverfahren für Anträge von Arbeitgebern. Schwedische Arbeitgeber können – wie zuvor – eine Genehmigung für die Einstellung eines ausländischen Arbeitnehmers beantragen. Wie zuvor muss die Stelle in Schweden und über EURES, das Portal der öffentlichen Arbeitsverwaltungen des EWR, angeboten worden sein, bevor der Antrag genehmigt wird. Die neue Politik unterscheidet sich darin, dass die schwedischen Gewerkschaften kein Veto mehr gegen den Antrag einlegen können und die schwedische Arbeitsmarktbehörde keinen „Arbeitskräftemangel“ feststellen muss. Dadurch sind Rekrutierungsmöglichkeiten für geringqualifizierte Tätigkeiten eröffnet worden. Die zuständige Gewerkschaft erhält die Möglichkeit, das Angebot zu überprüfen und sich dazu zu äußern, ob die Löhne, der Versicherungsschutz und die sonstigen Arbeitsbedingungen dem Gesamtarbeitsvertrag oder den üblichen Bedingungen für die Tätigkeit oder den Industriezweig entsprechen. Die Gewerkschaften können den Antrag jedoch nicht ablehnen. Die Prüfung der Stellenanzeigen erfolgt jetzt durch die schwedische Einwanderungsbehörde und nicht mehr durch die öffentliche Arbeitsvermittlung, wodurch das Verfahren beschleunigt wird. Schweden hat auch ein Verzeichnis kritischer Berufe eingerichtet, bei denen Personalengpässe bestehen und für die ausländische Arbeitskräfte, die Schweden mit einem Visum besuchen, eine Arbeitsgenehmigung erhalten können, ohne dass sie zuvor in ihre Heimat zurückkehren müssen. Dieses Verzeichnis soll es ausländischen Arbeitskräften leichter machen, sich zu Vorstellungsgesprächen zu begeben und, wenn ihnen eine Stelle angeboten wird, sobald wie möglich und ohne zusätzliche Kosten die Stelle anzutreten. Migranten, die in Schweden aufgenommen werden, erhalten gleiche Rechte und vollen Zugang zu Sozialleistungen. Die Familienzusammenführung wird sofort gestattet (die Familienangehörigen können den Arbeitnehmer begleiten und, wenn die Arbeitsgenehmigung für mindestens sechs Monate ausgestellt wird, erhalten sie auch Zugang zum Arbeitsmarkt). Arbeitslose Einwanderer mit einer Arbeitsgenehmigung haben drei Monate (vom Tag der Arbeitslosigkeit an gerechnet), um eine neue Stelle zu finden. Internationale Studenten dürfen ebenfalls den Status wechseln und eine Arbeitsgenehmigung erhalten.

Quelle: OECD: *International Migration Outlook 2009*, OECD-Publishing.

Fremdenfeindlichkeit und Gewalt

143. Gewalt gegen Wanderarbeitnehmer ist nichts Neues, scheint aber in einer größeren Anzahl von Ländern stärker und deutlicher in Erscheinung zu treten. Zu Übergriffen kann es innerhalb und außerhalb des Beschäftigungszyklus kommen, wie eine Reihe von gewaltsamen Anschlägen auf Ausländer und ihre Wohnungen und Geschäfte gezeigt haben. Zu solchen Vorfällen ist es trotz staatlicher Politiken zu ihrer Verhinderung und Beendigung immer wieder gekommen. Der UNAusschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung hat beispielsweise Besorgnis über die alarmierende Zunahme der Häufigkeit und Schwere von rassistisch motivierter Gewalttätigkeit in Russland geäußert¹⁰³. In Südafrika wurden im Jahr 2008 bei gewalttätigen ausländerfeindlichen Ausschreitungen in mehreren Städten über 60 ausländische Migranten getötet, und mehr als 10.000 wurden obdachlos. Die Urheber der Ausschreitungen gaben u.a. als Grund an, dass die Ausländer ihnen die Arbeitsplätze weggenommen hätten¹⁰⁴.

¹⁰³ Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD): Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/RUS/CO/19, 20. Aug. 20008, S. 5-61.

¹⁰⁴ In Italien führten zweitägige Unruhen dazu, dass 53 Wanderarbeitnehmer verletzt und 1.000 in Abschiebezentren gebracht wurden¹⁰⁵.

Begrenztes Rechtebewusstsein

144. Durch die mangelnde Kenntnis der Rechte der Wanderarbeitnehmer und des im Fall einer Diskriminierung einzuschlagenden Rechtswegs können die Bemühungen um eine Beseitigung der Diskriminierung behindert werden. Von der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (EUFRA) durchgeführte Untersuchungen haben Unterschiede zwischen Migrantengruppen hinsichtlich ihres Rechtebewusstseins ergeben. In Irland beispielsweise waren sich 34 Prozent der Befragten aus Zentral- und Osteuropa und 57 Prozent der Befragten aus Afrika südlich der Sahara zum Zeitpunkt der Bewerbung um eine Stelle nicht bewusst, dass es eine Antidiskriminierungsgesetzgebung gibt¹⁰⁶. Eine weitere Untersuchung

¹⁰⁴ I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response* (Genf, IAA, 2009), S. 37.

¹⁰⁵ Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte: „UN experts urge Italian authorities to curb xenophobic attitude towards migrant workers“, Medienerklärung, 12. Jan. 2010.

¹⁰⁶ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: *Rights awareness and equality bodies: Strengthening the fundamental*

über philippinische Migranten kam zu dem Ergebnis, dass sie nicht bereit waren, ein Verfahren anzustrengen, und zwar aus Furcht vor Vergeltung, aufgrund mangelnden Vertrauens in die Justizsysteme und mangelnder Kenntnisse hinsichtlich der gerichtlichen Möglichkeiten¹⁰⁷.

145. Das „Recht auf genaue Informationen“ für Wanderarbeitnehmer besteht auf internationaler Ebene im Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und in der Internationalen Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen von 1990. Die Verpflichtung zur Bereitstellung wirksamer, genauer und rechtzeitiger Informationen muss fester Bestandteil der Durchführung und Umsetzung jeder Antidiskriminierungsgesetzgebung sein.

Rechtliche Entwicklungen und proaktive Maßnahmen

146. Seit 2006 sind mehrere Ratifikationen der IAO-Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer zu verzeichnen gewesen: Albanien, Armenien, Kirgistan, Montenegro, die Republik Moldau, die Philippinen und Tadschikistan haben das IAO-Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, ratifiziert, und Albanien, Armenien, Montenegro, die Philippinen und Tadschikistan haben das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, ratifiziert.

147. Mehrere Länder haben konkrete und umfassende nationale Aktionspläne zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit angenommen. Finnland und Irland bieten Beispiele für solche Pläne, die auf umfassenden Konsultationen zwischen staatlichen, sozialpartnerschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Stakeholdern beruhen.

148. Im Jahr 2009 brachte Bahrein die stärkste Reform des Bürgen-Systems in der Region auf den Weg, indem es Wanderarbeitnehmern gestattet wurde, ohne die Zustimmung ihres Arbeitgebers und ohne Behauptungen der Nichtzahlung von Löhnen oder des Missbrauchs den Arbeitsplatz zu wechseln. Die Reform gestattet es Wanderarbeitnehmern, den Arbeitsplatz nach Einhaltung bestimmter Kündigungsvorschriften zu wechseln, und räumt eine Gnadenfrist von 30 Tagen ein, damit sie sich während der Suche nach einer neuen Stelle weiterhin rechtmäßig im Land auf-

halten können. Diese positiven Veränderungen gelten jedoch nicht für Hausangestellte¹⁰⁸.

149. In Frankreich gab das Eisenbahnunternehmen SNCF bekannt, dass es sich um Bewerbungen aus einkommensschwachen, hauptsächlich von Immigranten bewohnten Gegenden bemühe¹⁰⁹, und der Verteidigungsminister legte einen Aktionsplan vor mit dem Ziel, der Aufnahme junger Menschen aus der Arbeiterklasse, einschließlich junger Menschen mit Migrationshintergrund, in die Militärakademien Vorrang zu geben. In Deutschland hat das Bildungsministerium von Nordrhein-Westfalen (NRW) eine Politik entwickelt, die eine Reihe von Sensibilisierungs- und Fördermaßnahmen zur Erhöhung der Zahl der Lehrer mit Migrationshintergrund vorsieht.

150. Die Arbeitgebergruppe Business in the Community (BITC) in Nordirland hat „den Freiwilligen Verhaltenskodex zur Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern/Überseeskräften“ ausgearbeitet, der durch Konsultationen mit den Unternehmen gestützt wird. Vierzig Unternehmen haben den Verhaltenskodex unterzeichnet, darunter solche, die die überwiegende Mehrheit der Wanderarbeitnehmer in Nordirland beschäftigen. Ihr Engagement rührt von der Überzeugung her, dass sie eine soziale Verantwortung dafür haben, die Menschen gut zu behandeln. Der Kodex ist zwar nicht rechtlich verpflichtend, er soll aber dazu dienen, vorbildliche Praktiken zu verstärken und Leitlinien für die Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern zu bieten¹¹⁰.

Diversitätspolitik

151. Auf Unternehmensebene bieten „Diversitätspolitik“ eine vielversprechende Perspektive für den Kampf gegen Diskriminierung. Viele Unternehmen sehen in der Diversifizierung ihres Personals seit einiger Zeit einen Wettbewerbsvorteil und eine wirtschaftliche Chance. Eine sichtbar diversifizierte Belegschaft erlaubt es den Unternehmen, neue und diversifizierte Kundenmärkte zu erschließen. Außerdem spielt die soziale Unternehmensverantwortung (CSR) eine bedeutende Rolle in einer zunehmenden Zahl von Unternehmen und bei der Vergabe von Projekten durch Regierungen, internationale Institutionen und multinationale Unternehmen entlang der Lieferkette. Auch auf nationaler Ebene können sich Vorteile ergeben. Diversität in den Betrieben

rights architecture in the EU III, EU-MIDIS Data in Focus Report 03, Wien, 2010, S. 5.

¹⁰⁷ Vereinte Nationen: Report of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Neunte und Zehnte Tagung, Generalversammlung, 2009, A/64/48, S. 37.

¹⁰⁸ Decision No. (79) for 2009, *Regarding the mobility of foreign employee from one employer to another*.

¹⁰⁹ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: *Annual Report 2008*, a.a.O., S. 54.

¹¹⁰ Beruht auf Informationen auf der BITC-Website <http://www.bitc.org.uk/>.

Kasten 2.17 Charten der Vielfalt

Im Jahr 2009 schloss sich Spanien Ländern wie Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden an und begann mit der Umsetzung einer „Charta der Vielfalt“. Charten der Vielfalt gehören zu den letzten einer Reihe von Initiativen, die darauf abzielen, Mitarbeitervielfalt zu fördern. Mit der freiwilligen Unterzeichnung der Charta verpflichten sich Unternehmen, die Grundprinzipien der Gleichheit zu fördern und einzuhalten und das Recht auf Integration aller Menschen in der Arbeitsstätte zu achten, indem sie spezifische Politiken zur Förderung einer integrativen, vorurteils- und diskriminierungsfreien Arbeitsumwelt gegenüber Minderheitsgruppen umsetzen.

Quelle: Europäische Kommission. Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Charten der Vielfalt, Zugänglich unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=915&langId=en> und European Institute for Managing Diversity, Diversity Charter. Zugänglich unter: <http://www.iegd.org/englishok/charter.html>, besucht am 9. November 2010.

würde größeren sozialen Zusammenhalt und größere Wohlfahrts- und Produktivitätsgewinne bedeuten und würde die Marginalisierung und Ausgrenzung irgendeiner Bevölkerungskategorie verhindern.

152. Ein weiterer potentieller Vorteil der Diversifizierung ist eine gesteigerte Innovation. Unternehmen müssen sich nicht zuletzt aufgrund der wirtschaftlichen Globalisierung an zunehmend dynamische Umfelder anpassen. Eine diversifizierte Belegschaft hat eine breitere Vision und breitere Vorstellungen und kann die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit verbessern. Eine Untersuchung des Europäischen Unternehmens-Testpanel (EBTP) stellt fest, dass „der Zusammenhang zwischen Diversität und Innovation von den Unternehmen heutzutage zunehmend anerkannt wird. 63 Prozent der im Jahr 2008 befragten Unternehmen anerkannten den Zusammenhang zwischen Diversität und Innovation gegenüber 26 Prozent im Jahr 2005“¹¹¹.

Diskriminierung aufgrund der Religion

Zunehmende Sichtbarkeit religiöser Diskriminierung

153. Während der letzten vier Jahre scheint die Zahl der Frauen und Männer, die von religiöser Diskriminierung betroffen sind, zugenommen zu haben. Eine systematische religiöse Diskriminierung, wo sie besteht, betrifft normalerweise alle Aspekte des Lebens und beschränkt sich nicht auf Beschäftigung und Beruf. Dieser Abschnitt geht nicht auf solche Situationen ein, wo sich relativ wenig geändert hat. Was als Trend während der vergangenen vier Jahre ausgemacht werden kann, ist eine Zunahme der religiösen Diskriminierung

in der Beschäftigung in Verbindung mit Ängsten im Zusammenhang mit der Arbeitsmigration im Kontext wirtschaftlicher und sozialer Unsicherheit. Es ist wenig getan worden, um diese Ängste und diskriminierenden Einstellungen zu bekämpfen.

154. Ein weiterer Trend ist die allgemeine Zunahme der Anzahl der Fälle von religiöser Diskriminierung, die Gleichstellungskommissionen gemeldet werden. In den Vereinigten Staaten verzeichnete die Equal Employment and Opportunity Commission (EEOC) eine Zunahme der Zahl der Beschwerden wegen religiöser Diskriminierung von 2.880 im Jahr 2007 auf 3.386 im Jahr 2009¹¹². Die Zahl der Beschwerden wegen religiöser Diskriminierung bei der französischen Hohen Behörde für die Bekämpfung von Diskriminierung und die Förderung von Gleichstellung (HALDE) erhöhte sich von 79 im Jahr 2007 auf 303 im Jahr 2009¹¹³. Eine neuere Untersuchung des Ministeriums für Arbeit und Renten im Vereinigten Königreich zeigt, dass muslimische Gruppen in der Beschäftigung benachteiligt werden ungeachtet der ethnischen Gruppe, der sie angehören¹¹⁴. Eine Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung, die 2009 in 14 Mitgliedstaaten durchgeführt wurde, belegt ebenfalls ein hohes Ausmaß an Diskriminierung für die gleiche Bevölkerungsgruppe¹¹⁵.

¹¹¹ Europäische Kommission: *Diversity Management in 2008: Research with the European Business Test Panel* (Brüssel, 2008), S. 4.

¹¹² EEOC: Informationen zugänglich unter <http://www.eeoc.gov/eeoc/statistics/enforcement/religion.cfm>, zuletzt aufgerufen am 21. Jan. 2011.

¹¹³ HALDE, a.a.O., S. 15.

¹¹⁴ R. Berthoud und M. Blekesaune: *Persistent employment disadvantage*, Department for Work and Pensions and the Equalities Review, 2007.

¹¹⁵ Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: „European Union Minorities and Discrimination Survey: Data in Focus Report: Muslims“, 2009.

Kasten 2.18

Diskriminierende Praxis in der Demokratischen Volksrepublik Laos beim Zugang zu politischen Parteien und zum öffentlichen Dienst

Dem Sonderberichterstatter für Religions- und Glaubensfreiheit des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte zufolge werden religiöse Minderheiten in der Demokratischen Volksrepublik Laos davon abgehalten, der einzigen politischen Partei des Staates beizutreten.

Christen, die dieser politischen Partei beitreten wollten, wurden gebeten, eine Erklärung zu unterzeichnen, in der sie ihrem Glauben abschwören. Dem Berichterstatter zufolge legt eine solche Praxis „eine gläserne Decke über den Zugang zum öffentlichen Dienst für religiöse Minderheiten und ihre wirksame Beteiligung an Entscheidungen und die Beförderung“.

Quelle: Special Rapporteur on Freedom of Religion and Belief, A/HRC/13/40/Add.4, 2010.

Religionsausübung in der Arbeitsstätte

155. In vielen Ländern gibt es spezielle Rechtsvorschriften, die die Religionsausübung am Arbeitsplatz schützen. In einigen Ländern, wie Kanada¹¹⁶, den Vereinigten Staaten¹¹⁷, Neuseeland¹¹⁸ und Peru¹¹⁹, sind die Arbeitgeber verpflichtet, den religiösen Überzeugungen und Gepflogenheiten der Beschäftigten Rechnung zu tragen. In mehreren europäischen Ländern, darunter Belgien, Dänemark, Italien und Deutschland, wird die Religionsausübung durch Bestimmungen geschützt, die Diskriminierung verbieten. In anderen Ländern, wie Mexiko und Türkei, sind die Arbeitgeber dagegen nicht verpflichtet, den religiösen Überzeugungen der Arbeitnehmer Rechnung zu tragen, und daher sind Entscheidungen hinsichtlich der Gewährung von Freizeit für Gebete oder der Erlaubnis zum Tragen von religiöser Kleidung dem Arbeitgeber überlassen¹²⁰.

Freiheit, seine Religion nicht preiszugeben

156. Das Recht auf Nichtdiskriminierung aus Gründen des Glaubens schließt das Recht ein, seinen Glauben gegenüber den Arbeitgebern oder den Behörden nicht preiszugeben. Der Zugang zur Beschäftigung kann beeinträchtigt werden, wenn Stellenbewerber ihre Religion offenbaren müssen. Wenn religiöse Erwägungen Entscheidungen über Beförderung, Bezahlung, Weiterbeschäftigung und sonstige berufliche Entscheidungen belasten, können bestimmte Arbeitnehmer benachteiligt und

sogar stigmatisiert werden. Durch neuere gesetzliche Entwicklungen in Europa wird das Recht auf Nichtpreisgabe des Glaubens geschützt. Beispielsweise entschied der Europäische Gerichtshof im Fall Alexandridis gegen Griechenland, dass Griechenland den Grundsatz der Religionsfreiheit verletzt, indem es neue Rechtsanwälte zur Preisgabe ihrer Religion als Teil des Zulassungsprozesses verpflichtet. Im Jahr 2010 erklärte dasselbe Gericht, dass die Türkei mit der Aufnahme eines Kästchens für Religion in die Personalausweise Artikel 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt, selbst wenn ihre Inhaber den Antrag stellen können, das Kästchen freizulassen¹²¹.

Der Umgang mit religiöser Vielfalt am Arbeitsplatz

157. Zwar sollte das Recht auf Nichtpreisgabe respektiert werden, es gibt aber viele Situationen, in denen Arbeitnehmer ihre glaubensbezogenen Rechte ausüben möchten. Manche Gleichstellungsgremien bieten diesbezüglich Orientierungshilfe. In den Vereinigten Staaten veröffentlichte die Equal Employment and Opportunity Commission im Jahr 2009 Abschnitt 12 ihres Compliance-Handbuchs, der das nationale Fallrecht sowie die eigene Haltung der Kommission in dieser Frage konsolidiert¹²². Neben einem Compliance-Handbuch hat die EEOC einen „Leitfaden mit vorbildlichen Praktiken“ veröffentlicht, der sowohl Arbeitgebern als auch Beschäftigten Ratschläge zur Frage der Religion in der Arbeitsstätte erteilt.

¹¹⁶ Canadian Human Rights Act and Employment Equity Act.

¹¹⁷ Civil Rights Act of 1964, Title VII (siehe EEOC Compliance manual).

¹¹⁸ New Zealand Human Rights Act, section 28(3).

¹¹⁹ A. Bronstein: *International and comparative labour law: Current challenges* (Genf, IAA und Palgrave Macmillan, 2009), S. 154.

¹²⁰ Informationen in *Ius Laboris*: „Religious Discrimination in the Workplace“, Jan. 2010.

¹²¹ Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte: Alexandridis vs. Greece, application no. 19516/06, Pressemitteilung 21. Febr. 2008, und *Sinan Isik v. Turkey*, application no. 21924/05, Pressemitteilung 2. Febr. 2010.

¹²² EEOC: Directives Transmittal No. 915.003, 22. July 2008, concerning Section 12 of the new Compliance Manual on „Religious Discrimination“.

Kasten 2.19**Mehrfachdiskriminierung: Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung und religiöse Diskriminierung**

Beschwerden wegen politischer Diskriminierung werden oft zusammen mit Beschwerden wegen religiöser Diskriminierung eingereicht und laufen somit auf eine Art von Mehrfachdiskriminierung hinaus. Im Fall Andrews und andere v. WA McDonald (Local Government Auditor), der einzige der drei Fälle von Nordirland, der überprüft wurde, bei dem der Beschwerde stattgegeben wurde, erklärte der Richter während seiner abschließenden Ausführungen:

„Aus den weiter unten dargelegten Gründen halte ich es für erwiesen, dass die Entscheidung, Herrn Connor als Chief Executive zu ernennen, durch eine unerhebliche Erwägung beeinflusst worden ist, d.h. die tatsächliche oder wahrgenommene religiöse Überzeugung oder politische Meinung. Es liegen eindeutige Beweise für eine parteigebundene Abstimmung vor. Wie oben festgestellt, stimmte kein Mitglied mit einer wahrgenommenen protestantischen religiösen Überzeugung und/oder einer unionistischen politischen Zugehörigkeit für Mr McSorley in der Schlussabstimmung am 3. Februar 2000. Alle Mitglieder mit einer wahrgenommenen protestantischen religiösen Zugehörigkeit und/oder einer unionistischen politischen Zugehörigkeit stimmten im dritten (endgültigen) Wahlgang der Schlussabstimmung für Herrn Connor“.

158. Dieser Leitfaden weist darauf hin, dass es unerlässlich ist, die Politik in Bezug auf die Gewährung von Freizeit zur Religionsausübung eindeutig festzulegen und konsequent anzuwenden. Er rät den Beschäftigten ferner, ihre religiösen Gepflogenheiten zu Beginn des Arbeitsverhältnisses anzugeben, damit die für die Religionsausübung gegebenenfalls erforderliche Zeit im voraus angekündigt wird. Er betont, dass ein ständiger Dialog viel dazu beitragen kann, etwa auftretende Schwierigkeiten auf ein Mindestmaß zu beschränken.

159. Auch die Kommission für Gleichstellung und Menschenrechte im Vereinigten Königreich hat eine Reihe von Leitfäden für Arbeitgeber und Arbeitnehmer veröffentlicht, die das Gleichstellungsgesetz von 2010 erläutern¹²³. Diese Leitlinien behandeln die Frage der Kleiderordnung und unterstreichen die Notwendigkeit einer objektiven Rechtfertigung ihrer Anwendung¹²⁴. Die Leitlinien stellen klar, dass das Gleichstellungsgesetz keine angemessenen Vorkehrungen für die Religionsausübung vorschreibt, wenn aber ein Arbeitgeber beschließt, die Arbeitszeit von Beschäftigten für die Zwecke der Religionsausübung anzupassen, dann muss dies in gleicher Weise für die Beschäftigten aller Glaubensbekenntnisse angewendet werden¹²⁵.

160. Im Jahr 2009 veröffentlichte der französische Arbeitgeberverband *IMS Entreprendre pour la Cité* einen Leitfaden für den Umgang mit reli-

giöser Vielfalt am Arbeitsplatz. Der Leitfaden beginnt mit einer Erläuterung des französischen Rechtsrahmens für religiöse Diskriminierung am Arbeitsplatz und erklärt dann die Ernährungsvorschriften verschiedener Religionen, gibt einen Überblick über religiöse Feiertage und beschreibt verschiedene Formen von religiöser Kleidung. Diese Kurzanleitung ist eine nützliche Hilfe für Arbeitgeber zum Verständnis bestimmter religiöser Gepflogenheiten und Einschränkungen und zum wirksamen Umgang mit Vielfalt am Arbeitsplatz¹²⁶.

Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung

161. Der Schutz vor Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung erstreckt sich im Allgemeinen auf die Tätigkeiten von Personen, die im Widerspruch zu etablierten politischen Grundsätzen stehen oder mit denen sie einfach eine unterschiedliche Meinung bekunden¹²⁷. Dieses Recht ist untrennbar mit dem Schutz der Meinungsfreiheit verbunden, die auch die Äußerung von politischen Auffassungen umfasst, um Personen oder Gruppen in die Lage zu versetzen, Entscheidungen über politische, wirtschaftliche und soziale Fragen zu beeinflussen.

162. Die Millenniumserhebung von Gallup International legt den Schluss nahe, dass politische Diskriminierung weltweit anhält und dass geschlechtliche und rassische Diskriminierung zunimmt. Die meisten formellen Beschwerden scheinen die politische Zugehörigkeit, einschließlich Patronage, im Fall der Einstellung oder der Beendigung des Arbeitsverhältnisses zu betreffen.

¹²³ Equality and Human Rights Commission: Equality Act guidance downloads, zugänglich unter: <http://equalityhumanrights.com/advice-and-guidance/new-equality-act-guidance/equality-act-2010-guidance>, zuletzt aufgerufen am 12. Okt. 2010.

¹²⁴ Equality and Human Rights Commission: „What equality law means for you as an employer: Managing workers“, Bd. 5 von 7, Juli 2010, S. 22.

¹²⁵ Equality and Human Rights Commission: „What equality law means for you as an employer: Working hours, flexible working and time off“, Bd. 2 von 7, Juli 2010, S. 30.

¹²⁶ IMS Entreprendre pour la Cité: *Gérer la diversité religieuse*, Guide pratique, März 2009.

¹²⁷ IAA: *Equality in employment and occupation*, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Convention and Recommendations, Internationale Arbeitskonferenz, 75. Tagung, Genf, 1988, Abs. 57.

Kasten 2.20

Politische und gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung in Fidschi

Im Jahr 2010 behandelte der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit einen Fall, in dem es um die Entlassung eines Schuldirektors durch die Regierung im Jahr 2008 ging, der auch der Präsident des Fidschianischen Lehrerverbands (FTA) war. Als Reaktion auf eine Rede zur Unterstützung der Gründung der Bewegung für Demokratie, die der Direktor in der Zentrale des FTA gehalten hatte, kündigte die Regierung seinen Arbeitsvertrag und bezichtigte ihn dreier Vergehen im Zusammenhang mit der Verletzung der Verhaltensregeln des öffentlichen Dienstes von Fidschi gemäß dem Gesetz über den öffentlichen Dienst. Die Regierung argumentierte, dass die Entlassung notwendig sei, da die Verhaltensregeln festlegen, dass eine politische Betätigung nicht gestattet ist, es sei denn, dass der Minister für den öffentlichen Dienst seine Zustimmung erteilt. In seiner Entscheidung stellte der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit dagegen fest, dass Arbeitnehmer und Gewerkschaftsfunktionäre das Recht auf Schutz vor gewerkschaftsfeindlichen Diskriminierungen genießen, einschließlich Entlassung, Tieferstufung, Versetzung und anderer nachteiliger Maßnahmen. Der Ausschuss wies ferner darauf hin, dass Gewerkschaftsfunktionäre vor Entlassung geschützt sein sollten, um das Recht von Arbeitnehmerverbänden zu schützen, ihre Vertreter in voller Freiheit zu wählen. Der Ausschuss kam allgemein zu dem Ergebnis, dass Gewerkschaftsorganisationen eine politische Betätigung nicht untersagt werden darf, da es eine Überschneidung zwischen den Interessen von Gewerkschaften und staatlichen Politiken gibt, während das Recht der freien Meinungsäußerung gewährleistet werden sollte, damit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände die Vereinigungsfreiheit ausüben können. Da es die Pflicht der Regierung ist, gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen zu verhindern, und der Schuldirektor Auffassungen äußerte, die unter geschützte Äußerungen außerhalb des Arbeitsverhältnisses fallen, forderte der Ausschuss die Regierung auf, den Schuldirektor wieder einzustellen.

Quelle: IAA: *Report of the Committee on Freedom of Association*, Verwaltungsrat, 309. Tagung, November 2010, GB.309/8, Absatz 523 bis 558.

Sie kann in einzelnen Fällen oder systematischer erfolgen. Einzelfälle im Zusammenhang mit dem Zugang zur Beschäftigung oder der Beendigung der Beschäftigung sind manchmal schwer nachzuweisen. Manche Gesetze jedoch, wie das Überprüfungsgesetz von 1991 in der Tschechischen Republik, das im Jahr 2009 noch in Kraft war, schreiben vor, dass Stellenbewerber bestimmte politische Anforderungen erfüllen müssen, um bestimmte Tätigkeiten und Berufe im öffentlichen Dienst ausüben zu können.¹²⁸

163. In manchen politischen Parteien hängen Unterstützung und Mitgliedschaft eng mit der ethnischen, sprachlichen oder religiösen Identität zusammen. In diesen Fällen kann Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung mit diesen anderen Gründen zusammentreffen. Ein Beispiel hierfür ist ein Fall, der in Nordirland vor ein Berufungsgericht gebracht wurde (siehe Kasten 2.19).

164. Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung kann auch mit gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung einhergehen. In solchen Fällen wird Gewerkschaftern in der Regel vorgeworfen, dass sie unannehmbare politische Tätigkeiten ausüben. Der IAO-Ausschuss für Vereinigungs-

freiheit hat sich mit mehreren Fällen befasst, in denen Regierungen argumentiert haben, dass Arbeitnehmer und ihre Vertreter illegale politische Aktionen durchführten, während sie in Wirklichkeit ihre legitimen gewerkschaftlichen Rechte wahrnahmen.

Gesetzliche Maßnahmen

165. In vielen Ländern gibt es Gesetze, die eine Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung verbieten. In den meisten dieser Bestimmungen wird auf die politische Meinung oder politische Überzeugungen Bezug genommen, während sich andere auf die politische Zugehörigkeit beziehen. In Kanada beispielsweise wird politische Überzeugung definiert als der Glaube an die Grundprinzipien einer eingetragenen politischen Partei, wie er durch die Mitgliedschaft, Beiträge zum Ausdruck kommt.¹²⁹ In Kroatien sieht oder offene aktive Mitwirkung in dieser Partei das Antidiskriminierungsgesetz vom Mai 2009 den Schutz und die Förderung der Gleichstellung als den höchsten Wert der Verfassungsordnung der Republik Kroatien vor und regelt den Schutz vor Diskriminierung u.a. aus Gründen der politischen oder sonstigen Überzeugung.¹³⁰

¹²⁸ Gesetz vom 4. Okt. 1991 zur Festlegung weiterer Voraussetzungen für bestimmte Stellen in staatlichen Stellen und Organisationen der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik.

¹²⁹ Human Rights Act, Kap. H-12.

¹³⁰ Anti-Discrimination Act, 2009.

166. In Mauritius untersagt das Chancengleichheitsgesetz aus dem Jahr 2008 die politische Meinung als Diskriminierungsgrund, bezeichnet es aber als gerechtfertigt, bei der Ernennung von Ministerialberatern oder Mitarbeitern einer politischen Partei politische Erwägungen zu berücksichtigen. In Serbien verbietet Artikel 25 des Gesetzes von 2009 zum Verbot der Diskriminierung die Diskriminierung „einer einzelnen Person oder einer Gruppe von Personen aufgrund politischer Überzeugungen oder der Mitgliedschaft oder Nichtmitgliedschaft in einer politischen Partei oder einer Gewerkschaft“¹³¹.

Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft

167. Das Problem der Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft stellt sich, wenn die Zugehörigkeit einer Person zu einer Klasse, einer sozio-beruflichen Kategorie oder einer Kaste ihre berufliche Situation bestimmt oder beeinflusst, indem ihr entweder der Zugang zu bestimmten Arbeitsplätzen oder Tätigkeiten versagt wird oder ihr im Gegenteil bestimmte Tätigkeiten zugewiesen werden. Obgleich solche Situationen in ausgeprägter Form heutzutage weniger häufig vorkommen, können Vorurteile und Präferenzen aufgrund der sozialen Herkunft fortbestehen, selbst dort, wo es keine starre Schichtung mehr gibt. Selbst in offenen Gesellschaften, in denen soziale Mobilität an der Tagesordnung ist, wird die völlige Chancengleichheit für verschiedene soziale Kategorien trotz der getroffenen Maßnahmen zur Erhöhung der Mobilität und zur Verbesserung der Chancen durch etliche Erscheinungen immer noch beeinträchtigt¹³².

Kastenbedingte Diskriminierung

168. Die Dalit-Bevölkerung in Südasien ist nach wie vor am meisten von kastenbedingter Diskriminierung betroffen. Dies umfasst begrenzten Zugang zu bestimmten Arten von Tätigkeiten und Berufsgruppen¹³³. Es gibt auch erhebliche Unterschiede zwischen den Kasten bei den Bildungsabschlüssen¹³⁴.

¹³¹ Siehe Ministry of Labour and Social Policy of the Republic of Serbia / UNDP: *Law on the Prohibition of Discrimination*, inoffizielle Übersetzung, angefordert von UNDP Serbien im Rahmen des Projekts „Support to the Implementation of Antidiscrimination Legislation and Mediation in Serbia“, erhältlich in der IAA-NATLEX-Datenbank.

¹³² IAA: *Equality in employment and occupation*, a.a.O., Chapter I: Scope of the Convention as regards individuals, definition and grounds of discrimination.

¹³³ IAA: *Discrimination at Work in Asia*, DECLARATION fact sheet, 2007.

¹³⁴ T. Ito: „Caste discrimination and transaction costs in the labor market: Evidence from rural North India“, in *Journal of Development Economics* 88 (2009), S. 292-300.

169. Im Jahr 2008 erkannte das Finanzministerium Nepals die kulturelle und wirtschaftliche Diskriminierung der Dalits und Madeshis an¹³⁵. Zumindest in ländlichen Gebieten müssen Dalits bei der Arbeit einen physischen Abstand von Kollegen wahren, die einer höheren Kaste angehören und beide Gruppen dürfen nicht aus demselben Krug essen oder Wasser trinken, um eine „Kontaminierung“ zu verhindern¹³⁶. Soziale Wahrnehmungen über bestimmte Kasten beschränken die Beschäftigungsmöglichkeiten und setzen die Angehörigen dieser Kasten Demütigungen in ihrem Lebensalltag und bei der Arbeit aus.

170. Eine vom Indian Institute of Dalit Studies durchgeführte Feldstudie belegte die Diskriminierung von Angehörigen niedriger Kasten bei der Einstellungspraxis im indischen Privatsektor. Die Chancen, dass ein qualifizierter Bewerber mit einem Dalit-Namen zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen wurde, waren rund zwei Drittel geringer als diejenigen eines einer hohen Kaste angehörenden Hindu-Bewerbers. Die Chancen eines gleichqualifizierten muslimischen Bewerbers, zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden, waren rund zwei Drittel geringer als die eines einer hohen Kaste angehörenden Hindu-Bewerbers¹³⁷.

171. Obgleich es in Bangladesch kein formelles Kastensystem gibt, werden Personen, die auf bestimmte Tätigkeiten beschränkt sind und normalerweise in abgelegenen Gebieten in extremer Armut leben, ähnlich behandelt wie Angehörige der unberührbaren Kasten¹³⁸. Beispiele für spezifische Gruppen sind die Mymal, die als Fischer arbeiten, die Kulies, die in Teegärten arbeiten, und die Bede, die als Schlangenbeschwörer tätig sind¹³⁹.

Gesetzliche und politische Entwicklungen

172. Indien hat verschiedene Regelungen, wie Bildungszuschüsse, Subventionen und Darlehen, eingeführt mit dem Ziel, das Bildungsniveau und die wirtschaftliche Situation der Angehörigen der unberührbaren Kasten (scheduled castes) zu verbessern. Ein neuer Fünfjahresplan (2007-12) sieht das Ziel einer weiteren Beseitigung der Dis-

¹³⁵ Finanzministerium: Budget Speech of fiscal year 2008-09, delivered to the Legislature-Parliament 19 Sept. 2008, S. 5.

¹³⁶ IAA: *Dalits and labour in Nepal: Discrimination and forced labour* (IAO, Nepal, 2005, S. 41).

¹³⁷ S. Thorat, P. Attewell und F. F. Rizvi: *Urban labour market discrimination*, Indian Institute of Dalit Studies, Working Paper Series Vol. III, No. 1, 2009, S. 1.

¹³⁸ Government of People's Republic of Bangladesh, General Economic Division: „Bangladesh: Unlocking the potential“, National Strategy for Accelerated Poverty Re-education, 16. Okt. 2005, S. 160.

¹³⁹ Ebd.

Kasten 2.21**Warum sollte ich jemanden mit HIV/Aids beschäftigen?**

Eine UNDP-Untersuchung von 2008 über Estland, Georgien, die Russische Föderation, Ukraine und Usbekistan ergab, dass Teilnehmer mit HIV und Aids große Sensibilität für das Diskriminierungspotential am Arbeitsplatz zeigten. Nahezu alle Teilnehmer erklärten, dass es unmöglich wäre, eine Arbeit zu finden, wenn sie während des Bewerbungsverfahrens ihren Status offenbarten. Vielen Teilnehmern fehlte aufgrund der Angst, abgewiesen zu werden, die Motivation, sich um eine Arbeit zu bemühen, und fanden sich mit Arbeitslosigkeit oder einer Arbeit im informellen Sektor ab. Eine gut ausgebildete Frau, die mit HIV lebte, erklärte, aufgrund ihres Status würde sie entweder überhaupt nicht eingestellt werden oder sie müsste einfache manuelle Arbeiten ausführen. Die teilnehmenden Arbeitgeber erklärten, wenn sie zwischen einem Bewerber mit und einem Bewerber ohne HIV zu wählen hätten, würden sie dazu neigen, die nichtinfizierte Person einzustellen. Ein georgischer Arbeitgeber fragte: „Warum sollte ich jemanden mit HIV einstellen und mehr für eine infizierte Person ausgeben, wenn ich jemand anders einstellen kann“. Aufgrund dieser Diskriminierung offenbarten viele PLHIV, sie würden ihren Status nicht preisgeben, gefälschte Gesundheitsatteste vorlegen, wenn ein Arbeitgeber sie verlangte, oder Bestechungsgelder zahlen, um ihren Status geheimzuhalten.

Quelle: ILO AIDS & UNDP (Bratislava Regional Centre): *Living with HIV in Eastern Europe and the CIS: The Human Cost of Social Exclusion*, Bratislava, 2008.

kriminierung aufgrund der sozialen Herkunft vor. Außerdem anerkennt der Plan die Rolle einer umfassenden Gesetzgebung zum Schutz der Rechte auf Bildung und Beschäftigung und die Möglichkeit der Durchführung positiver Maßnahmen im privaten Sektor. Das Land hat auch ein Quotensystem für Angehörige der Scheduled Castes im öffentlichen Sektor als weiteres Mittel zur Beseitigung der Diskriminierung eingeführt. Außerdem wurde das Programm für selbständige Erwerbstätigkeit zur Rehabilitation von „Manual Scavengers“ (manuelle Exkremententsorger) entwickelt, um die Kastenbeschränkung auf niedrige Arbeiten zu beseitigen¹⁴⁰.

173. Ein weiteres Beispiel für unterschiedliche Behandlung aufgrund der sozialen Herkunft betrifft Menschen aus ländlichen Gemeinwesen. In China sind in den letzten vier Jahren Gesetze zur Verbesserung der Lage ländlicher Binnenwanderarbeitskräfte durchgeführt worden. Das Gesetz zur Beschäftigungsförderung wurde im Januar 2008 eingeführt, um der Diskriminierung von Binnenwanderarbeitskräften ein Ende zu setzen. In dem Gesetz wird erstmals festgelegt, dass ländliche Wanderarbeitskräfte die gleichen Rechte auf Beschäftigung haben sollten wie städtische Arbeitskräfte und dass Arbeitskräfte, die sich seit mehr als sechs Monaten in der Stadt aufhalten, Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und

Dienstleistungen seitens der Kommunalverwaltung haben¹⁴¹.

Diskriminierung aufgrund des HIV-Status

174. Nach Schätzungen des Gemeinsamen Programms der Vereinten Nationen zu HIV/Aids (UNAIDS) lebten im Jahr 2009 rund 33,3 Millionen Menschen weltweit mit HIV und Aids, bei jährlich durchschnittlich 2,6 Millionen Neuinfektionen¹⁴². Die Mehrheit der Menschen im erwerbsfähigen Alter, die mit HIV leben (90 Prozent), üben irgendeine Art von Erwerbstätigkeit aus¹⁴³.

Ausgrenzung von Menschen, die mit HIV und Aids leben

175. Die Stigmatisierung und Diskriminierung von Menschen, die mit HIV leben (PLHIV), stellen Menschenrechts- und Entwicklungsschlüsselfragen dar, die unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeitsstätte haben. Diskriminierung auf der Grundlage des tatsächlichen oder wahrgenommenen HIV-Status kann dazu führen, dass Arbeitnehmer keinen Zugang zur Beschäftigung haben, und dazu, dass Beschäftigte ihre Existenzgrundlage verlieren. Diskriminierung hält Einzel-

¹⁴⁰ IAA: Information zitiert aus der im Jahr 2010 veröffentlichten individuellen Bemerkung des Ausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hinsichtlich der Durchführung des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, durch Indien (Ratifizierung: 1960).

¹⁴¹ IGB: *Internationally recognized core labour standards in the People's Republic of China*, Report for the WTO General Council Review of the trade policies of the People's Republic of China, Executive Summary, Genf, 21. und 23. Mai 2008, S. 12.

¹⁴² Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen zu HIV und Aids (UNAIDS): *UNAIDS Report on the global AIDS epidemic*, Genf, 2010, S. 16, 23.

¹⁴³ IAA: *Saving lives, protecting jobs: International HIV and AIDS Workplace Education Programme, SHARE* (Strategic HIV and AIDS Responses in Enterprises), Genf, 2008, S. 3.

personen auch von Präventionsmaßnahmen wie freiwillige HIV-Tests sowie von der Behandlung, Betreuung und den Unterstützungsdiensten ab, die erforderlich sind, um die Ausbreitung der Pandemie einzudämmen und ihre Auswirkungen abzuschwächen¹⁴⁴.

176. In Indien beispielsweise wird ein Bewerber, der HIV-positiv ist, oft nicht eingestellt, und die Beschäftigung kann beendet werden, wenn der Status des Bewerbers nach der Einstellung entdeckt wird. Die Diskriminierung zeigt sich auch in weniger stark ausgeprägten Formen wie allmähliche Herabstufungen, Ächtung oder physische Trennung und/oder darin, dass Arbeitgeber HIV-positiven Arbeitnehmern zu verstehen geben, nicht zur Arbeit zu kommen, obwohl sie weiterhin bezahlt werden¹⁴⁵. Es können Änderungen bei den beruflichen Anforderungen vorgenommen werden, um PLHIV zusätzliche Belastungen aufzulegen und sie so zur Aufgabe ihres Arbeitsplatzes zu zwingen¹⁴⁶. HIV-positiven Arbeitnehmern können sowohl flexible Arbeitszeitregelungen (compassionate employment) als auch die Personen, die von anderen Erkrankungen betroffen sind, gewährten Leistungen, wie Zahlungen an überlebende Ehegatten, verwehrt werden.

HIV-Tests und Screening

177. Die Diskriminierung von PLHIV am Arbeitsplatz erfolgt häufig in Form von verbindlichen HIV-Tests, die durchgeführt werden, um den HIV-Status von Stellenbewerbern und Arbeitnehmern festzustellen. Andere Formen von diskriminierenden Tests umfassen Tests unter Bedingungen, die nicht wirklich freiwillig sind und daher nicht auf informierter Einwilligung beruhen, oder die nicht die Vertraulichkeit der Testergebnisse gewährleisten. Es kann auch von diskriminierendem Screening Gebrauch gemacht werden, wobei es sich oft um Fragen handelt mit dem Ziel, die Neigung von Arbeitnehmern zu hochriskanten Verhaltensweisen oder Formen des Lebensstils festzustellen, die zu einer HIV-Infektion führen könnten. Ein solches Screening kann zu einer HIV-bezogenen Diskriminierung aufgrund von Klischees führen. Eine von der IAO in Ostasien in Auftrag gegebene Untersuchung ergab, dass manche Arbeitgeber „freiwillige“ Tests durchführten, gleichzeitig aber diejenigen Personen, die eine „freiwillige“ Teilnahme ablehnten, nicht einstellten.

¹⁴⁴ OHCHR und UNAIDS: *Handbook on HIV and Human Rights for National Human Rights Institutions*, Genf, 2007, S. 10.

¹⁴⁵ Siehe N. Maske und S.M. Khare: *HIV and AIDS and human rights: An Indian perspective*, Social Science Research Network eLibrary, 2009, S. 9.

¹⁴⁶ OHCHR und UNAIDS: a.a.O., S. 10.

178. Die Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, sieht vor, dass HIV-Untersuchungen stets freiwillig sein sollten, einschließlich Beratung vor und nach den Test, und dass Tests oder andere Untersuchungen nie für Beschäftigungszwecke durchgeführt werden sollten. Alle HIV-bezogenen Informationen sollten vertraulich behandelt werden. Außerdem sollten alle Testprogramme die internationalen Richtlinien zu Vertraulichkeit, Beratung und Einwilligung beachten, und HIV-Tests sollten nicht den Zugang zu Arbeitsplätzen, die Beschäftigungsdauer, die Beschäftigungssicherheit oder Aufstiegschancen gefährden. Soweit ärztliche Untersuchungen durchgeführt werden, sollten sie dazu dienen, die medizinische Eignung eines Menschen für die Durchführung der mit der betreffenden Stelle verbundenen Aufgaben zu beurteilen.

Neuere gesetzliche Entwicklungen und noch bestehende Lücken

179. Das namibische Parlament nahm den HIV-Status als einen verbotenen Diskriminierungsgrund in die Novellierung seines Arbeitsgesetzbuchs im Jahr 2007 auf. Gesetze in den Bahamas, Malawi, Südafrika und Simbabwe verbieten obligatorische HIV-Untersuchungen von Stellenbewerbern durch die Arbeitgeber¹⁴⁷. Die Regierung Fidschis nahm am 2. Oktober 2007 das Gesetz über Arbeitsbeziehungen (Nr. 36) an. Es verbietet ausdrücklich Diskriminierung am Arbeitsplatz auf der Grundlage des tatsächlichen oder wahrgenommenen HIV-Status und stellt mittelbare oder unmittelbare Untersuchungen auf HIV oder obligatorische HIV-Tests, Untersuchungen auf sexuell übertragene Infektionen und/oder Untersuchungen auf riskante Verhaltensweisen als Beschäftigungsbedingung unter Strafe. Trotz dieser ermutigenden gesetzlichen Entwicklungen erklärten 33 Prozent der Länder, die UNAIDS im Jahr 2008 Bericht erstatteten, dass sie nicht über Rechtsvorschriften zum Schutz gegen HIV-bezogene Diskriminierung verfügten.

180. Vor der Annahme der Empfehlung Nr. 200 waren beim Schutz der Rechte von PLHIV am Arbeitsplatz erhebliche Fortschritte durch den Leitfaden *Ein praxisorientierter Leitfaden der IAO zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit* erzielt worden, der zehn wesentliche Grundsätze festlegt, darunter Nichtdiskriminierung, das Recht auf Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses und ein Verbot von obligatorischen HIV-Tests und -Untersuchungen für Beschäftigungszwecke. Seit 2007 haben Länder wie Indien und Sri Lanka nationale Politiken unter Einbeziehung dieser Grundsätze angenommen.

¹⁴⁷ UNAIDS, a.a.O., S. 77.

Die Rolle der Sozialpartner

181. Arbeitgebervereinigungen, die von der Internationalen Arbeitgeber-Organisation (IOE) unterstützt werden, bieten Führerschaft und Anwaltschaft bei der Behandlung von HIV- und Aids-bezogenen Fragen sowie Orientierungshilfe und praktische Unterstützung für ihre Mitglieder. So hat der Arbeitgeberverband von Barbados dem Arbeitsministerium bei der Ausarbeitung einer nationalen Arbeitsstättenverordnung geholfen und seinen Mitgliedern Ausbildungsmaterialien und Anleitungen zur Verfügung gestellt.

182. Auch die Arbeitnehmerverbände betonen die wichtige Rolle der Arbeitsstätte im Kampf gegen HIV und Aids. Der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) hat das Global Unions AIDS Program koordiniert, das die globalen anwaltschaftlichen Bemühungen und die Initiativen lokaler Mitgliedsverbände zum Umgang mit HIV und Aids gestärkt hat. Eine Delegation von Gewerkschaftern, die vom IGB unterstützt wurde, ermunterte die Internationale Aids-Konferenz im Jahr 2008 dazu, die Arbeitsplatz- und Arbeitsmarktdimensionen der Pandemie anzugehen¹⁴⁸. Der 2. IGB-Weltkongress in Vancouver (21. bis 25. Juni 2010) nahm auch eine Entschließung über die Bekämpfung von HIV/Aids an.

183. Die Initiativen der Sozialpartner umfassen die gemeinsame IGB-AFRO/IOE-Kapazitätsaufbau-Tagung zu HIV/Aids für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, die von den ugandischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden veranstaltet wurde. In Ghana führten die Sozialpartner gemeinsam ein HIV/Aids-Projekt durch. Die Regionalorganisation des IGB in Asien und dem Pazifik, IGB-AP, führte in Zusammenarbeit mit dem kanadischen Arbeitskongress eine Erhebung unter ihren Mitgliedern über Antworten der Gewerkschaften auf HIV/Aids durch und veranstaltete dann eine Konferenz zur Vereinbarung einer Regionalstrategie, die die Förderung des praxisbezogenen Leitfadens der IAO einschließt.

Diskriminierung aufgrund von Behinderung

Allgegenwärtige Ungleichheiten in der Beschäftigung

184. Etwa 650 Millionen Menschen weltweit bzw. rund 10 Prozent der Weltbevölkerung sind von irgendwelchen physischen, sensorischen, geistigen oder mentalen Beeinträchtigungen betroffen. Mehr als 470 Millionen von ihnen sind im

erwerbsfähigen Alter¹⁴⁹. In den Vereinigten Staaten ergab eine monatliche Umfrage des Arbeitsministeriums, dass bei Menschen mit Behinderungen die Arbeitslosenrate bei 16,2 Prozent lag gegenüber 9,2 Prozent bei Menschen ohne Behinderungen¹⁵⁰. In Schweden waren im Jahr 2008 62 Prozent der Menschen mit Behinderungen berufstätig gegenüber 75 Prozent der nicht-behinderten Menschen¹⁵¹. Aufgrund nationaler Unterschiede bei den Definitionen und statistischen Methoden ist es schwierig, Vergleiche anzustellen, die Beschäftigungslücke erscheint aber durchgängig in allen Ländern.

185. Menschen mit Behinderungen verdienen normalerweise auch weniger. Zahlen aus den Vereinigten Staaten zeigen, dass im Jahr 2007 das mittlere Einkommen von Personen im erwerbsfähigen Alter mit Behinderungen, die das ganze Jahr über vollzeitig arbeiteten, 34.200 Dollar betrug gegenüber 40.700 US-Dollar für Menschen ohne Behinderungen¹⁵². In der Republik Korea verdienen Menschen mit Behinderungen im Durchschnitt 18.888 Dollar pro Jahr gegenüber 28.800 Dollar für Menschen ohne Behinderungen¹⁵³.

186. Im Allgemeinen sind Menschen mit Behinderungen anfälliger für Armut. Der Weltbank zufolge leiden rund 20 Prozent der Armen der Welt an einer Behinderung¹⁵⁴, und nach Schätzungen der Vereinten Nationen leben 80 Prozent der Menschen mit Behinderungen in Entwicklungsländern in Armut, viele von ihnen in ländlichen Gebieten¹⁵⁵.

Begrenzter Zugang zu Bildung und Berufsausbildung

187. Menschen, die mit Behinderungen geboren werden, sind möglicherweise schon früh mit Ausgrenzung konfrontiert. Der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) zufolge sehen sich Kinder

¹⁴⁸ IGB: *Report on activities of the Confederation for the period 2006 to 2009*, 2. Weltkongress, Vancouver, 21.-25. Juni 2010, S. 88.

¹⁴⁹ Basiert auf der Schätzung der Weltgesundheitsorganisation und den *World Population Prospects: The 2006 Revision* der Vereinten Nationen.

¹⁵⁰ Europäischen Kommission: *Report of the EU-US Seminar on Employment of Persons with Disabilities*, Brüssel, 5.-6. Nov. 2009.

¹⁵¹ Basiert auf B. Danermark: *Report on the employment of disabled people in European countries: Sweden*, Academic Network of European Disability experts (ANED) VT/2007/005, 2009, S. 4.

¹⁵² W. Erickson, C. Lee: *2007 Disability Status Report: United States* (Ithaca, NY, Cornell University Rehabilitation Research and Training Center on Disability Demographics and Statistics, 2008), S. 30.

¹⁵³ Arbeitsministerium: *Statistics on employment for persons with disabilities*, 2007, S. 75.

¹⁵⁴ IAA: *Facts on disability and decent work* (Genf, 2009).

¹⁵⁵ Ebd.

Kasten 2.22**Angemessene Vorkehrungen nach dem Gesetz über Amerikaner mit Behinderungen**

Die Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) reichte eine Klage gegen Sears, Roebuck & Co. ein, die im September 2009 beigelegt wurde und die höchste Abfindung nach dem Gesetz über Amerikaner mit Behinderungen (ADA) im Rahmen einer einzigen Klage in der Geschichte der EEOC zur Folge hatte. Die EEOC hatte behauptet, dass Sears eine unbeugsame Ausgleichsurlaubsablaufpolitik aufrechterhalte und Beschäftigten kündige, statt ihnen angemessene Vorkehrungen für ihre Behinderungen zu bieten, entgegen den Bestimmungen des ADA. Gemäß dem Urteil stellte die EEOC bestimmten Sears-Beschäftigten, deren Arbeitsverhältnis aufgrund der Ausgleichsurlaubsablaufpolitik von Sears beendet worden war, Antragsformulare zur Verfügung. Die Antragsteller wurden gebeten, der EEOC u.a. das Ausmaß ihrer Beeinträchtigungen mitzuteilen, Angaben über ihre Möglichkeit zur Rückkehr an ihren Arbeitsplatz bei Sears zu machen und darüber, ob Sears irgendeinen Versuch unternommen hatte, sie wieder einzustellen. Auf der Grundlage dieser Kriterien kam die EEOC zu dem Ergebnis, dass 235 Personen Anspruch auf einen Anteil an der Abfindung hatten. Die durchschnittliche Entschädigungssumme betrug rund 26.300 Dollar.

Quelle: EEOC, Press release, 5. Februar 2010, Court Approves \$6.2 Million Distribution in EEOC v. Sears Disability Settlement.

mit Behinderungen vielen Herausforderungen im Bildungsbereich gegenüber, einschließlich institutionalisierter Diskriminierung, Stigmatisierung und Vernachlässigung, im Klassenzimmer, im örtlichen Gemeinwesen und zu Hause. Die vorhandenen Zahlen lassen darauf schließen, dass 150 Millionen Kinder weltweit mit Behinderungen leben; und rund vier von fünf Kindern mit Behinderungen leben in Entwicklungsländern¹⁵⁶. Da Bildung eine entscheidende Determinante für die künftigen Berufsaussichten ist, kann eingeschränkte Bildung unmittelbar zu künftigen Schwierigkeiten im Arbeitsmarkt führen.

188. Selbst wenn viele Menschen mit Behinderungen über das Potential verfügen, ein menschenwürdiges Einkommen zu erzielen, haben sie oft aber keinen gleichen Zugang zu Berufsausbildungsangeboten¹⁵⁷. In Vietnam beispielsweise gibt es rund eine Million Menschen mit Behinderungen, die von einer Berufsausbildung profitieren könnten, Ausbildungsanbieter sind aber knapp, und die meisten von ihnen befinden sich in den Städten. Infolgedessen erhalten jedes Jahr nur 5.000 bis 6.000 Menschen mit Behinderungen eine entsprechende qualifizierende Ausbildung¹⁵⁸. Außerdem haben in vielen Ländern Arbeitnehmer, die Behinderungen erleiden, nicht immer Zugang zu Programmen für berufliche Rehabilitation und berufliche Wiedereingliederung.

¹⁵⁶ UNESCO: *Reaching the marginalized* (UNESCO and Oxford University Press, Paris/Vereinigtes Königreich), 2010, S. 182.

¹⁵⁷ Basiert auf IAA: *Strategies for skills acquisition and work for people with disabilities in Southern Africa*, Synthesis Report (Genf, 2007), S. 1,

¹⁵⁸ Beruht auf IAO/OHCHR: *Report of the Sub-regional Meeting on Disability Legislation: Decent work for persons with disabilities in Asia*, Bangkok, 23.-24. Juni 2008, S. 25,

Unterlassung, angemessene Vorkehrungen zu treffen

189. Die Unterlassung, an der Tätigkeit und am Arbeitsplatz praktisch durchführbare Anpassungen vorzunehmen, auch als „angemessene Vorkehrungen“ bezeichnet, wird zunehmend als eine inakzeptable Form der beruflichen Diskriminierung angesehen¹⁵⁹. Angemessene Vorkehrungen umfassen die Anpassung und Modifikation von Maschinen und Geräten, die Modifikation des Arbeitsinhalts, der Arbeitszeit und der Arbeitsorganisation sowie die Anpassung der Arbeitsumwelt, um den Zugang zum Arbeitsplatz zu ermöglichen und so die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zu erleichtern¹⁶⁰.

190. Viele Diskriminierungsbeschwerden, die von Menschen mit Behinderungen eingereicht werden, haben ihren Grund darin, dass Arbeitgeber es unterlassen, angemessene Vorkehrungen für die Beschäftigten zu treffen. Im Zeitraum 2008-09 erhielt die Australische Menschenrechtskommission 980 Beschwerden im Zusammenhang mit Behinderungen, was 43 Prozent aller eingegangenen Beschwerden entsprach; 40 Prozent von ihnen standen im Zusammenhang mit der Beschäftigung¹⁶¹. Die neuseeländische Menschenrechtskommission gab an, dass 26 Prozent aller im Jahr 2008 eingegangenen Beschwerden Behinderungen betrafen, wobei 27,7 Prozent von ihnen mit der Beschäftigung im Zusammenhang standen¹⁶².

¹⁵⁹ IAA: *Achieving equal employment opportunities for people with disabilities through legislation: Guidelines* (Genf, 2007), S. 30.

¹⁶⁰ Siehe IAA: *Code of practice on managing disability in the workplace*, 2002.

¹⁶¹ Australian Human Rights Commission: *Annual Report 2008-09*, S. 53-67.

¹⁶² New Zealand Human Rights Commission: *2008 Annual Report of the Human Rights Commission and the Office of Human Rights Proceedings for the year ended 30 June 2008*.

Von den 206 Fällen von Diskriminierung in der Beschäftigung, die zwischen 2007 und 2009 der Kanadischen Menschenrechtskommission (CHRC) unterbreitet wurden, betrafen 102 (nahezu 50 Prozent) Behinderungen¹⁶³.

Neuere Bemühungen um einen angemessenen Rechtsschutz

191. Ein bedeutender Fortschritt unter dem Blickwinkel der Behindertengesetzgebung war das Inkrafttreten der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Jahr 2008. In den letzten Jahren haben Länder wie Mosambik und Kasachstan ihre Arbeitsgesetzgebung novelliert und Maßnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen aufgenommen. Im Jahr 2007 verabschiedeten die Republik Korea und Chile Gesetze gegen die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen. Andere Länder, wie Thailand (2007), Jordanien (2007), Spanien (2007), Äthiopien, Malaysia (2008), Kambodscha (2009) und Vietnam (2010), haben spezielle Gesetze über die Rechte von Personen mit Behinderungen angenommen. Die bestehenden Behindertengesetze in Ländern wie Zypern (2007) und China wurden abgeändert und verbessert. Im Fall Zyperns wurde das Gesetz über Menschen mit Behinderungen abgeändert, um es an die Europäische Richtlinie 2000/78/EC anzugleichen. Die Beweislast und die Pflicht des Arbeitgebers, in der Arbeitsstätte für angemessene Vorkehrungen zu sorgen, sind die Hauptänderungen dieses novellierten Gesetzes¹⁶⁴. In China wurden durch die Novellierung des Gesetzes über den Schutz von Behinderten Einzelheiten über eine stabile finanzielle Unterstützung, bessere medizinische Versorgung und Rehabilitation für Menschen mit Behinderungen sowie günstige Beschäftigungs- und Steuerpolitiken hinzugefügt¹⁶⁵.

Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen

192. Von Regierungen sind in diesem Bereich zahlreiche Initiativen ergriffen worden. In Jamaika beispielsweise stellte die Regierung in den Jahren 2008 und 2009 20 Millionen Jamaika-Dollar für ein Projekt bereit, das dazu dienen sollte,

Menschen mit Behinderungen, die ein eigenes Unternehmen gründen wollten, Kleindarlehen zu gewähren¹⁶⁶. Im Vereinigten Königreich garantierte die Regierung im Rahmen des Programms Zugang zu Beschäftigung Plätze für 2000 Menschen mit Lernbehinderungen und 1.500 Menschen mit psychischen Erkrankungen¹⁶⁷. In Slowenien wurden im Jahr 2007 27 Prozent mehr Menschen in Programme für berufliche Rehabilitation aufgenommen als im Jahr 2006¹⁶⁸. In China unterhielt die Regierung im Jahr 2008 3.713 Berufsbildungsschulen, die Ausbildungs- und Arbeitsvermittlungsdienste für 774.000 Menschen mit Behinderungen bereitstellten¹⁶⁹.

193. Die Sozialpartner waren ebenfalls aktiv und erstellten Leitlinien oder setzten bewährte Praktiken hinsichtlich der Vorkehrungen für Beschäftigte mit Behinderungen um. Im Jahr 2010 erstellte die Public Service Alliance of Canada (PSAC) einen Leitfaden, um Gewerkschaftsvertretern dabei zu helfen, die Frage der behindertengerechten Vorkehrungen besser zu verstehen und sich der jeweiligen Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Arbeitgebers, des einzelnen Arbeitnehmers und der Gewerkschaft im Prozess der behindertengerechten Vorkehrungen bewusst zu werden¹⁷⁰.

194. In Dänemark bietet die Creativ Company A/S flexible Arbeitszeiten, passt die Aufgaben entsprechend den Fähigkeiten an und betreibt ein Ausbildungszentrum für Menschen mit Behinderungen¹⁷¹. Auch Mc Donalds Litauen bemüht sich in Zusammenarbeit mit einer NGO um die Eingliederung von Menschen mit geistigen Behinderungen und psychischen Erkrankungen in den Arbeitsmarkt. Kürzere Arbeitszeiten und die

¹⁶⁶ Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (Subregional Headquarters for the Caribbean): *A further study on disability in the Caribbean: Rights, commitment, statistical analysis and monitoring*, 2009, S. 11.

¹⁶⁷ Beruht auf „Measures to help people with mental health conditions into work“, in *Equal Opportunities Review*, Ausg. Nr. 199, 2009.

¹⁶⁸ IAA: Ausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen: im Jahr 2010 vorgelegte direkte Anfrage hinsichtlich der Durchführung des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, durch Slowenien (Ratifizierung: 1992).

¹⁶⁹ IGB: *Internationally recognised core labour standards in the People's Republic of China*, Report for the WTO General Council Review of the Trade Policies of the People's Republic of China (Genf, 10. und 12. Mai 2010), S. 11.

¹⁷⁰ PSAC/AFPC: *Duty to accommodate: A PSAC guide for local representatives*, 25. Mai, zugänglich online unter http://psac.com/what/humanrights/Duty_to_accomodate-e.shtml.

¹⁷¹ E. Heckl, I. Pecher: *Providing reasonable accommodation for persons with disabilities in the workplace in the EU – good practices and financing schemes – Contract VC/2007/0315* (Wien, KMU Forschung Austria, 2008), S. 92.

¹⁶³ Beruht auf Canadian Human Rights Commission: *Resolving Disputes: Settlement Examples*, zugänglich unter http://www.chrc-ccdp.ca/disputeresolution_reglement_differends/se_ee-en.asp, zuletzt aufgerufen am 21. Jan. 2011.

¹⁶⁴ European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field: „Cyprus: Legislative developments“ in *European Anti-discrimination Law Review*, Nr. 6/7, 2008, S. 81.

¹⁶⁵ IAA: *Inclusion of people with disabilities in China-fact sheet* (Genf, 2009).

Unterstützung eines Sozialarbeiters haben sich als nützlich für diese Initiative erwiesen¹⁷².

Diskriminierung aufgrund des Alters

Zunahme altersbezogener Beschwerden

195. Vor dem Hintergrund umfassender Arbeitsmarktmaßnahmen mit dem Ziel, die Erwerbsbeteiligung von älteren Arbeitnehmern zu erhöhen, beispielsweise durch Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters, gibt es Anzeichen für ein zunehmendes Bewusstsein für altersbedingte Diskriminierung und die zunehmende Meldung entsprechender Fälle. Während der ersten 13 Monate der Umsetzung der Altersvorschriften in Nordirland gingen bei der Gleichstellungskommission 277 Anfragen in Bezug auf Altersdiskriminierung ein, was 9 Prozent der Gesamtanfragen während dieses Zeitraums entsprach¹⁷³. Im Vereinigten Königreich zeigen Statistiken des Employment Tribunal Service eine erhebliche Zunahme der Beschwerden wegen Altersdiskriminierung, von 927 im Zeitraum 2006-07 auf 2.949 im Zeitraum 2007-08 und 3.801 im Zeitraum 2008-09. Diese Zunahme legt den Schluss nahe, dass es ein größeres Bewusstsein für Altersdiskriminierung und Arbeitnehmerrechte gibt¹⁷⁴. In Frankreich gingen bei der HALDE im Jahr 2009 599 Beschwerden wegen Altersdiskriminierung ein gegenüber nur 78 im Jahr 2005¹⁷⁵. In den Vereinigten Staaten betrugen die Zahlen für die gleichen Jahre in Bezug auf Klagen nach dem Gesetz über Altersdiskriminierung in der Beschäftigung 22.778 gegenüber 16.585¹⁷⁶. In Australien gingen im Zeitraum 2009-10 bei der Menschenrechtskommission 174 altersbezogene Beschwerden ein gegenüber 106 während des Zeitraums 2005-06¹⁷⁷. In Belgien wurden dem Zentrum für Chancengleichheit und Kampf gegen Rassismus im Jahr 2009 40 Fälle gemeldet gegenüber 27 im Jahr 2006¹⁷⁸.

196. Einer von der Europäischen Kommission im November 2009 durchgeführten Erhebung zufolge sind 58 Prozent der Europäer der Ansicht, dass Altersdiskriminierung in ihrem Land weit verbreitet

ist, gegenüber 42 Prozent im Jahr 2008. Es besteht ein eindeutiger Zusammenhang mit der derzeitigen Wirtschaftslage, wobei 64 Prozent der Menschen aufgrund der Finanzkrise mit einer Zunahme der Altersdiskriminierung im Arbeitsmarkt rechnen.

Maßnahmen zur Verwirklichung der Gleichstellung für ältere Arbeitnehmer

197. Die Länder bemühen sich zunehmend um den Erlass von Gesetzen über Altersdiskriminierung. In etwa 29 Ländern¹⁷⁹ gibt es Vorschriften, die eine mittelbare und unmittelbare¹⁸⁰ Altersdiskriminierung verbieten. Obwohl es in Kanada kein Bundesgesetz gibt, das Altersdiskriminierung auf nationaler Ebene regelt, gehen praktisch alle Provinzen die Altersdiskriminierung in der Beschäftigung an.

198. Ein Vorteil altersspezifischer Rechtsvorschriften besteht darin, dass sie von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gleichermaßen eindeutig identifiziert werden können¹⁸¹. Die Gesetzgebung mancher Länder unterscheidet nicht zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung. Solche Gesetze können aber dennoch wirksam sein, solange die unterschiedlichen Ausprägungen von unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung angesprochen werden: In der gleichen Gesetzgebung, in anderen Gesetzen oder in gerichtlichen Entscheidungen¹⁸².

199. Politiken auf nationaler und betrieblicher Ebene können Rechtsvorschriften ergänzen und bei der Überwindung von Mythen und Klischees in Bezug auf ältere Arbeitnehmer eine wichtige Rolle spielen. Eine Reihe von Ländern, darunter Australien, Finnland, Niederlande, Norwegen und das Vereinigte Königreich, haben großangelegte

¹⁷² Ebd., S. 11.2.

¹⁷³ Equality Commission for Northern Ireland: Awareness of the age regulations and attitudes of the general public in Northern Ireland towards age-related issues, Juni 2008, S. 51.

¹⁷⁴ Tribunals Service: *Employment Tribunal and EAT Statistics (GB) 1 April 2008 to 31 March 2009*, S. 6.

¹⁷⁵ HALDE, a.a.O., S. 15.

¹⁷⁶ Nach Informationen, die von der Equal Employment Opportunity Commission veröffentlicht wurden.

¹⁷⁷ Australian Human Rights Commission: *Annual Report 2009-10*, S. 77.

¹⁷⁸ Centre pour l'égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme: *Rapport annuel 2006*, S. 20, und *Rapport annuel 2009*, S. 81.

¹⁷⁹ Australien, Belgien, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Guyana, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, St. Lucia, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südafrika, Ungarn, Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich und Zypern.

¹⁸⁰ Damit Altersantidiskriminierungsgesetze ihre Wirkung voll entfalten, muss zwischen unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung unterschieden werden. Unmittelbare Altersdiskriminierung wird definiert als eine weniger günstige Behandlung einer Person gegenüber einer anderen, zu der es nicht kommen würde, wenn zwei Personen gleichen Alters verglichen würden. Stellenanzeigen mit Altersbegrenzungen sind ein Beispiel für die Formen, die eine unmittelbare Diskriminierung annehmen kann. Mittelbare Altersdiskriminierung geht über unmittelbare feststellbare Tatsachen hinaus und bezeichnet möglicherweise diskriminierende Praktiken wie Stellenanzeigen, die übermäßiges Gewicht auf physische Eigenschaften legen, die die Stelle nicht erfordert.

¹⁸¹ N. Ghosheh: *Age discrimination and older workers: Theory and legislation in comparative context*, Conditions of Work and Employment Series, No. 20 (Genf, IAA, 2008), S. 19.

¹⁸² N. Ghosheh, a.a.O., S. 23.

Kasten 2.23
British Telecom und andere Arbeitnehmer

British Telecom (BT) im Vereinigten Königreich hat mehrere Maßnahmen eingeführt, um seinen älteren Beschäftigten zu helfen, darunter flexible Arbeitsregelungen, Anregungen für Menschen jedes Alters, ihr geistig-seelisches und körperliches Wohlbefinden zu verbessern, und das Instrument für die lebenslange Laufbahnplanung, das Beschäftigten dabei hilft, ihre Karriere in jedem Stadium ihres Lebens weiterzuentwickeln. Eigene Untersuchungen von BT zeigen, dass Beschäftigte, die das Angebot flexibler Arbeitsregelungen nutzen (14.000 von ihnen arbeiten zu Hause), ihre Produktivität um durchschnittlich rund 20 Prozent gesteigert haben und mit der Arbeit 7 Prozent zufriedener sind. Arbeitnehmer über 50 machen 5 Prozent der Neueinstellungen von BT aus.

Quelle: Human Resources Management International Digest, Band 17, Nr. 2 (2009).

staatlich finanzierte Informationskampagnen durchgeführt, mit dem Ziel, die Abneigung der Arbeitgeber gegen die Einstellung und Weiterbeschäftigung von älteren Arbeitnehmern zu überwinden. So ist die Kampagne Age Positive im Vereinigten Königreich bestrebt, die Vorteile einer durch Altersvielfalt gekennzeichneten Arbeitnehmerschaft durch Untersuchungen und Veröffentlichungen, die Presse, besondere Veranstaltungen, Auszeichnungen und ihre eigene Website zu fördern und bewusst zu machen¹⁸³.

200. In den letzten Jahren sind immer mehr zwei- und dreiseitige Vereinbarungen über lebenslanges Lernen geschlossen worden. Kollektivverhandlungen und der soziale Dialog mit den Regierungen haben in vielen Ländern, wie Malaysia und Singapur¹⁸⁴, zur Einrichtung von Ausbildungsfonds zur Finanzierung von Programmen für lebenslanges Lernen geführt. Auch für die europäischen Sozialpartner hat das lebenslange Lernen in ihren Arbeitsprogrammen Vorrang.

201. Die Republik Korea hat eine Gesetzgebung zu positiven Maßnahmen erlassen, wonach Unternehmen verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass mindestens 3 Prozent ihrer Mitarbeiter 50 Jahre alt oder älter sind. Außerdem nennt ihr Gesetz zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer Arten von Tätigkeiten, wie Parkplatzwächter und Busfahrtscheinverkäufer, für die bevorzugt ältere Arbeitnehmer eingestellt werden sollten¹⁸⁵.

Die Lage jüngerer Arbeitnehmer

202. Der Europäischen Kommission zufolge¹⁸⁶ sind Jugendliche (d.h. diejenigen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren) mit einem Rückgang der Beschäftigung um 7,3 Prozent zwischen 2008 und 2009 von der derzeitigen Rezession verhältnismäßig am stärksten getroffen worden. Sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern müssen sich vor allem junge Menschen mit längeren Arbeitszeiten in informeller Beschäftigung, Gelegenheitsarbeit und unsicheren Vorkehrungen abfinden, die durch geringe Produktivität, niedrige Löhne und einen begrenzten Arbeitnehmerschutz gekennzeichnet sind¹⁸⁷.

203. Die Schwierigkeiten Jugendlicher im Arbeitsmarkt können nicht allein auf Diskriminierung zurückgeführt werden. Die Volkswirtschaften haben Mühe, die wachsende Zahl von gut ausgebildeten, hochqualifizierten Absolventen aufzunehmen, die in immer größerer Zahl jedes Jahr aus den Bildungssystemen hervorgehen. Die Lage ist im allgemeinen noch schlimmer für diejenigen, die ohne oder mit geringen Qualifikationen auf den Arbeitsmarkt drängen. Ein weiterer Faktor ist die relativ geringere allgemeine und arbeitsplatzspezifische Berufserfahrung im Vergleich zu älteren Bewerbern.

¹⁸³ <http://www.dwp.gov.uk/age-positive/>, zuletzt aufgerufen am 21. Jan. 2010.

¹⁸⁴ IAA: *Lifelong learning in Asia and the Pacific*, Bericht für die Regionale dreigliedrige Tagung der IAO, Bangkok, 8.-10. Dez. 2003, S. 14.

¹⁸⁵ Vereinte Nationen: *World economic and social survey 2007: Development in an ageing world*, Hauptabteilung wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (New York, 2007), S. 62.

¹⁸⁶ Europäische Kommission: *Employment in Europe 2009* (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2009).

¹⁸⁷ IAA: *Employment and social protection the new demographic context* (Genf, 2010), S. 65.

204. Die Europäische Union hat die „Neuanfang“-Initiative für junge Menschen auf den Weg gebracht, die ein auf jeden Jugendlichen zugeschnittenes Programm bietet, der seit sechs Monaten arbeitslos ist, das Ausbildung, Umschulung, Arbeitserfahrung oder einen Arbeitsplatz bietet, gegebenenfalls in Verbindung mit Hilfe bei der Stellensuche. Zu den im Vereinigten Königreich unternommenen Initiativen gehört der New Futures Fund (NFF), der intensive Unterstützung und Hilfe für junge arbeitslose Menschen (im Alter zwischen 16 und 34 Jahren) bietet.

Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung

205. Menschenrechtsverstöße gegen lesbische, homosexuelle, bisexuelle und transsexuelle Personen (LGBT) umfassen Gewalt, Belästigung, Diskriminierung, Ausgrenzung, Stigmatisierung und Vorurteile. Dies gilt insbesondere für Länder, in denen Homosexualität kriminalisiert wird. In den meisten Ländern sind LGBT mit Beschäftigungshindernissen oder Barrieren am Arbeitsplatz konfrontiert. Einigen Untersuchungen zufolge ist Diskriminierung für ein Lohn- und Gehaltsgefälle von 3 bis 30 Prozent zwischen homosexuellen und nichthomosexuellen Beschäftigten verantwortlich. Eine im Vereinigten Königreich durchgeführte Untersuchung, die sich auf Daten aus der Arbeitsmarkterhebung stützte, kam zu dem Ergebnis, dass homosexuelle Männer im Durchschnitt 5 Prozent weniger verdienen als ihre nichthomosexuellen Kollegen¹⁸⁸.

206. LGBT-Arbeitnehmer mit Partnern erwerben nicht immer die gleichen Leistungsansprüche wie verheiratete Paare, zumal gleichgeschlechtliche Ehen in weiten Teilen der Welt nicht anerkannt werden. Oft ist es LGBT-Arbeitnehmern verwehrt, ihre Partner in der betrieblichen Krankenversicherung mitversichern zu lassen und von Krankengeldgarantien und sonstigen Leistungen zu profitieren, die nicht-LGBT-Arbeitnehmern gewährt werden¹⁸⁹. Infolgedessen können sie aufgrund ihrer sexuellen Orientierung in der Arbeitsstätte oder in der Gesellschaft finanziell benachteiligt werden.

207. Gesundheit und Wohlbefinden von LGBT-Beschäftigten, die sich aus Angst vor Diskriminierung abschnitten, können ebenfalls in Mitleidenenschaft gezogen werden, wodurch die Produktivität von LGBT-Mitarbeitern beeinträchtigt wird. Betriebe, die Beschäftigte aufgrund ihrer wahrge-

nommenen oder tatsächlichen sexuellen Orientierung entlassen, können auch Qualifikationen verlieren und Mittel für die Einstellung und Ausbildung von Neueinstellungen verschwenden. LGBT-Arbeitnehmer werden ihren Arbeitsplatz eher als integrativ wahrnehmen, wenn die Betriebsleitung Maßnahmen zur Sicherstellung der Gleichbehandlung und der Vielfalt in der Arbeitsstätte Vorrang einräumt. Manches lässt darauf schließen, dass eine wirksame Arbeitsgesetzgebung, die Schutz vor Diskriminierung bietet, LGBT-Arbeitnehmer in die Lage versetzen kann, sich formell über Diskriminierung oder schlechte Behandlung am Arbeitsplatz zu beschweren.

Fortschritte bei den Antidiskriminierungsmaßnahmen

208. Im Jahr 2009 trat die Charta der Grundrechte der Europäischen Union mit der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon in Kraft. Die Charta, die die Nichtdiskriminierungsvorschriften der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie von 2000 stärkt und erweitert, ist das erste internationale Menschenrechtsinstrument, das Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung völlig verbietet (Artikel 21.1). Etliche EU-Länder sind dabei, ihre Gesetzgebung zu novellieren, um sie mit den EC-Richtlinien in Einklang zu bringen.

209. Im Jahr 2009 schafften Argentinien, die Philippinen und Uruguay ihr Verbot des Dienstes von Homosexuellen in den Streitkräften ab, während im Jahr 2010 ein Bezirksgericht in den Vereinigten Staaten die „don't ask don't tell“-Politik für verfassungswidrig erklärte und das Militär anwies, ihrer Durchführung ein Ende zu setzen. Die Entscheidung ist zur Zeit ausgesetzt, da vor dem Obersten Gerichtshof der Vereinigten Staaten eine Berufung anhängig ist. Eine Ende 2010 veröffentlichte Untersuchung ergab, dass unter Angehörigen der Streitkräfte die Auffassung weitverbreitet ist, dass die Abschaffung von „don't ask don't tell“ sich auf ihre Fähigkeit zur Durchführung militärischer Missionen nicht negativ auswirken würde¹⁹⁰.

210. Inzwischen erlauben mehr Länder Partnerschaftsrechte, eingetragene Partnerschaftsgemeinschaften oder gleichgeschlechtliche Ehen und weiten infolgedessen die damit verbundenen Beschäftigungsleistungen auf gleichgeschlechtliche Partner aus¹⁹¹.

¹⁸⁸ N. Drydak: „Sexual orientation discrimination in the labour market“, in *Labour Economics*, 16 (2009), S. 366.

¹⁸⁹ Dies und die folgenden Absätze stützen sich auf: Agentur der Europäischen Union für Grundrechte: *Homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in the EU Member States: Part II – The Social Situation*, Wien, 2009, S. 3-4.

¹⁹⁰ Verteidigungsministerium: *Report of the comprehensive review of the issues associated with a repeal of „Don't Ask, Don't Tell“*, 30. Nov. 2010, S. 3.

¹⁹¹ Siehe beispielsweise PewResearch Center: *Gay Marriage Around the World*, report published online on the Pew Forum on Religion and Public Life, 9. Juli 2009.

Kasten 2.24

Griechische Untersuchung offenbart Diskriminierung in geringqualifizierten Tätigkeiten

Trotz der Annahme eines neuen Gesetzes (griechisches Gesetz 3304/2005) als Antwort auf die EU-Richtlinie 2000/78, das Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund der sexuellen Orientierung verbietet, ergab eine im Jahr 2009 durchgeführte griechische Untersuchung, dass Diskriminierung in geringqualifizierten Tätigkeiten immer noch stattfindet. Die Untersuchung verglich die Antwortquoten für zwei gleichermaßen produktive fiktive Bewerber um 1.414 Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen in Athen, wobei der einzige bedeutende Unterschied darin bestand, dass in einem der CVs eine freiwillige Betätigung für eine homosexuelle Gemeinschaft erwähnt wurde, um die sexuelle Orientierung anzudeuten, und stellte fest, dass die homosexuelle Orientierung sich sehr negativ auf die Einstellungschancen auswirkte. Die Untersuchung ergab, dass heterosexuelle Bewerber in 40,08 Prozent der Fälle zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen wurden, während homosexuelle Bewerber nur in 13,94 Prozent der Fälle eingeladen wurden.

Quelle: N. Drydakos, a.a.O., Seite 369.

Maßnahmen der Gewerkschaften

211. Gewerkschaftsbünde und die ihnen angeschlossenen Gewerkschaften in Europa engagieren sich immer stärker bei der Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung. Eine Umfrage des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB) im Jahr 2008 ergab, dass mehrere europäische Mitgliedsgewerkschaften der Frage Vorrang einräumen, während das vom EGB im Jahr 2007 angenommene vierjährige Aktionsprogramm eine konkrete Verpflichtung umfasst, sich für die Rechte von LGBT-Arbeitnehmern einzusetzen¹⁹².

Genetische Diskriminierung

212. Die wissenschaftlichen Fortschritte im Bereich des genetischen Screening und der genetischen Kartierung haben zu einem erhöhten Potential für diskriminierende Praktiken am Arbeitsplatz auf der Grundlage von genetischen Informationen geführt, die durch obligatorische Tests oder durch Zugang zu vertraulichen genetischen Informationen erworben worden sind. Gentests und die Familiengeschichte geben aber nur Auskunft über die Wahrscheinlichkeit, eine bestimmte Krankheit zu entwickeln, und sagen nichts aus über derzeitige oder künftige Fähigkeiten und Leistungen.

213. Die Angst vor genetischer Diskriminierung hat berufliche Konsequenzen und verursacht reale menschliche Kosten. Es ist nachgewiesen worden, dass Personen mit hohem Besorgnispotential weniger bereit sind, Gesundheitsfachkräfte zu treffen, um mit ihnen über Tests zu sprechen oder sich Tests zu unterziehen. Dies wiederum bedeutet, dass sie möglicherweise keinen Zugang zu Krankheitspräventionsmethoden wie präventiven

chirurgischen Eingriffen oder zu bestimmten Ernährungs- und Lebensweisen haben¹⁹³. Außerdem kann das Verbergen von genetischen Informationen vor Arbeitgebern und Versicherungsgesellschaften dazu führen, dass medizinische Unterlagen verfälscht und Behandlungen beeinträchtigt werden und dass unheilbare Krankheiten zu spät erkannt werden.

Entwicklungen im Bereich der Gesetzgebung

214. Einige Länder haben ihre Gesetze geändert oder neue Gesetze erlassen, um genetische Diskriminierung zu verhindern und zu bestrafen. Serbien nahm beispielsweise im Jahr 2009 ein Gesetz zum Verbot der Diskriminierung an, das vor unmittelbarer und mittelbarer Diskriminierung in der Beschäftigung aus Gründen schützt, die über diejenigen hinausgehen, die im Übereinkommen Nr. 111 aufgeführt sind. Sowohl genetische Merkmale als auch genetische bedingte Behinderungen wurden ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen¹⁹⁴. Armenien hat genetische Merkmale als verbotenen Diskriminierungsgrund ausdrücklich in seine Verfassung von 1995 aufgenommen.

215. Andere Länder haben gesonderte und umfassendere Gesetze zum Verbot dieses Diskriminierungsgrunds erlassen. In den Vereinigten Staaten beispielsweise verabschiedete der Kongress im

¹⁹² Europäischer Gewerkschaftsbund: *ETUC actions and activities on promoting equal rights, respect and dignity for workers regardless of their sexual orientation or gender identity*, angenommen am 4. Dez. 2008.

¹⁹³ National Partnership for Women & Families and the Coalition for Genetic Fairness (CGF): *Faces of genetic discrimination: How genetic discrimination affects real people*, Washington, Juli 2004.

¹⁹⁴ Eine von UNDP Serbien angeforderte inoffizielle Übersetzung im Rahmen des Projekts „Support to the Implementation of Anti-discrimination Legislation and Mediation in Serbia“, ist zugänglich unter: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/82285/8990/F632707265/SRB82285.pdf>, besucht am 15. Nov. 2010.

Kasten 2.25 Programme zur betrieblichen Gesundheitsförderung

Arbeitgeber in den Vereinigten Staaten führen Programme zur betrieblichen Gesundheitsförderung (BGF) durch, um das Wohlbefinden und die Gesundheit ihrer Beschäftigten und gelegentlich ihrer Angehörigen zu verbessern aufgrund der Korrelation zwischen guter Gesundheit und gutem Befinden der Beschäftigten und optimaler Leistung der Beschäftigten. Ein weiterer Faktor sind die zunehmenden Kosten der Gesundheitsfürsorge für die Beschäftigten. Untersuchungen haben ergeben, dass während eines Zeitraums von sechs Jahren Beschäftigte im öffentlichen und privaten Sektor mit Risikofaktoren wie Rauchen, hohem Stress und geringer körperlicher Betätigung, um nur einige zu nennen, die Arbeitgeber nahezu 228 Prozent mehr an Aufwendungen für die Gesundheitsfürsorge kosten als Beschäftigte ohne diese Faktoren.

Eine im Jahr 2007 durchgeführte Untersuchung zur Bewertung der Wirksamkeit von BGF-Programmen kam zu dem Ergebnis, dass diese hoch effizient waren und den Tabakkonsum (mittlere Reduzierung um 1,5 Prozentpunkte), den Bluthochdruck (mittlere Reduzierung um 4,5 Prozentpunkte), den Gesamtserumcholesterolspiegel (mittlere Reduzierung um 6,6 Prozentpunkte) und die Fehlzeiten aufgrund von Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit (mittlere Reduzierung um 1,2 Tage pro Jahr) reduzierten. Trotz dieser Befunde bedarf es umfassenderer Informationen und genauerer, vollständigerer Daten, um den tatsächlichen Ertrag von BGF-Programmen ermitteln zu können.

Quelle: R. Goetzel und R. Oxminkowski: „The Health and Cost Benefits of Work Site Health Programs Promotion“, in *Annual Review of Public Health*, Bd. 29 (2008).

Mai 2008 den Genetic Information Nondiscrimination Act (GINA)¹⁹⁵. GINA ist das erste Bundesgesetz, das es Arbeitgebern und Versicherern verbietet, gesunden Menschen aufgrund einer genetischen Prädisposition für eine bestimmte Krankheit die Beschäftigung oder den Versicherungsschutz zu versagen. Vorbehaltlich einiger weniger eng definierter Ausnahmen ist es insbesondere Arbeitgebern untersagt, genetische Informationen im Hinblick auf personelle Entscheidungen wie Einstellung, Entlassung oder Beförderung zu verwenden, zu erwerben oder anzufordern. Verstöße werden mit sehr hohen Geldstrafen bis zu 300.000 US-Dollar geahndet, verbunden mit der Anordnung der Wiedereinstellung des betreffenden Beschäftigten.

216. In Kanada wurde im April 2010 ein ähnliches Gesetz wie GINA im Parlament eingebracht. Mit dem Gesetzesentwurf soll Diskriminierung aufgrund genetischer Eigenschaften verboten und in das kanadische Menschenrechtsgesetz aufgenommen werden. Die Gesetzgebung muss mit den wissenschaftlichen Erkenntnissen Schritt halten, um Menschen vor Diskriminierung zu schützen, die auf reiner Spekulation beruht.

Diskriminierung aufgrund des Lebensstils

217. Diskriminierung aufgrund des Lebensstils ist ein aktuelles Thema in manchen Regionen und bezieht sich auf Beschäftigung und Beruf, insbesondere im Fall des Rauchens und der Fettleibigkeit. Die wenigen verfügbaren Daten

konzentrieren sich auf einige wenige Länder. Weitere Kontrollen und Untersuchungen werden zweifellos mehr Licht auf sich herausbildende Verhaltensmuster werfen und eine Grundlage für geeignete Politiken seitens der Regierungen und der Sozialpartner bilden. Unterdessen gibt es bereits eine Basis für Diskussionen darüber, wie Strategien zur Förderung der öffentlichen Gesundheit und das Recht auf Nichtdiskriminierung in Einklang gebracht werden können. Obgleich der Ausdruck „Diskriminierung aufgrund des Lebensstils“ sich auf ein breites Spektrum von Fragen beziehen kann, wird sich dieser Bericht nur mit Diskriminierung aufgrund des Körpergewichts und des Rauchens beschäftigen.

Diskriminierung aufgrund des Körpergewichts

218. Eine vom International Journal of Obesity 2008 veröffentlichte Self-report-Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass in den Vereinigten Staaten die wahrgenommene Gewichts-/Größendiskriminierung unter Frauen fast ebenso verbreitet ist wie Rassendiskriminierung und in manchen Fällen sogar häufiger ist als Alters- oder Geschlechtsdiskriminierung. In den Vereinigten Staaten verbietet derzeit nur ein Staat (Michigan) Diskriminierung aufgrund des Gewichts einer Person¹⁹⁶. In manchen Fällen hat dieses Fehlen einer spezifischen Gesetzgebung dazu geführt, dass übergewichtige Personen sich im Hinblick auf Rechtsschutz auf das Amerikanische Behin-

¹⁹⁵ W. J. McDevitt: „I Dream of GINA: Understanding the employment provisions of the Genetic Information Nondiscrimination Act of 2008“, in *Villanova Law Review*, Vol. 54, Rev. 91 (2009).

¹⁹⁶ Siehe R.M. Puhl, T. Andreyeva und K.D. Brownell: „Perceptions of weight discrimination: Prevalence and comparison to race and gender discrimination in America“, in *International Journal of Obesity* (2008, Nr. 32), S. 992-1000.

dertengesetz (ADA) berufen mussten. Eine in Schweden auf der Grundlage von fiktiven Bewerbungen mit Portraitfotos durchgeführte Untersuchung ergab, dass fettleibige Bewerber 20 Prozent weniger Einladungen zu einem Vorstellungsgespräch erhielten als normalgewichtige Bewerber, ungefähr der gleiche Prozentsatz wie bei der aus dem Mittleren Osten stammenden Minderheit in Schweden¹⁹⁷.

219. In Europa erstreckt sich die EU-Gleichbehandlungsrichtlinie nur auf Geschlecht, Rasse und Ethnizität, Alter, sexuelle Orientierung, Religion oder Glauben und Behinderung als unrechtmäßige Diskriminierungsgründe, einige Länder, wie Belgien und Frankreich, haben aber Gesetze erlassen, die die äußere Erscheinung umfassen. Auch die Republik Korea hat die „Erscheinung“ in ihre Antidiskriminierungsgesetzgebung aufgenommen¹⁹⁸. Das Chancengleichheitsgesetz des Staates Viktoria, Australien, das im April 2010 novelliert wurde, führt physische Merkmale unter den verbotenen Diskriminierungsgründen auf, wonach es illegal ist, jemanden wegen seiner äußeren Erscheinung, einschließlich der Größe, des Gewichts, der Körperform, einer Entstellung, des Hautzustands, einer Narbe oder eines Muttermals, unfair zu behandeln.

Diskriminierung aufgrund des Rauchens

220. Während Fettleibigkeit als gefährlich für die eigene Gesundheit anerkannt wird, gibt es eindeutige Beweise dafür, dass Rauchen auch Arbeitskollegen schaden kann, und daher ist das

Rauchen am Arbeitsplatz in vielen Ländern verboten. Manche Forscher haben jedoch auf die Abkehr von „rauchfreien Arbeitsplätzen“ hin zu „raucherfreien Arbeitsplätzen“, wie sie es nennen, aufmerksam gemacht und damit das Risiko einer Diskriminierung der Raucher betont. Die Debatte über diese Frage ist in vollem Gang. Die Gegner solcher Politiken haben darauf hingewiesen, dass die Nikotinabhängigkeit zwanghaft ist, dass es nachweislich nur einem kleinen Prozentsatz der Raucher gelingt, mit dem Rauchen aufzuhören¹⁹⁹, und dass diese Politiken Raucher einfach an andere Arbeitsplätze oder, noch schlimmer, in die Arbeitslosigkeit drängen können, was wiederum zusätzliche nachteilige Auswirkungen auf ihre Gesundheit haben könnte. Sie weisen auch darauf hin, dass Raucher aufgrund dieser Politiken anders behandelt werden als Arbeitskollegen mit möglicherweise anderen riskanten Verhaltensweisen wie Trinken oder Drogenmissbrauch.

221. Es gibt viele Beispiele für Unternehmen, die keine Raucher beschäftigen. Die Maßnahmen reichen von der Nichteinstellung von Rauchern bis zur Entlassung von Arbeitnehmern, die innerhalb einer bestimmten Frist nicht mit dem Rauchen aufhören. Manche Unternehmen bringen ihre Politik klar zum Ausdruck, indem sie in ihre Stellenaussagen den Hinweis „nur Nichtraucher“ aufnehmen. In einem extremen Fall ging ein Unternehmen noch weiter, indem es Rauchen außerhalb des Betriebs und außerhalb der Arbeitszeit zu einem Entlassungsgrund machte und die Nichtraucherpolitik auch auf die Ehegatten von Beschäftigten ausdehnte²⁰⁰.

¹⁹⁷ D-O. Rooth: *Evidence of unequal treatment in hiring against obese applicants: A field experiment*, IZA discussion paper No. 2775 (Institute for the Study of Labor, Mai 2007).

¹⁹⁸ The National Human Rights Commission Act of 24 May 2001.

¹⁹⁹ B. Houle und M. Siegel: „Smoker-free workplace policies: Developing a model of public health consequences of workplace policies barring employment to smokers“, herausgegeben als NIH Public Access Author Manuscript, S. 4; in endgültiger editierter Form veröffentlicht im Febr. 2010.

²⁰⁰ Ebd., S. 2.





Teil III

Die Antwort der IAO

Menschenwürdige Arbeit für alle

222. In dem Bewusstsein, dass Diskriminierung ein bedeutendes Hindernis für die Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit für alle darstellt, führt die IAO ein breites Spektrum von Tätigkeiten durch und entwickelt eine Vielfalt von Instrumenten zur Förderung der Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Um neue Herausforderungen zu bewältigen, einschließlich derjenigen, die durch die globale Krise entstanden sind, hat sich die IAO um eine Stärkung der Bemühungen zur Bekämpfung sämtlicher Diskriminierungsgründe bemüht.

223. Der Strategische grundsatzpolitische Rahmen der IAO, der eine Anwendung des ergebnisorientierten Managements darstellt, führt eine Reihe von Gesamtergebnissen auf, an denen sich die Arbeit des Amtes in den kommenden Jahren orientieren soll. Eines dieser Ergebnisse ist die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Die IAO-Programm- und Haushaltsdokumente für die laufende und die kommende Zweijahresperiode umfassen daher eine Strategie und einen gesonderten Indikator zur Messung der Verwirklichung der Ziele dieses Ergebnisses.

224. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) haben sich zu einem Hauptinstrument für die Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die IAO entwickelt¹. Etliche DWCPs haben Ergebnisse im Zusammenhang mit der Nichtdiskriminierung aufgenommen. In der laufenden Zweijahresperiode haben insgesamt 44 Länder² Tätigkeiten zur Förderung der Gleich-

stellung der Geschlechter durchgeführt; sie umfassen die generelle Berücksichtigung der Geschlechtergleichstellung, die Förderung des weiblichen Unternehmertums, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Frauen und die Förderung gleicher Beschäftigungschancen und des gleichen Entgelts. Zwölf Länder³ haben die Bekämpfung der Diskriminierung von Menschen, die mit HIV und AIDS leben, zu einer Priorität gemacht. 14 Länder und Gebiete⁴ sowie die Subregion Mittel- und Osteuropa legen das Schwergewicht auf allgemeine Nichtdiskriminierungsfragen durch politische Verbesserungen und die verstärkte Anwendung der internationalen Arbeitsnormen. Drei Länder⁵ haben die Förderung der Rechte von eingeborenen und in Stämmen lebenden Völkern aufgenommen, während zwei⁶ die Beseitigung der Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen als Priorität bestimmt haben.

225. Der vom Verwaltungsrat im Jahr 2007 angenommene Aktionsplan zur Nichtdiskriminierung befürwortete eine bessere Durchsetzung der Gesetze und nichtregulatorische Initiativen durch Regierungen und Unternehmen. Er wies auch auf die Notwendigkeit hin, die Fähigkeit von Regierungen und Sozialpartnern zu verbessern, die Grundsätze der Gleichheit bei der Arbeit wirksam zu fördern und umzusetzen. Es wurden zwei vor-

¹ Website der IAO-Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm>, aufgerufen im Februar 2011.

² Afghanistan, Arabische Republik Syrien, Argentinien, Armenien, Aserbaidshan, Äthiopien, Bahrain, Burundi, Chile, China, Der Plurinationale Staat Bolivien, El Salvador, Eritrea, Fidschi, Guatemala, Jemen, Jordanien, Kasachstan, Kiribati, Kolumbien, Kuwait, Lesotho, Malawi, Malaysia, Mali, Marschallinseln, Mauretanien, Oman, Panama, Peru, Philippinen, Salomonen, Samoa, Simbabwe, Sri Lanka, Swasiland, Timor-

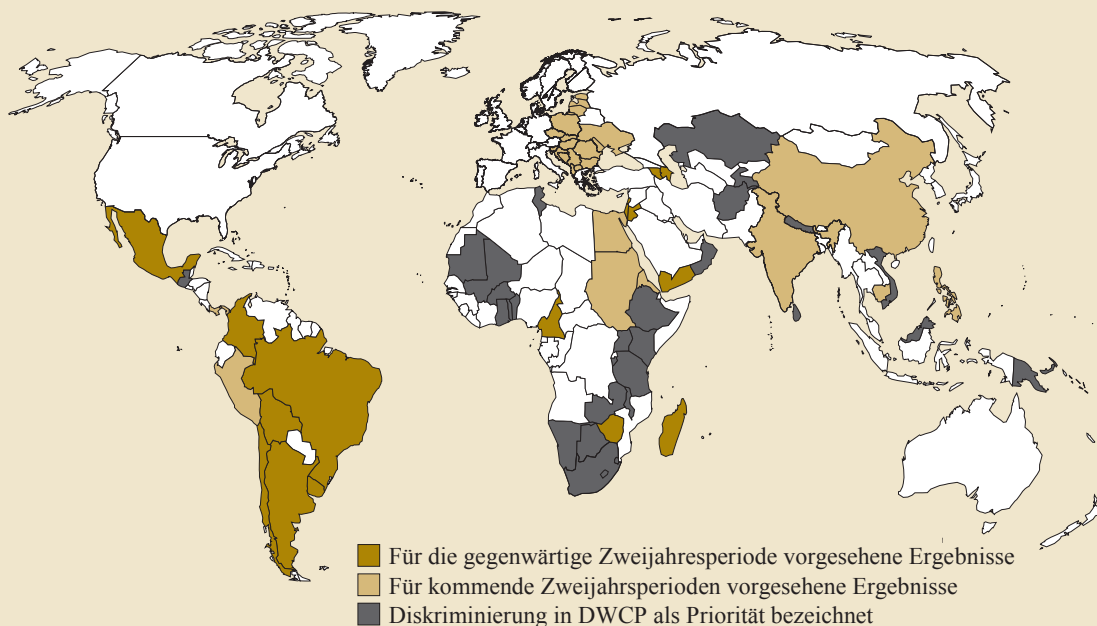
Leste, Togo, Tunesien, Tuvalu, Ukraine, Vanuatu, Vereinigte Republik Tansania, Vietnam.

³ Ägypten, Botsuana, Kenia, Lesotho, Madagaskar, Malawi, Republik Moldau, Sambia, Samoa, Sudan, Uganda, Vereinigte Republik Tansania.

⁴ Benin, besetzte palästinensische Gebiete, Brasilien, Frankreich, Libanon, Mauritius, Nepal, Papua-Neuguinea, Peru, Seychellen, Südafrika, Tadschikistan, Timor-Leste, Uruguay.

⁵ Kambodscha, Kamerun, Mexiko.

⁶ Eritrea, Mauritius.

Abbildung 3.1. DWCPs weltweit: Länderergebnisse bei der Beseitigung von Diskriminierung

Quelle: Programm der IAO für die Förderung der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.

rangige Bereiche bestimmt: bessere Rechtsdurchsetzung und gleiches Entgelt für Männer und Frauen⁷.

226. Nichtdiskriminierung ist in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung als übergreifende Frage bestimmt worden⁸. Es sind Programme in enger Zusammenarbeit mit den Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber und für Tätigkeiten für Arbeitnehmer gestaltet und durchgeführt worden, denen Beiträge der zuständigen Abteilungen der Zentrale und des Außendienstes, einschließlich des Internationalen Ausbildungszentrums der IAO in Turin, zugute gekommen sind. Die Projekte der technischen Zusammenarbeit haben eine Vielfalt von Komponenten wie Sensibilisierung, Kapazitätsaufbau, Sammlung und Austausch von Informationen, Forschung, technische Beratung und Ausbildung umfasst. Auf nationaler Ebene hat dies zu bedeutenden Ergebnissen geführt, wie die Annahme von neuen Politiken, die Änderung

bestehender Gesetze und die Umsetzung nationaler Aktionspläne.

Förderung von Maßnahmen zur Nichtdiskriminierung

227. Trotz der hohen Ratifikationsrate der beiden Kernübereinkommen zur Gleichheit gibt der allgemeine Grad ihrer Durchführung nach wie vor Anlass zu Sorgen. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen wurden u.a. Projekte der technischen Zusammenarbeit entwickelt, um die Mitgliedsgruppen bei einer wirksamen Durchführung der Gleichheitsübereinkommen zu unterstützen, und in mehreren Ländern wurden eine Reihe von nationalen dreigliedrigen Seminaren über allgemeinere Themen veranstaltet, darunter „die Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“.

228. Das Internationale Ausbildungszentrum der IAO veranstaltete Ausbildungsseminare und erstellte Online-Fernunterrichtspakete. Es sind Lehrgänge zur Förderung der Anwendung des Übereinkommens Nr. 111 angeboten worden, mit dem Schwergewicht darauf, wie Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf definiert, aufgedeckt und bekämpft werden soll. Der Lehrplan ist praktisch ausgerichtet: den Teilnehmern bewährte

⁷ IAA: Bericht des Ausschusses für technische Zusammenarbeit, Verwaltungsrat, 300. Tagung, Genf, Nov. 2007, GB.300/TC/4.

⁸ IAA: Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 97. Tagung, Genf, 10. Juni 2008.

Kasten 3.1

Durchführung des Übereinkommens Nr. 111 in China

Seit der Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, im Jahr 2005 hat China drei Gesetze erlassen, die am 1. Januar 2008 in Kraft getreten sind. Durch diese Gesetze – das Gesetz über die Beschäftigungsförderung, das Gesetz über die Regulierung des Arbeitsvermittlungsdienstes und der Arbeitsverwaltung und das Arbeitsvertragsgesetz – ist der Schutz vor einer Diskriminierung der Arbeitnehmer, insbesondere bei der Einstellung, erweitert und sind zusätzliche Gründe für eine Diskriminierung, beispielsweise von ländlichen Arbeitskräften in städtischen Gebieten, verboten worden. Um bei der Entwicklung von Strategien für eine wirksame Durchführung des Übereinkommens behilflich zu sein, hat die IAO mit finanzieller Unterstützung der Regierung Norwegens das Projekt „Gleichheit bei der Arbeit in China“ umgesetzt.

Da Sensibilisierung eines der Hauptmittel war, mit deren Hilfe dieses Projekt durchgeführt wurde, wurden Materialien veröffentlicht, und es wurde eine Website eingerichtet (www.equalityatworkinchina.org). Das Projekt veröffentlichte vierteljährliche Ausgaben des Newsletter *Equality at Work in China*, in denen über die neuesten Ereignisse im Bereich der Diskriminierung berichtet und gesetzlichen Entwicklungen, Diskriminierungsfällen und neuen Veröffentlichungen besondere Beachtung geschenkt wurde. Das Projekt gipfelte in der Entwicklung eines vollständigen Ausbildungsleitfadens zu unterschiedlichen Formen von Diskriminierung, darunter Geschlecht, Wanderarbeitnehmer und mit Behinderungen lebende Menschen.

nationale und internationale Praktiken zu vermitteln und den Austausch von Erfahrungen aus verschiedenen Regionen zu fördern.

229. In den nachstehenden Absätzen wird ein Überblick über die Unterstützung der IAO für Mitgliedsgruppen seit der Annahme des Aktionsplans zur Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf durch den Verwaltungsrat im Jahr 2007 gegeben⁹. Es werden Programme und Tätigkeiten herausgestellt, die von Außenämtern und Abteilungen der Zentrale auf nationaler, regionaler und globaler Ebene durchgeführt worden sind.

Bessere Gestaltung und Durchsetzung von Gesetzen

230. Um bei der Formulierung von wirksamen Gesetzen behilflich zu sein, erteilt das Amt Regierungen und den Sozialpartnern Rat in Form von technischen Kommentaren zu vorgeschlagenen arbeitsrechtlichen Vorschriften. Es fördert auch bewährte Praktiken durch seine arbeitsrechtlichen Leitlinien¹⁰. Zusammen mit dem Internationalen Ausbildungszentrum der IAO führt das Amt jährliche Lehrgänge über die partizipatorische Gestaltung von arbeitsrechtlichen Vorschriften und Verfahren unter besonderer Berücksichtigung der Diskriminierung durch. Zur Unterstützung dieser praktischen Dienstleistungen unterhält das Amt ein aktives Forschungsprogramm.

231. Um starke Institutionen und wirksame Mechanismen zur Sicherstellung der Durchsetzung zu schaffen, hat die IAO in enger Zusammen-

arbeit mit ihrem Internationalen Ausbildungszentrum im Rahmen von zwei Projekten der technischen Zusammenarbeit, die von der Regierung Norwegens finanziert wurden, Ausbildungsinstrumente zu Arbeitsaufsicht, Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz entwickelt. Es handelt sich um: „Verbesserung der Effektivität der Arbeitsaufsicht in ausgewählten Ländern Europas und Zentralasiens“ und „Stärkung der Arbeitsaufsichtsdienste in Angola, Brasilien, China, Indien und Südafrika“. Diese Instrumente werden für Ausbildungstätigkeiten auf nationaler Ebene eingesetzt, nicht nur in den Ländern, die zur Zeit von den beiden Projekten erfasst werden, sondern auch in anderen wie Albanien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Jemen, Libanon und Oman. Außerdem werden zur Zeit Leitlinien in Bezug auf die Rolle der Arbeitsaufsicht und die Geschlechterdimension am Arbeitsplatz entwickelt. Im Rahmen dieser beiden Projekte haben bisher rund 100 Arbeitsinspektoren eine Ausbildung in Diskriminierungsfragen erhalten. In Oman und Bahrain erhielten insgesamt 200 Arbeitsinspektoren eine Ausbildung im Rahmen eines von der Regierung der Vereinigten Staaten finanzierten Projekts „Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und des sozialen Dialogs“. Im Mittelpunkt des Projekts standen der Aufbau der Kapazität und der Fähigkeiten zur besseren Durchsetzung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, Aufsichtsmethoden und Streitbeilegung. Eines der Ziele war der Abbau der betrieblichen Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern durch routinemäßige Arbeitsaufsichtsmaßnahmen.

232. Nationale und subregionale Ausbildungseminare für Richter, Rechtsanwälte, Professoren für Arbeitsrecht und Arbeitsinspektoren wurden in einer Reihe von Ländern, darunter Chile, Demokratische Republik Kongo, Ruanda und Tri-

⁹ IAA: Bericht des Ausschusses für technische Zusammenarbeit, a.a.O.

¹⁰ Siehe IAA: *Labour Legislation Guidelines*, letzte Aktualisierung 10. Dez. 2001, zugänglich unter: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/index.htm>, aufgerufen am 3. Febr. 2011.

Länder	Herausforderungen	Aktionsplan
Benin	Mangelnde Durchsetzung der Gesetzgebung; unzureichende Zwangsmaßnahmen; und unzulängliche Mittel für die Arbeitsaufsicht	Verstärkung der rechtlichen Rahmenbedingungen; Kapazitätsaufbau für Arbeitsverwalter, Arbeitsinspektoren, Sozialpartner, Richter und Magistrate; Schaffung eines Koordinierungsrahmens für alle Aktionen im Bereich der Gleichstellung im öffentlichen und im privaten Sektor.
Burkina Faso	Begrenztes Rechtbewusstsein unter den Arbeitnehmern; keine Statistiken; unzureichende Mittel für die Arbeitsaufsicht	Ausarbeitung einer nationalen Politik zur Bekämpfung von Diskriminierung bei der Arbeit und in der Beschäftigung; Gründung eines nationalen Instituts für die Überwachung von Diskriminierung, Zusammenstellung von Daten und Untersuchungen; Verwirklichung von Pilotprojekten zur Förderung der Gleichheit; Überarbeitung des Arbeitsgesetzbuchs; Sensibilisierung; Kapazitätsaufbau für die Sozialpartner.
Côte d'Ivoire	Das Arbeitsgesetzbuch sieht eine ärztliche Untersuchung bei der Einstellung vor, die zur Diskriminierung von Arbeitnehmern mit HIV und Aids und anderen chronischen Krankheiten führen könnte; begrenztes Rechtbewusstsein unter den Arbeitnehmern; mangelndes Interesse seitens der Arbeitsinspektoren; mangelnde Kenntnis der internationalen Arbeitsnormen unter den Richtern	Überprüfung der innerstaatlichen Gesetzgebung, einschließlich des Arbeitsgesetzbuchs; Kapazitätsaufbau für Richter, Rechtsanwälte, Arbeitsinspektoren, Gewerkschaften, Arbeitnehmervertreter und Arbeitgeberverbände in Bezug auf die Durchsetzung der internationalen Arbeitsnormen; Sensibilisierung.
Kamerun	Nationale Gesetzgebung nur teilweise im Einklang mit den Übereinkommen Nr. 100 und 111; das Arbeitsgesetzbuch erfasst nur wenige Diskriminierungsgründe	Stärkung der rechtlichen Rahmenbedingungen; Wiederbelebung des institutionellen Rahmens; Unterstützung der Sozialpartner durch sozialen Dialog und Gründung eines nationalen Instituts zur Verfolgung der Entwicklung des Arbeitsmarkts im Rahmen der Globalisierung
Madagaskar	Keine Einrichtung zur Überwachung der Anwendung von Vorschriften; Beitrag der Arbeit von Frauen nicht voll anerkannt	Weitere Untersuchungen zu den verschiedenen Formen von Diskriminierung in der Welt der Arbeit, einschließlich des öffentlichen Sektors; regelmäßige Evaluierung der Lage in Bezug auf Diskriminierung; Erstellung eines nationalen Politikdokuments zur Förderung der Gleichheit bei der Arbeit; und Förderung des sozialen Dialogs über die Frage der Diskriminierung
Mauretanien	Begrenztes Bewusstsein von Personalleitern im privaten Sektor für die Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Nichtdiskriminierung; mangelndes Bewusstsein für Arbeitnehmerrechte; Frauen werden immer noch stark diskriminiert; Frauen, Tagelöhner, Wanderarbeitnehmer und Hausangestellte benötigen besondere Schutzmaßnahmen; allgemein mangelnde Kenntnis des Grundsatzes des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit.	Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen; Stärkung der Rolle der Arbeitsinspektoren beim Kampf gegen Diskriminierung durch Sensibilisierungsseminare; Einrichtung eines nationalen Beirats für den Kampf gegen Diskriminierung und die Förderung der Gleichstellung; Sensibilisierungskampagnen für Unternehmensleiter.
Niger	Mangelnde Kenntnis der Gesetze, unzulängliche Arbeitsaufsicht und fehlende Mittel für die Aufsichtsorgane	Erweiterung der Wissensgrundlagen, Sensibilisierung und Stärkung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen.
Senegal	Mangelnde finanzielle und materielle Unterstützung für die Arbeitsaufsicht und die Erhebung von Daten; fehlende oder unzulängliche Zwangsmaßnahmen; mangelnde Kenntnis der Arbeitnehmer über ihre Rechte in Bezug auf Diskriminierung.	Einrichtung einer nationalen Stelle für den Kampf gegen alle Formen von Diskriminierung bei der Arbeit; Überarbeitung der innerstaatlichen Gesetzgebung im Einklang mit internationalen Arbeitsnormen; Sensibilisierungskampagnen; Einbeziehung von Diskriminierungsfragen in die Strategien von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden.

Kasten 3.2**PAMODEC (Unterstützungsprogramm für die Umsetzung der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit)**

Im Rahmen des von Frankreich finanzierten Projekts der technischen Zusammenarbeit, PAMODEC, wurden in Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Kamerun, Madagaskar, Mauretanien, Niger und Senegal nationale Studien durchgeführt. Nach Abschluss der Studien wurden nationale dreigliedrige Validierungsseminare veranstaltet, um die Befunde, Empfehlungen und Schlussfolgerungen der Studien einer Prüfung zu unterziehen und nationale Aktionspläne zur Bekämpfung der Diskriminierung und zur Förderung der Gleichheit bei der Arbeit zu entwickeln.

Kasten 3.3**Gerichtsurteile auf der Grundlage des Übereinkommens Nr. 111**

Im Anschluss an ein von PAMODEC veranstaltetes Ausbildungsseminar für Richter entschieden ein Gericht in Burkina Faso und ein anderes in Benin im Jahr 2009 unter Berufung auf das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, in Verbindung mit der innerstaatlichen Gesetzgebung zugunsten von zwei Beschäftigten, die infolge einer diskriminierenden Verhaltensweise ihrer Arbeitgeber entlassen worden waren.

Im ersten Fall behauptete ein Volksschullehrer, der in einem Waisenheim der evangelischen Kirche tätig war, dass sein Vertrag nicht verlängert worden sei, weil er nicht Mitglied der evangelischen Kirche sei. Das Arbeitsgericht von Koudougou befand den Arbeitgeber der ungerechtfertigten Entlassung des Beschäftigten aufgrund religiöser Diskriminierung für schuldig. Das Gericht erklärte, zwar könnte dem Übereinkommen Nr. 111 zufolge das Glaubensbekenntnis als ein Erfordernis betrachtet werden, das in einer bestimmten Beschäftigung begründet ist, die Stelle des Lehrers erfordere aber nicht die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion. Außerdem argumentierte das Gericht, dass der Arbeitgeber mit der bevorzugten Einstellung von Mitgliedern der evangelischen Kirche gegen den Grundsatz der Chancengleichheit verstößt, der im Arbeitsgesetzbuch von 2008 und im Übereinkommen Nr. 111 zum Ausdruck kommt.

Im zweiten Fall entschied das Gericht erster Instanz (Sozialkammer) von Cotonou, dass ein Unternehmen sich der Diskriminierung wegen unfairer Behandlung einer Beschäftigten schuldig gemacht hatte, nachdem sie schwanger geworden war. Nach Aussage der Klägerin gestattete ihre schwache Gesundheit es ihr nicht, während der Schwangerschaft zur Arbeit zurückzukehren. Trotzdem erhielt sie von dem Unternehmen während sechs Monaten – einschließlich ihres Mutterschaftsurlaubs – keinen Lohn, und sie wurde entlassen. Das Gericht argumentierte, dass Benin das Übereinkommen Nr. 111 ratifiziert hat und dass die Grundsätze des Übereinkommens Nr. 111 sowohl im Arbeitsgesetzbuch als auch im Gesamtarbeitsvertrag enthalten sind. Auf Grundlage dieser Instrumente befand das Gericht, dass die Haltung des Arbeitgebers ein Akt der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts sei, was auch Schwangerschaft, Familienstand und Familiensituation einschließe.

¹ Dossier No. 05/2005 Alice SEGBO C/Etablissement ROYAL PHOTO.

² Judgment Nr. 003 vom 5. Februar 2009 SANKARA K. Jean Baptiste/Orphelinat Pègd Wendé.

nidad und Tobago, veranstaltet. Diese Seminare verschafften den Teilnehmern das erforderliche Rüstzeug, um das internationale Arbeitsrecht in ihrer täglichen Arbeit anzuwenden.

233. Ein von der IAO und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) gemeinsam durchgeführtes Programm zur „Förderung einer Compliance-Kultur in Bezug auf arbeitsrechtliche Vorschriften“ umfasste einen speziellen Modul zur Chancengleichheit am Arbeitsplatz. Im Rahmen dieses Programms wurden vier Ausbildungstätigkeiten in Zusammenarbeit mit örtlichen Universitäten in Costa Rica, der Dominikanischen Republik, Guatemala und Nicaragua organisiert. Insgesamt erhielten 156 Personen aus dem Arbeitsministerium, dem Obersten Gerichtshof, der Justiz, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und juristischen Fakultäten eine Ausbildung.

Gleichstellung der Geschlechter

234. Phase III des Projekts Entwicklung des Unternehmertums von Frauen und Gleichstellung der Geschlechter (WEDGE) in Äthiopien, der Demokratischen Volksrepublik Laos, Kambodscha, Kenia, Sambia, der Vereinigten Republik Tansania, Uganda und Vietnam fördert weiterhin das Unternehmertum von Frauen, unterstützt weibliche Unternehmer bei der Schaffung von menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten und setzt sich für die Stärkung der Rolle der Frau, die Gleichstellung der Geschlechter und die Armutsverringerung ein. Das WEDGE-Programm zielt darauf ab, soziokulturelle, rechtliche und politische Hindernisse zu beseitigen und ein förderliches Umfeld für die Unternehmensentwicklung und die Gleichstellung der Geschlechter zu befürworten, das anerkennt, dass die Gleichstel-

Kasten 3.4**Förderung menschenwürdiger Arbeit und der Gleichstellung der Geschlechter im Jemen**

Das IAO-Regionalbüro für die arabischen Staaten führte zusammen mit der Generaldirektion weibliche Arbeitnehmer (DGWW) des Ministeriums für soziale Angelegenheiten und Arbeit (MOSAL) ein Projekt der technischen Zusammenarbeit durch mit der Bezeichnung „Förderung menschenwürdiger Arbeit und der Gleichstellung der Geschlechter in Jemen“, das von der Regierung der Niederlande finanziert wurde.

Die Meilensteine des Projekts umfassten Folgendes:

- Anwaltschaftsnetzwerke für weibliche Arbeitnehmer im Gesundheits-, Bildungs- und Agrarsektor für politische und gesetzliche Änderungen, die 3.000 Arbeitnehmer, Frauen und Männer, erreichten, durch Informations- und Wissensaustausch und Politikdialog.
- Eine Stelle für Informationsmanagement und Wissensaustausch mit der Aufgabe, negative Klischees und Einstellungen gegenüber weiblichen Arbeitnehmern anzugehen und positive öffentliche und Medienwahrnehmungen zu fördern.
- Aufklärung von 18.000 weiblichen und männlichen Arbeitnehmern im öffentlichen und privaten Sektor über ihr Recht auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen.
- Durchführung von zwei partizipatorischen Gleichstellungs-Audits in zwei Ministerien im Hinblick auf die generelle Einbeziehung von Gleichstellungsbelangen in nationale Politiken und Programme.

Heutzutage spielt die DGWW eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der nationalen Agenda für die Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit im Jemen. Ihre Arbeit im Rahmen des IAO/MOSAL-Projekts „Förderung menschenwürdiger Arbeit und der Gleichstellung der Geschlechter“ hat zur Einhaltung internationaler Arbeitsnormen, zur Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter und zur Stärkung der Dreigliedrigkeit und des Dialogs beigetragen.

lung der Geschlechter nicht nur ein wesentliches Ziel an sich ist, sondern auch eine wirtschaftliche Chance, die für das Wirtschaftswachstum und das Wohl von Familien und Gemeinschaften unerlässlich ist.

235. Das Programm für bessere Arbeit setzt sich in Partnerschaft mit der Internationalen Finanzierungsgesellschaft auf globaler und nationaler Ebene für die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung durch Einhaltung der Arbeitsnormen ein, wobei Tätigkeiten zunächst in Haiti, Jordanien, Lesotho und Vietnam durchgeführt werden. Jedes Projektdokument für bessere Arbeit umfasst einen Gleichstellungs- und Nichtdiskriminierungsplan, der Politiken, Verfahren und Zielvorgaben in Bezug auf Personalrekrutierung, Ausbildung, Informationsmittel, Bewertung der Einhaltung der Vorschriften sowie Überwachung und Evaluierung festlegt, um Gleichstellung und Nichtdiskriminierung sicherzustellen.

236. Mit finanzieller Unterstützung der Regierung der Vereinigten Staaten wurde in Marokko ein Pilotprogramm zur Förderung der Gleichstellung am Arbeitsplatz entwickelt. Es basierte auf einem Bottom-up-Ansatz (von unten nach oben), wobei sechs privatwirtschaftliche und halböffentliche Betriebe im Fremdenverkehrs-, Arzneimittel- und Lebensmittelsektor eingeladen wurden, an einer Basis-Erhebung teilzunehmen mit dem Ziel, die Auswirkungen von Beschäftigungspolitiken und -praktiken auf Frauen und Männer zu vergleichen. Als Ergänzung zu den Ausbildungstätigkeiten wurde im Jahr 2008 auf Arabisch und Französisch ein Leitfaden mit „bewährten Prakti-

ken“ zur Förderung gleicher Beschäftigungsrechte und -chancen am Arbeitsplatz verfasst und vorgelegt.

237. Die IAO hat elf nationale Studien über Geschlechtergleichstellung im sozialen Dialog und in Kollektivverhandlungen für Armenien, China, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Indien, Indonesien, Jordanien, Nigeria, Ruanda, Südafrika, Ukraine und Uruguay durchgeführt. Zur Zeit wird auf der Grundlage dieser Studien ein Vergleich bewährter Praktiken in Bezug auf Geschlechtergleichstellung im dreigliedrigen sozialen Dialog und in Kollektivverhandlungen erarbeitet.

238. Die Tätigkeiten und Ergebnisse im Rahmen des BASIC¹¹-Projekts Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit, das zur Zeit in Angola, Brasilien, China, Indien und Südafrika durchgeführt wird, umfassen die Annahme von geschlechtersensiblen betrieblichen Politiken; Ausbildung für Mitgliedsgruppen in Nichtdiskriminierung; die Durchführung von partizipatorischen Gleichstellungsaudits; Verbesserung der Fähigkeit von Arbeitsstatistikern, nach dem Geschlecht aufgeschlüsselte Daten bereitzustellen; und die Ausarbeitung von Politikoptionen für die Organisation weiblicher Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft.

¹¹ Die Bezeichnung „BASIC“ ist vom Anfangsbuchstaben jedes der Länder abgeleitet, in denen das Projekt durchgeführt wird.

Kasten 3.5**Höhere Mutterschaftsleistungen für Erwerbstätige****Programm für Mutterschaftsleistungen für informelle Erwerbstätige in Indien**

Die Regierung plant, Frauen während der Schwangerschaft und bis zu sechs Monaten nach der Entbindung während der Stillzeit Mutterschaftsleistungen zu gewähren. Das Leistungsprogramm erstreckt sich auf Frauen, die zur Zeit keinen Anspruch auf Leistungen während des Mutterschaftsurlaubs haben, die sich während der Schwangerschaft bei ihrem örtlichen Anganwadi-Zentrum registrieren lassen. Das Programm soll die Gesundheit fördern und den möglichen Verdienstausfall der Frauen kompensieren, während sie sich selbst und ihre Kinder versorgen, und ist Teil umfassenderer Bemühungen zur Verringerung der Mütter- und Kindersterblichkeit.

Entwicklung eines Mutterschaftsversicherungssystems in Jordanien

Die IAO half bei der Entwicklung eines Mutterschaftsversicherungssystems in Jordanien, das zur Zeit im Parlament erörtert wird, angefangen mit einer Durchführbarkeitsstudie zur Verwirklichung eines Systems für Mutterschafts-Geldleistungen. Die Kosten des Mutterschaftsurlaubs, die in vollem Umfang von den Arbeitgebern übernommen wurden, hatten zur Diskriminierung von weiblichen Arbeitnehmern geführt, weil davon ausgegangen wurde, dass sie mehr kosteten als Männer. Die Studie verwies auf die Notwendigkeit eines fairen und finanzierbaren Mutterschutzsystems für Jordanien, das weiblichen Erwerbstätigen, den Arbeitsmärkten und der Gesellschaft als Ganzes zugute kommen würde. Die Befunde zeigten, dass ein solches System in Jordanien machbar und finanziell tragbar sein dürfte.

239. Ein dreigliedriges Seminar in Indonesien über die Verhütung von allen Formen von Belästigung am Arbeitsplatz wurde im Jahr 2009 gemeinsam von der IAO und dem Ministerium für Arbeitskräfte und Transmigration veranstaltet. Ziel des Seminars war es, einen offenen Dialog über Fragen der Belästigung in die Wege zu leiten und eine akzeptable Definition des Begriffs und die Rolle der Sozialpartner zu erörtern.

240. Im März 2010 nahm der IAA-Verwaltungsrat einen Aktionsplan zur Gleichstellung der Geschlechter an (2010-15). Der Plan spiegelt den übergreifenden Charakter der Geschlechtergleichstellung wider und beruht auf sechs Hauptelementen der UN-Strategie für die Integration der Geschlechterperspektive im Hinblick auf die Verwirklichung der Gleichstellung und der Ermächtigung der Frauen¹². In diesem Zusammenhang sind Institutionen in 15 Ländern und Gebieten¹³ und drei internationale Arbeitnehmerverbände¹⁴ partizipatorischen Gleichstellungsaudits unterzogen worden.

¹² Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB): *United Nations system wide policy on gender equality and the empowerment of women: focusing on results and impact*, CEB/2006/2, 15. Dez. 2006, zugänglich unter: http://www.un.org/womenwatch/ianwge/gm/UN_system_wide_P_S_CEB_statement_2006.pdf, aufgerufen am 7. Febr. 2011.

¹³ Äthiopien, Albanien, Angola, besetzte palästinensische Gebiete, Jemen, Kap Verde, Kirgistan, Liberia, Malawi, Mosambik, Nigeria, Ruanda, Simbabwe, Sri Lanka und Vereinigte Republik Tansania.

¹⁴ Internationaler Bund Freier Gewerkschaften (IBFG), Bildungsinternationale und Internationale der öffentlichen Dienste.

Gleiches Entgelt für Männer und Frauen

241. Im Jahr 2008 veröffentlichte das IAA seine Anleitung *Gender-neutral job evaluation for equal pay: A step-by-step guide* (schrittweise Anleitung zur geschlechtsneutralen Arbeitsplatzbewertung im Hinblick auf gleiche Bezahlung). Sie ist ins Albanische, Arabische, Chinesische, Englische, Französische, Portugiesische, Spanische und Ukrainische übersetzt und in Ausbildungsseminaren verbreitet und verwendet worden.

242. Im Rahmen eines Projekts der technischen Zusammenarbeit zu „Bekämpfung von Ungleichheiten und Diskriminierungen in der Welt der Arbeit“, das von der Regierung Norwegens finanziert wurde, wurde im Jahr 2008 in Chile für Mitglieder nationaler dreigliedriger Gleichstellungskommissionen aus Argentinien, Brasilien, Chile, Paraguay und Uruguay ein Seminar veranstaltet. Ein weiteres, im Internationalen Ausbildungszentrum der IAO in Turin veranstaltetes Seminar über nationale Mechanismen zur Förderung der Chancengleichheit wendete sich an dreigliedrige Mitgliedsgruppen, Führungskräfte und Personalfachkräfte in multinationalen Unternehmen (MNU), Hochschulprofessoren und Ausbildungsexperten aus 25 Ländern.

243. Die IAO und das Ägyptische Ministerium für Arbeitskräfte und Migration veranstalteten im Juli 2007 eine Rundtisch-Diskussion über Entgeltgleichheit. Die Diskussionsrunde, an der Vertreter der zuständigen Ministerien und Sozialpartner teilnahmen, beschäftigte sich mit den Kommentaren des Ausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR), zur Anwendung des Übereinkommens (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und erör-

terte die Frage des „gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit“.

244. Im Rahmen eines Projekts für menschenwürdige Arbeit und Geschlechtergleichstellung in Jordanien wurde nach Gesprächen der Regierung mit den Sozialpartnern ein nationales Kurzdossier zu Entgeltgleichheit erstellt, das anlässlich eines nationalen Rundtischgesprächs im Jahr 2010 vorgestellt und erörtert wurde. Die Empfehlungen, die aus dem Rundtischgespräch hervorgingen, bilden die Bausteine eines nationalen Aktionsplans für Entgeltgleichheit.

Vereinbarkeit von Beruf und Familie

245. Ein neues IAA-Buch mit dem Titel *Workplace solutions for Childcare* ist vor Kurzem veröffentlicht worden¹⁵. Es gibt einen Überblick über die wesentlichen Kinderbetreuungsanliegen und -herausforderungen, mit denen berufstätige Eltern und Arbeitgeber konfrontiert sind, legt dar, wie diese Anliegen im Rahmen unterschiedlicher nationaler Politikansätze angegangen werden, führt die Gründe auf, weshalb verschiedene Akteure die Initiative ergriffen und Kinderbetreuungslösungen am Arbeitsplatz entwickelt haben, und wie diese beschaffen sind. Im Jahr 2008 wurde eine weitere Informationsbroschüre mit dem Titel *Combining Your Work and Family Responsibilities* sowie eine Reihe von landesspezifischen Faktenblätter für Armenien, Georgien, Kirgistan und die Russische Föderation veröffentlicht¹⁶.

246. Forschungen führten zu einem IAO-UNDP-Bericht über Beruf und Familie in Lateinamerika und der Karibik: *Towards new forms of reconciliation with social responsibility*. Er zeigt, dass die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie auch positive Auswirkungen in Bezug auf Wirtschaftsleistung und Produktivität hat.

247. Die Ausbildungsmodule „Arbeitsverbesserungen in Kleinbetrieben“ (WISE) zu Fragen der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie und des Mutterschutzes wurden in Mosambik und der Vereinigten Republik Tansania im Jahr 2009 einer Piloterprobung unterzogen. Diese wurden im Rahmen eines IAO/DANIDA-Projekts über „Verbesserung der Arbeitsqualität in Afrika durch gemeinsame Bemühungen von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern“ entwickelt. Ferner wurde ein Ausbildungspaket mit zahlreichen Informationen, Aktivitäten, Beispielen für bewährte Praktiken und anderen Mitteln als Orientierungshilfe für Maßnahmen und Initiativen

im Bereich der Vereinbarkeit von Arbeit und Familie veröffentlicht.

Gleichstellung in Bezug auf Rasse und Ethnizität

248. Im Rahmen eines Projekts der technischen Zusammenarbeit zur „Bekämpfung von Ungleichheiten und Diskriminierungen in der Welt der Arbeit“, das von der Regierung Norwegens finanziert wurde, veranstaltete die IAO eine interregionale Tagung für 24 Länder mit der Bezeichnung „Auf dem Weg zu einer Strategie für Gewerkschaften im Kampf gegen Rassendiskriminierung und Fremdenfeindlichkeit“. Anschließend arbeitete die IAO zusammen mit Gewerkschaften in Brasilien, Nepal, Rumänien und Südafrika an der Umsetzung von Aktionsplänen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung und der Fremdenfeindlichkeit (siehe Kasten 3.6).

249. Im Jahr 2008 wurde eine Partnerschaftsvereinbarung zwischen der IAO und der für den Kampf gegen Diskriminierung und die Förderung der Gleichstellung zuständigen französischen Behörde HALDE unterzeichnet im Hinblick auf Forschungen, Untersuchungen und Austausch zur Evaluierung und zum Vergleich der Gepflogenheiten von französischen Unternehmen im Bereich der Nichtdiskriminierung und der Förderung der Gleichstellung. Um den Grad des Bewusstseins und des Wissens in diesem Bereich zu bewerten, wurde im Dezember 2009 eine umfangreiche Meinungsumfrage, die dritte einer Reihe, durchgeführt und im Jahr 2010 veröffentlicht. Es wurde eine großangelegte Medienkampagne gegen Rassendiskriminierung in der Arbeitsstätte gestartet mit Plakaten in der Metro und in Pendlerzügen in Paris und sechs anderen großen Städten und auf Fähren nach dem Vereinigten Königreich und Irland.

250. Zu indigenen Völkern ist auf nationaler Ebene ein breites Spektrum von Tätigkeiten durchgeführt worden, insbesondere in Bangladesch, Kambodscha, Kamerun, Indonesien, Kenia, Namibia und Nepal. In Kamerun lag der Schwerpunkt auf der Einbeziehung der Rechte indigener Völker in die nationalen Armutsverringerungsstrategien sowie auf Ausbildung, Kapazitätsaufbau und Dialog mit Regierungsbeamten und wesentlichen sozialen Akteuren. In Kambodscha wurden fortgesetzte Anstrengungen zur Förderung der Durchführung der Gesetzgebung über die Landrechte von indigenen Gemeinschaften und der Ausarbeitung von lokalen Entwicklungsplänen unternommen. In Nepal läuft ein umfangreiches nationales Programm zur Unterstützung der Umsetzung der im Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, enthaltenen Grundsätze.

251. Die Schlussfolgerungen einer IAO-Untersuchung über die Lage von indigenen Völkern in

¹⁵ C. Hein und N. Cassirer: *Workplace solutions for childcare* (Genf, IAA, 2010).

¹⁶ Diese sind zugänglich unter <http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/moscow/info/publ/index.htm>, aufgerufen am 4. Febr. 2011.

Kasten 3.6**In gewerkschaftlichen Aktionsplänen zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung und der Fremdenfeindlichkeit enthaltene Elemente**

- Gewerkschaftskongress von **Nepal**: die Gestaltung, Veröffentlichung und Verbreitung von Sensibilisierungsmaterial zur Verteilung und Ausstellung an den Hauptabreisestellen für Arbeitsmigranten und potentielle Arbeitsmigranten.
- Nationaler Gewerkschaftskongress Cartel Alfa von **Rumänien**: eine nationale Untersuchung über die Lage der Roma mit dem Ziel der Entwicklung einer Datenbank zur Verfolgung der Situation; und Untersuchungen über die Eingliederung von rumänischen Auswanderern in die italienischen und spanischen Arbeitsmärkte.
- **Südafrikanischer** Gewerkschaftsbund: zwei nationale Seminare in zwei verschiedenen Provinzen für Mitgliedsverbände des CONSAWU und ihre Mitglieder, die Foren und Ausschüssen für Beschäftigungsgleichheit am Arbeitsplatz angehören, unter besonderer Betonung von nationalen und internationalen Instrumenten, die Gleichbehandlung und Chancengleichheit fördern, wobei die Normen und Übereinkommen der IAO und der UN als Ausgangspunkt dienten. Die Teilnehmer erhielten eine Ausbildung über die Auslegung und Durchführung von Gesetzen über Beschäftigungsgleichheit und Qualifikationsentwicklung.
- Vereinigte Arbeiterzentrale (CUT) von **Brasilien**: ein nationales dreitägiges Sensibilisierungsseminar, das gemeinsam mit der nationalen Kommission gegen Rassendiskriminierung veranstaltet wurde.

elf afrikanischen Ländern wurden von der Afrikanischen Kommission für Menschen- und Völkerrechte auf ihrer 45. Tagung im Jahr 2009 angenommen. Es wurde eine Datenbank mit Hintergrundinformationen, Rechtsvorschriften, Gerichtsentscheidungen und anderen einschlägigen Materialien, die der Untersuchung zugrunde lagen, eingerichtet. Eine bedeutende Veröffentlichung, *Indigenous and Tribal Peoples' Rights in Practice – A guide to ILO Convention No. 169*, und ein Fallbuch, *Application of Convention No. 169 by domestic and international courts in Latin America*, wurden erstellt und in mehreren Sprachen verbreitet.

252. Das Amt leistete erhebliche Beiträge zu der Überprüfungskonferenz der Vereinten Nationen in Durban im Jahr 2009, u.a. mit einer Nebenveranstaltung zum Thema „Bekämpfung des Rassismus in der Welt der Arbeit“ unter Beteiligung von Gewerkschaftsvertretern aus etlichen Ländern.

Schutz der Wanderarbeitnehmer

253. Im Jahr 2008 veröffentlichte die IAO die Ergebnisse von landesweiten Situationstests zur Frage der Beschäftigungsdiskriminierung in Frankreich¹⁷ und Schweden¹⁸. Der Bericht für

Frankreich wurde in den nationalen und internationalen Nachrichtenmedien ausführlich besprochen, und einige Unternehmensgruppen des Landes, insbesondere die Supermarktkette Casino und Adecco, das weltgrößte Zeitarbeitsunternehmen, führten anschließend interne Diskriminierungstests durch, wobei sie die IAO-Methodologie verwendeten.

254. Während der letzten vier Jahre haben die Mitgliedsgruppen in 36 Mitgliedstaaten politischen Rat und technische Unterstützung in Bezug auf die Behandlung von Wanderarbeitnehmern erhalten. Unter anderem trug diese Tätigkeit zu 12 Ratifikationen der einschlägigen IAO-Übereinkommen und zur Ausarbeitung oder Annahme von umfassenden nationalen Handlungsrahmen oder Gesetzen zur Arbeitsmigration in elf Ländern bei.

255. Für Führungskräfte von internationalen und lokalen Unternehmen wurde in Zusammenarbeit mit dem Irish Management Institute ein Ausbildungsmodul zur Integration von Migranten in den Arbeitsstätten entwickelt, und für Arbeitgeber und Gewerkschaften wurden umfassende Leitfäden zur Zusammenarbeit mit Wanderarbeitnehmern erstellt. Eine Online „Praxisprofil“-Datenbank mit 160 Antidiskriminierungs- und Integrationsmaßnahmen durch Regierungen, Arbeitgeber, Gewerkschaften und die Zivilgesellschaft in 24 Ländern ist ebenfalls entwickelt und unterhalten worden.

256. Die IAO hat Untersuchungen zur Nichtdiskriminierung und zur Integration von Migranten zusammen mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) durchgeführt und gemeinsam mit ihr einen Orientierungs-

¹⁷ E. Cediey und F. Foroni: *Discrimination in access to employment on grounds of foreign origin in France: A national survey of discrimination based on the testing methodology of the ILO*, ILO International Migration Paper No. 85E, Genf, IAA, 2008, zugänglich unter: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp85e.pdf>, aufgerufen am 4. Febr. 2011.

¹⁸ K. Attström: *Discrimination against native Swedes of immigrant origin in access to employment: A research study on Stockholm, Malmö and Gothenburg, utilizing the ILO discrimination practice testing approach*, ILO International Migration Paper No. 86E, Genf, IAA, 2007, zugänglich unter:

www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp86e.pdf, aufgerufen am 4. Febr. 2011.

leitfaden mit dem Titel *Strengthening Migration Governance* (Stärkung der Migrationssteuerung) veröffentlicht¹⁹. Zusammen mit der OSZE und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) erstellte sie zwei Regionalausgaben eines *Handbook on establishing effective labour migration policies* (Handbuch zur Festlegung von wirksamen Arbeitsmigrationspolitiken)²⁰.

257. Ferner erteilte die IAO der UN-Arbeitsgruppe von Sachverständigen für Menschen afrikanischer Abstammung, dem Durban-Überprüfungsprozess, dem UN-Ausschuss für Wanderarbeitnehmer, dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und dem UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) sowie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats sachverständigen Rat zu Fragen der Diskriminierung und Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern.

Schutz der mit HIV infizierten oder von HIV betroffenen Arbeitnehmer

258. Im Juni 2010 nahm die Internationale Arbeitskonferenz die Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, an, die erste internationale Arbeitsnorm zu HIV und Aids. Sie sieht Schutzmaßnahmen gegen Diskriminierung bei der Einstellung und den Beschäftigungsbedingungen vor, verbietet eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses aufgrund eines tatsächlichen oder angenommenen HIV-Status und bestimmt, dass für Beschäftigungszwecke keine HIV-Tests oder andere Untersuchungen auf HIV durchgeführt werden sollten²¹.

259. Projekte der technischen Zusammenarbeit wurden von der IAO in einer Reihe von Ländern und Regionen durchgeführt, um die Fähigkeiten zum Umgang mit Diskriminierungs- und anderen HIV- und Aids-bezogenen Fragen zu verbessern. Im Rahmen eines Projekts in Afrika südlich der Sahara, das von der Regierung Schwedens finanziert wurde, beispielsweise wurde im Jahr 2008 ein Seminar für 30 Richter, Rechtsberater und Rechtsanwälte aus Benin, Burkina Faso und Togo zur Anwendung des internationalen Arbeitsrechts und der internationalen Arbeitsnormen in Bezug

auf HIV und Aids veranstaltet. Mit dem Projekt sollten die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen dieser Länder für den Umgang mit HIV und Aids gestärkt werden, wobei das Hauptziel die Stärkung der Kapazität der Sozialpartner und anderer Stakeholder war.

Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen

260. Ein Projekt der technischen Zusammenarbeit in ausgewählten Ländern des östlichen und südlichen Afrikas, Asiens und des Pazifik mit der Bezeichnung „Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen durch wirksame Gesetzgebung“ (PEPDEL) unterstützte die Überprüfung der nationalen Gesetze und Politiken und ihrer wirksamen Umsetzung. Ein weiteres Projekt, „Förderung menschenwürdiger Arbeit für Menschen mit Behinderungen durch einen Unterstützungsdienst für die Eingliederung von Behinderten (INCLUDE)“, das von Irland finanziert wird, wird derzeit in Äthiopien, der Demokratischen Volksrepublik Laos, Kambodscha, Kenia, Sambia, Uganda, der Vereinigten Republik Tansania und Vietnam durchgeführt. Es spielt eine wichtige Rolle bei der Sensibilisierung von Entscheidungsträgern und Dienstleistern aus einer Menschenrechtsperspektive und vermittelt fachlichen Rat in Bezug auf die Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen.

Altersdiskriminierung

261. Diskriminierung aufgrund des Alters wurde während des IAO-Symposiums über Antworten der Wirtschaft auf die demographischen Herausforderungen erörtert, das am 28. und 29. April 2009 veranstaltet wurde. Das Symposium führte Forscher und führende Köpfe aus der Wirtschaft und großen Unternehmen zusammen²². Ein neues Ausbildungspaket zum Altern soll Arbeitgeberverbänden und Unternehmen bei der Entwicklung von Programmen und Politiken behilflich sein, durch die menschenwürdige und produktive Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für ältere Arbeitnehmer geschaffen werden. Es will zeigen, wie die Weiterbeschäftigung und Einstellung solcher Arbeitnehmer ein fester und kompatibler Bestandteil einer wettbewerbsfähigen und produktiven Unternehmensführung sein können.

¹⁹ OSZE und IAA: *Strengthening Migration Governance* (Genf, IAA, 2009).

²⁰ OSZE, IOM und IAA: *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies*, Mediterranean Edition, zugänglich unter: www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_iom_ilo_medhandbook_en.pdf. Die Ausgabe 2006 für Osteuropa und Zentralasien, entsprechend angepasst, ist zugänglich unter: www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_handbook_06.pdf, aufgerufen am 4. Febr. 2011.

²¹ Abs. 16, 24 und 25.

²² IAA: *Report on the ILO Symposium on Business Responses to the Demographic Challenge* (Genf, 2009), S. 11, 18.





Teil IV

Auf dem Weg zu einem Aktionsplan

262. Eine Bewertung der Tätigkeiten und ihrer Wirkung während der letzten vier Jahre zeigt eindeutig, dass mehr Politiken und Aktionspläne im Bereich der Gleichstellung angenommen und sowohl auf nationaler als auch auf betrieblicher Ebene umgesetzt worden sind. Etliche Regierungen haben die Notwendigkeit einer Harmonisierung ihrer innerstaatlichen Gesetze mit den IAO-Übereinkommen anerkannt, Richter haben bei ihrer Überprüfung von Fällen weiter auf IAO-Übereinkommen Bezug genommen, Mitgliedsgruppen sind sich stärker bewusst und wissen besser Bescheid, welche Rolle sie bei der Behandlung dieser Fragen spielen können, und die Instrumente und Leitfäden der IAO werden regelmäßiger zu Rate gezogen. Es ist aber auch klar, dass die Verwirklichung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung nach wie vor eine Herausforderung ist. Die langfristige Wirkung und Nachhaltigkeit des bisher Erreichten wird ein anhaltendes Engagement und kontinuierliche Investitionen erfordern.

263. In Anbetracht des entscheidenden Platzes, den der Kampf gegen Diskriminierung im Mandat der IAO einnimmt, der aus früheren Arbeiten gezogenen Lehren und der anhaltenden Herausforderungen, die in diesem Bericht herausgestellt werden, weist dieser Teil einen Weg zu einem Rahmen für künftige Maßnahmen der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen. Es wird einer Kombination von Maßnahmen bedürfen. Die IAO sollte bei der Verbesserung und Durchsetzung von Gesetzen, der Schaffung von Beratungs- und Überwachungseinrichtungen, der Annahme von geeigneten nationalen Politiken und Verwaltungsmaßnahmen und beim Aufbau der Fähigkeit zur Durchführung von Situationsanalysen behilflich sein. Bessere Kommunikation und Anwaltschaft, Forschung, Erhebung von nach dem Geschlecht aufgeschlüsselten Daten und die Unterstützung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden bei der Förderung der Nichtdiskriminierung sollten ebenfalls ein fester Bestandteil der Tätigkeit der IAO sein.

264. Im Einklang mit der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung und unter Einsatz aller der Organisation zur Verfügung stehenden Aktionsmittel, darunter Normensetzung, technische Zusammenarbeit, Forschung und Verbreitung von Informationen, wird vorgeschlagen, dass die IAO das Erreichte festigt und ihre Mitgliedsgruppen unterstützt durch: a) Förderung der einschlägigen IAO-Instrumente, einschließlich der universellen Ratifizierung der beiden Kernübereinkommen zur Gleichstellung (Übereinkommen Nr. 100 und 111); b) Entwicklung und Austausch von Wissen über die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf; c) Weiterentwicklung der institutionellen Kapazität der IAO-Mitgliedsgruppen, die Verwirklichung des Grundrechts auf Nichtdiskriminierung bei der Arbeit wirksamer zu unterstützen; und d) Stärkung der internationalen Partnerschaften mit bedeutenden internationalen Akteuren im Bereich der Gleichstellung.

265. Im Rahmen dieser vorgeschlagenen vorrangigen Handlungsbereiche wird der Gleichheit des Entgelts von Männern und Frauen, der rassischen und ethnischen Diskriminierung und der gerechten Behandlung von Wanderarbeitnehmern weiterhin besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Im Interesse einer optimalen Förderung der Fortschritte und der Nachhaltigkeit sollte das Amt seine Anstrengungen weiterhin auf spezifische Themen konzentrieren und nicht Gefahr laufen, seine ohnehin knappen Mittel zu weit zu streuen. Die Erörterung dieser Elemente durch die Konferenz wird auch als Orientierungshilfe für die Ausarbeitung der Nichtdiskriminierungskomponente der wiederkehrenden Diskussion zum Thema grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Jahr 2012 dienen.

Förderung der einschlägigen IAO-Instrumente

266. Die IAO steht kurz vor dem Erreichen des Ziels der universellen Ratifizierung der beiden Kernübereinkommen zur Gleichstellung, der

Übereinkommen Nr. 100 und 111. Sie sind von mehr als 90 Prozent der Mitglieder der IAO ratifiziert worden. Diese eindrucksvolle Zahl ist ein Beweis für die positiven Ergebnisse der Arbeiten, die durchgeführt worden sind, um die in den Übereinkommen vorgesehenen Schutzmaßnahmen auf alle Frauen und Männer auszudehnen.

267. Wie weiter oben dargelegt worden ist, gibt es aber immer noch Herausforderungen im Hinblick auf die universelle Ratifizierung dieser Kernübereinkommen zur Gleichstellung und noch mehr in Bezug auf ihre uneingeschränkte Durchführung. Um diese Herausforderungen anzugehen, sollte die IAO weiterhin den sozialen Dialog auf nationaler und regionaler Ebene fördern und den Ersuchen von nichtratifizierenden Ländern um technische Unterstützung durch die IAO nachkommen. Eingedenk der Zusammenhänge zwischen Armut und Diskriminierung sollten die im Bereich der Gleichstellung unternommenen Anstrengungen auf die internationalen Ziele in Bezug auf die Verringerung von Armut abgestimmt werden. Dementsprechend sollte die IAO weiterhin das Ziel der universellen Ratifizierung dieser Kernübereinkommen bis 2015 verfolgen und damit zur Verwirklichung des Millenniumsentwicklungsziels Nr. 1 (Beseitigung von Armut und Hunger) beitragen.

268. Neben der Förderung dieser beiden Übereinkommen wird sich das Amt auch aktiv für die Förderung der vor kurzem angenommenen Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, einsetzen, die spezifische Formen von Diskriminierung behandelt. Die IAO wird weiterhin die von der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2009 angenommenen Schlussfolgerungen über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück menschenwürdiger Arbeit¹ umsetzen und eine breitere Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, fördern. Sie wird auch weiterhin die Durchführung des Übereinkommens (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und des Übereinkommens (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, unterstützen, die starke Bestimmungen über Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung enthalten.

¹ IAA: *Report of the Committee on Gender Equality*, Entschließung über die Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück der menschenwürdigen Arbeit, Provisional Record Nr. 13, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

Entwicklung und Austausch von Wissen über die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

269. Eines der beharrlichsten Hindernisse für die Beseitigung der Diskriminierung am Arbeitsplatz ist der Mangel an aktualisierten Informationen und statistischen Daten über die verschiedenen Diskriminierungsgründe und ihre Überschneidungen. Zwar sind hier Fortschritte erzielt worden, die Quantität und Qualität der verfügbaren Informationen schwankt jedoch von Land zu Land oder Region zu Region dramatisch.

270. Die Erstellung von qualitativen und quantitativen Daten zur Diskriminierung erfordert ein solides Sachwissen sowie wirtschaftliche und personelle Ressourcen und in manchen Ländern auch die Überwindung von politischen Blockierungen. Eine größere Fülle von genauen Informationen wird erheblich zu einem besseren Verständnis der anhaltenden Kluft zwischen Gesetzen über Nichtdiskriminierung und ihrer wirksamen Durchführung beitragen. Sie wird uns auch helfen, die Ergebnisse von Politiken und Programmen zur Gleichstellung zu überwachen und zu bewerten und die Wirkung der für die Beseitigung der Diskriminierung am Arbeitsplatz bereitgestellten personellen und finanziellen Mittel zu optimieren. Diesbezüglich wird auch die Entwicklung von weiteren Indikatoren für menschenwürdige Arbeit in Bezug auf Nichtdiskriminierung erkundet werden.

271. Die Tätigkeit der IAO in diesem Bereich sollte sich auf die Weiterentwicklung der Fähigkeiten und Methoden konzentrieren, die nationale Statistikämter, Forschungsinstitute und Gleichstellungsorgane benötigen, um einschlägige Informationen erheben und analysieren zu können. Der Ausbau der Fähigkeit der Arbeitsstatistiker und die Verbesserung der Arbeitsmarktinformationssysteme zur systematischen Erhebung und Bereitstellung von besseren nach dem Geschlecht aufgeschlüsselten Daten über die Hauptdiskriminierungsgründe sollten im Mittelpunkt stehen. Auf globaler Ebene sollte die IAO sich darum bemühen, ihr einzigartiges und spezielles Fachwissen über die verschiedenen Gründe der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf in ihre Forschungsarbeiten zu integrieren und praktische Orientierungshilfe zu den rechtlichen und institutionellen Herausforderungen zu bieten.

272. Wenn es schon an Daten in Bezug auf spezifische Diskriminierungsgründe fehlt, so sind sie in Bezug auf Mehrfachdiskriminierung noch spärlicher². Das Amt wird sich besonders darum bemü-

² S. Fredman: „Positive rights and duties: Addressing intersectionality“, in D. Schiek und V. Chege (Hrsg.): *European Union non-discrimination law: Comparative perspectives on multidimensional equality law* (London, Routledge-Cavendish, 2008), S. 84.

hen sicherzustellen, dass bei der Erhebung von Antidiskriminierungsdaten die komplexen und multidimensionalen Identitäten derjenigen berücksichtigt werden, die am anfälligsten für Diskriminierung sind, damit zweckmäßigere Politiken zur Bekämpfung der Diskriminierung entwickelt werden, insbesondere unter den ärmsten und am stärksten ausgegrenzten Mitgliedern der Gesellschaft.

273. Die Förderung einer Wissensaustausch-Komponente in der Süd-Süd- und Nord-Süd-Zusammenarbeit und Netzwerken zwischen IAO-Mitgliedsgruppen und speziell für Nichtdiskriminierung und Gleichstellung zuständigen Einrichtungen sollte einen Schwerpunktbereich der künftigen Tätigkeiten bilden. Die Einrichtung einer Online-Wissensaustausch-Plattform für die Sammlung und Verbreitung von Forschungen und Daten über verschiedene Gründe der Diskriminierung am Arbeitsplatz könnte erkundet werden.

274. Ein weiterer Fokus könnte die Entwicklung der Fähigkeit der IAO sein, zusammen mit den Mitgliedsgruppen eine Analyse der Herausforderungen auf nationaler Ebene hinsichtlich der Beseitigung von Diskriminierung durchzuführen und Rat zu erteilen, wie diese angegangen werden können. Die IAO sollte die Mitgliedsgruppen durch die Zusammenstellung und Weitergabe von operativen Leitlinien durch Leitfäden, Handbücher und Toolkits, insbesondere für Arbeitgeber und Gewerkschaften, sowie den Unterhalt und den Ausbau von benutzerfreundlichen Datenbanken unterstützen.

Entwicklung der institutionellen Fähigkeit der IAO-Mitgliedsgruppen, den Grundsatz der Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz wirksam umzusetzen

275. Während der letzten vier Jahre haben viele Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen und Mittel für die Schaffung von Einrichtungen aufgewendet, die sich mit der Umsetzung und Durchsetzung des grundlegenden Rechts auf Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf befassen. Auch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände haben sich weiterhin darum bemüht, Diskriminierungen zu beseitigen und konsequenter und kohärenter mit Vielfalt am Arbeitsplatz umzugehen. Viele von ihnen stehen jedoch trotz allen Engagements vielfach vor Kapazitätsengpässen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert sind, von Personalmangel und knappen Finanzmitteln bis zu unzureichenden Mechanismen für die Koordinierung ihrer Arbeit auf nationaler und lokaler Ebene und mangelnder Kooperation und Konsultation mit den Zielgruppen reichen. Diskriminierungen werden sich nur schwer beseitigen lassen, wenn die verantwortlichen Einrichtungen nicht wirksam zusammenarbeiten können und die Beschwerde-

verfahren und die Streitbeilegungsmechanismen unzulänglich sind.

276. Neben der fortlaufenden unmittelbaren Politikberatung muss unbedingt die technische Zusammenarbeit der IAO im Bereich des Kapazitätsaufbaus für ihre Mitgliedsgruppen verstärkt werden. In Zusammenarbeit mit dem Internationalen Ausbildungszentrum der IAO sollten Ausbildungsprogramme im Bereich der Nichtdiskriminierung und der Gleichstellung weiterhin nationalen Behörden, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und anderen nationalen Akteuren, die sich mit Fragen der Gleichstellung am Arbeitsplatz befassen, zur Verfügung stehen. Die Verwendung des partizipatorischen Gleichstellungsaudits (PGA) als Selbstbewertungsinstrument zur Förderung des individuellen und organisationalen Lernens über Gender Mainstreaming und Gleichstellung wird weiterhin gefördert werden. Nach dem Start der ersten Ausgabe von „Förderung der Gleichheit“ in Bezug auf geschlechtsneutrale Arbeitsplatzbewertungen werden ähnliche benutzerfreundliche Instrumente zu anderen Diskriminierungsgründen erstellt werden.

Stärkung der internationalen Partnerschaften mit bedeutenden internationalen Akteuren im Bereich der Gleichstellung

277. Der ILO fällt bei der Steuerung der internationalen Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung und der Ungleichheit am Arbeitsplatz und bei der Mitwirkung an diesen Maßnahmen eine große Verantwortung zu. Diese Verantwortung ist noch entscheidender in einer Zeit, da Marktunsicherheit, hohe Arbeitslosigkeit und endemische Armut die nationalen und regionalen Anstrengungen zur Gewährleistung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf für alle unterlaufen oder bremsen können. Durch die Stärkung der internationalen Maßnahmen im Bereich der Gleichstellung wird die IAO ihre Mitgliedsgruppen bei der Wahrung ihrer nationalen Verpflichtungen in dieser Frage unterstützen und gleichzeitig möglicherweise wesentlichere Fortschritte auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene bewirken.

278. Die Komplexität, die mit der Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf verbunden ist, muss in der Arbeit des UN-Systems zum Ausdruck kommen. Die Bemühungen sollten auf Partnerschaften und die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen der Vereinten Nationen oder deren Verbesserung ausgerichtet werden im Hinblick auf ein einheitliches Vorgehen im Bereich der Forschung und der globalen Anwaltschaft. Diese Bemühungen tragen zu einer besseren Verknüpfung der Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung am Arbeitsplatz mit den internationalen Zielen im Bereich der Armutsverringerung und der sozialen Ausgrenzung bei.

279. Zusammenarbeit im Interesse eines einheitlichen Vorgehens stellt eine Gelegenheit dar, die Stimme der Dreigliedrigkeit in die Maßnahmen der Vereinten Nationen im Bereich der Gleichstellung und der Nichtdiskriminierung zu projizieren. Die IAO sollte eine bessere Zusammenarbeit mit anderen auf dem Gebiet der Gleichstellung und der Nichtdiskriminierung tätigen Organisationen der Vereinten Nationen anstreben, einschließlich der Antidiskriminierungs-Gruppe des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, der Einheit der Vereinten Nationen für die Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen und der einschlägigen Vertragsüberwachungsorgane und Sondermechanismen der Vereinten Nationen, weiterhin dafür sorgen, dass die Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAFs) die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) widerspiegeln und generell Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichstellung der Geschlechter, wann immer möglich, berücksichtigen. Das Amt sollte auch den Austausch und die Zusammenarbeit mit einschlägigen regionalen Organen wie der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz des Europarats und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte fortsetzen.

280. Schließlich muss die IAO Nichtdiskriminierung und Gleichstellung mit einem kohärenten und integrierten Ansatz angehen. Eine Reihe von Län-

dern hat diese Frage bereits vorrangig in ihre DWCPs aufgenommen, um der IAO eine Plattform für die Unterstützung nationaler Maßnahmen zu bieten. Es ist wichtig, dass auch andere die Einbeziehung der Nichtdiskriminierung in ihre DWCPs in Erwägung ziehen.

281. Um die Erklärung von Philadelphia zu zitieren: „Alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts, haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben“. Im Verlauf eines langen Zeitraums von fast einem Jahrhundert hat die IAO sich als eine führende Kraft bei der Bekämpfung von Diskriminierung und der Förderung der Gleichstellung erwiesen. Sie muss ihre anerkannte Führungsrolle in diesem Bereich behalten. Im derzeitigen Kontext der Krise und der Nachkrisenpolitiken verlangen Diskriminierung und Ausgrenzung im Verein mit zunehmender Armut und zunehmenden sozialen Ungleichheiten verstärkte Maßnahmen. Die IAO muss sich auf der Grundlage des kollektiven Engagements und Willens ihrer Mitgliedsgruppen mit Regierungen, Sozialpartnern und internationalen Gremien zusammentun, um den Herausforderungen gerecht zu werden und sicherzustellen, dass das universelle Recht auf Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf gewahrt bleibt.