



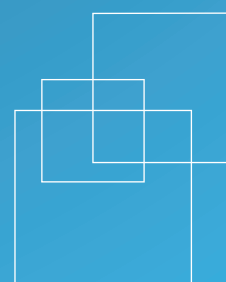
Internationales
Arbeitsamt
Genf



Die Initiative für erwerbstätige Frauen: Ein Vorstoß für Gleichstellung

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ
107. TAGUNG, 2018
Bericht I (B)



Internationale Arbeitskonferenz, 107. Tagung, 2018

Bericht des Generaldirektors

Bericht I(B)

Die Initiative für erwerbstätige Frauen: Ein Vorstoß für Gleichstellung

Internationales Arbeitsamt, Genf

ISBN 978-92-2-728405-9 (print)
ISBN 978-92-2-728406-6 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2018

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.

Informationen über Veröffentlichungen und digitale Erzeugnisse des IAA sind erhältlich unter: www.ilo.org/publns. www.ilo.org/publns.

Vorwort

Die IAO setzt sich seit Jahren erfolgreich für Geschlechtergleichheit am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft ein. Dieses Anliegen ist ein zentraler und wesentlicher Bestandteil des Mandats unserer Organisation für soziale Gerechtigkeit weltweit.

Allerdings haben wir das Ziel der Gleichstellung noch längst nicht erreicht und kommen auf dem Weg dorthin nur langsam, ungleichmäßig und unsicher voran. Aus diesem Grund wurde die Initiative für erwerbstätige Initiative ins Leben gerufen, eine von sieben Jahrhundertinitiativen, mit denen die IAO die ersten 100 Jahre ihres Bestehens würdigt und sich auf die Zukunft vorbereitet. Denn trotz der beachtlichen Fortschritte der IAO und ihrer Mitgliedstaaten zeigt sich zunehmend, dass wir die bewährten Politikinstrumente zur Förderung der Gleichstellung um neue und innovative Ansätze ergänzen müssen. Um tief verwurzelte strukturelle Hindernisse für die Gleichstellung zu überwinden, reicht es nicht aus, einfach so weiterzumachen wie bisher.

Im vorliegenden Bericht wird auf diese Hindernisse eingegangen und vorgeschlagen, wie sie im Rahmen eines neuen Vorstoßes für Gleichstellung in Angriff genommen werden können. Die Auffassungen der Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu diesen Vorschlägen – und die weiteren Ideen, die sie sicher einbringen werden – dürften dem Engagement der IAO für Geschlechtergleichheit an der Schwelle zum zweiten Jahrhundert ihres Bestehens wertvolle neue Impulse verleihen. Ich begrüße es, dass auf dieser Tagung der Konferenz neben der Plenardebatte über den vorliegenden Bericht auch die Verhandlungen über die dringend benötigten internationalen Normen aufgenommen werden, die als Richtschnur für den Kampf gegen Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz dienen sollen. Damit wird ein wichtiger Beitrag zu den umfassenderen Gleichstellungsbemühungen geleistet.

Ich möchte allen Delegierten nahelegen, sich aktiv an der Debatte über dieses zentrale Thema zu beteiligen. Ihre Ideen, Ihr Engagement und Ihre Kritik werden bei der Förderung der IAO-Initiative für erwerbstätige Frauen und der Geschlechtergleichheit von größtem Wert sein.

Guy Ryder

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Vorwort.....	iii
1. Unfaire Bedingungen für Frauen in der Arbeitswelt – warum?	1
2. Alte Probleme, neue Chancen.....	5
3. Im Spannungsfeld von Geld, Zeit und Handlungsfähigkeit.....	9
4. Sind wir auf dem richtigen Kurs?	11
5. Den Horizont erweitern.....	17
a) Der rechte Weg zu einer neuen Pflegewirtschaft.....	17
b) Frauen stärker befähigen, selbst über die Verwendung ihrer Zeit zu bestimmen.....	18
c) Die Erwerbstätigkeit von Frauen fair bewerten	20
d) Frauen zu mehr Mitsprache und Repräsentation verhelfen	20
e) Gewalt und Belästigung ein Ende setzen	21
6. Hundert Jahre IAO und der neue Vorstoß für Gleichstellung	23

Kapitel 1

Unfaire Bedingungen für Frauen in der Arbeitswelt – warum?

1. Welchen Beitrag Frauen zur Volkswirtschaft leisten, ist in den wohlhabenden ebenso wie in den Schwellenländern unverkennbar, und es gilt als wirtschaftlich sinnvoll, mehr Frauen dauerhaft für den Arbeitsmarkt zu gewinnen. In den Industrieländern ziehen Frauen im tertiären Bildungsbereich derzeit an den Männern vorbei, während in vielen Entwicklungsländern im Sekundarbereich Geschlechterparität erreicht wurde.
2. Dennoch sind Frauen nach wie vor im Hintertreffen – wer Frau ist, gehört mit 30 Prozent geringerer Wahrscheinlichkeit der Erwerbsbevölkerung an und steht häufig am untersten Ende der wirtschaftlichen Leiter. Nur ganz wenige haben es im Unternehmen bis ganz nach oben geschafft: Unter den Chefs der 500 umsatzstärksten Firmen der Welt („Fortune 500“) finden sich gerade einmal 32 Frauen. Die Mehrzahl der Frauen übt eine gering entlohnte Tätigkeit aus und ist unverhältnismäßig stark in informellen und atypischen Beschäftigungsformen vertreten. Seit 15 Jahren konzentriert sich die Erwerbstätigkeit von Frauen zunehmend in bestimmten Niedriglohnberufen im Dienstleistungssektor, weshalb das Einkommen von Frauen weiter geschrumpft ist.
3. Noch immer verdienen Frauen weltweit monatlich etwa 20 Prozent¹ weniger als Männer, selbst bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit. Zudem sind sie häufiger Opfer von Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz. Fälle von sexueller Belästigung gegenüber Frauen haben in den letzten Monaten für Schlagzeilen gesorgt und gezeigt, dass Gewalt und Missbrauch endemisch sind, dass kein Land und keine Branche verschont bleiben und dass alle Frauen unabhängig von ihrer hierarchischen Stellung anfällig für unfaire und missbräuchliche Behandlung am Arbeitsplatz sind. Sie machen deutlich, wie weit verbreitet Gewalt und Missbrauch sind, wie sehr sie hingenommen werden und was viele Frauen auf der ganzen Welt erdulden müssen, um einen Arbeitsplatz zu finden oder zu behalten, ihr Gehalt zu beziehen, befördert zu werden und zur Arbeit zu pendeln. Über den Schaden für die unmittelbaren Opfer hinaus bietet sich Frauen dadurch allgemein ein Arbeitsumfeld, das weitgehend von Feindseligkeit und Unbehagen geprägt ist.
4. Sofern diese Realitäten nicht geleugnet, sondern erkannt werden, wie es zunehmend der Fall ist, stellen sie uns vor eine ganz grundlegende Frage: Warum ist das so?
5. Liegt es daran, dass Männer ihre Macht nicht aufgeben wollen? Oder daran, dass wir zwar den Grundsatz der Geschlechtergleichheit allgemein akzeptieren, uns zugleich aber fatalistisch damit abfinden, dass es sich um einen langfristigen Anspruch handelt und dass

¹ Vorläufige Schätzung des gewichteten Durchschnitts, errechnet auf der Grundlage des Mittels von 71 Ländern, die 79,7 Prozent der Lohnempfänger weltweit stellen (IAA-Bericht *Global Wage Report 2018/19* – erscheint demnächst).

langsame Fortschritte Teil der normalen Schwierigkeiten sind, die mit jedem Veränderungsprozess einhergehen? Liegt es daran, dass wir einfach nicht wissen, wie sich die Situation verbessern lässt? Oder hat sich angesichts der begrenzten Wirkung der unzähligen Gesetze, Politikkonzepte und Institutionen, die im Namen von Frauen und Geschlechtergleichheit geschaffen wurden, ein Gefühl der Verdrossenheit eingestellt?

6. Gleichviel wie die Antwort lautet, ist klar, dass die heutige Arbeitswelt unfair gegenüber Frauen ist und dass Frauen keine Veranlassung haben, eine wohlwollendere Zukunft zu erwarten, wenn wir uns nicht ganz bewusst für eine Beseitigung dieser feindseligen Bedingungen entscheiden.

7. In jedem Fall sind die Frauen wütend und verleihen diesem Gefühl zunehmend Ausdruck. Ein Beleg dafür sind die umfangreichen Demonstrationen gegen geschlechtsspezifische Gewalt in Lateinamerika im Rahmen der Kampagne Ni Una Menos oder die sich viral verbreitenden Protestkampagnen #MeToo und Time's Up gegen mutmaßliche sexuelle Belästigung und Vergewaltigung. Die jüngsten Fälle weiblicher Medienstars, die, nachdem sie erfuhren, dass sie deutlich weniger Gage als ihre männlichen Kollegen erhielten, zurücktraten, weil sie sich nicht mit weniger als gleicher Bezahlung zufrieden geben wollten, machen deutlich, wie hartnäckig das geschlechtsspezifische Lohngefälle ist. Sie zeigen aber auch, dass die Frauen diese inakzeptablen Praktiken immer weniger hinnehmen wollen. Überwiegend wird die Ansicht vertreten, dass wir auf dem langen Weg zur Geschlechtergleichheit an einem Wendepunkt angekommen sind. Dies wird jedoch davon abhängen, ob wir auf unsere Empörung in Taten umsetzen, insbesondere im Betrieb und auf dem Arbeitsmarkt.

8. Für die IAO und ihre Mitgliedsgruppen bedeutet das, effektiver und angemessener nach dem Grundsatz zu handeln, dass es in der Zukunft der Arbeit, die wir uns vorstellen, weder Raum für Gewalt und Belästigung gegenüber Frauen – oder anderen Bevölkerungsgruppen – noch für unfaire Behandlung oder ungleiche Chancen aufgrund des Geschlechts gibt. Wir können uns das einfach nicht leisten und werden es auch nicht dulden. Wenn es uns nicht gelingt, Geschlechtergleichheit zu erreichen, bleibt die Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit für alle eine Illusion. Gleichbehandlung und Chancengleichheit sind ein Grundwert unserer Organisation und Kernstück der sozialen Gerechtigkeit. Sie sind ein eigenständiges Ziel und ein wichtiges Mittel gegen zunehmende Ungleichheit allgemein. Die anhaltende Relevanz und Legitimität unserer Organisation wird an unserer Entschlossenheit und Fähigkeit gemessen, innovative Wege zur Verwirklichung der Geschlechtergleichheit in einer sich wandelnden Arbeitswelt aufzuzeigen.

9. Zu den unfairen Bedingungen für Frauen in der Welt der Arbeit tragen viele komplexe Faktoren bei, je nach den Umständen in unterschiedlichem Maße.

10. Erstens hat sich die Arbeitswelt in den vergangenen 50 Jahren, als der stetige und massive Zustrom von Frauen zum formalen Arbeitsmarkt einsetzte, nicht an Frauen angepasst, sondern vielmehr Frauen zur Anpassung an eine Welt gezwungen, die ursprünglich von Männern für Männer erdacht worden war. Parallel dazu wurde bezahlte Erwerbstätigkeit einfach der Liste der von Frauen wahrzunehmenden Aufgaben hinzugefügt. Die traditionelle „Geschlechterordnung“, wonach Frauen „Betreuer“ und Männer „Ernährer“ waren, wurde nicht in Frage gestellt. Die Zeit, über die Frauen verfügten, galt im Gegensatz zu der von Männern als „elastisch“ und weniger wertvoll, und daran hat sich auch 50 Jahre später nichts geändert.

11. Zweitens – und als Konsequenz daraus – wurden und werden Frauen als „sekundäre“ Arbeitskräfte angesehen, selbst wenn sie die einzige oder wichtigste Quelle des Haushaltseinkommens sind. Eine Folgeerscheinung ist, dass Frauen möglicherweise

auch als frei verfügbare Arbeitskräfte betrachtet werden, auf die je nach Bedarf zugegriffen oder verzichtet werden kann. Zudem können Frauen Ziel von Niedriglohnstrategien sein, die darauf setzen, dass ihre wahrgenommene Fügsamkeit, ihr handwerkliches Geschick und ihre Arbeitsethik Wettbewerbsvorteile darstellen.

12. Drittens wird Geschlechtergleichheit in der Regel als Frauenthema charakterisiert, nicht als eine Problematik, die alle angeht. Häufig steht hinter den Konzepten und Maßnahmen zur Verbesserung der Stellung von Frauen am Arbeitsplatz die Absicht, die „Mängel“ von Frauen zu beheben. So wird derzeit immer wieder die formelhafte Forderung laut, dass mehr Mädchen MINT-Fächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) studieren oder in männlich dominierte Berufe vordringen sollten, wenn sie qualitativ höherwertige Arbeitsplätze finden wollen. Selten hört man, dass Jungen eine Laufbahn in traditionell weiblichen Berufen wie der Pflege einschlagen sollen. Dadurch verfestigt sich die Auffassung, dass Frauen weniger gelten, da ihr niedriger Marktwert eher als Beweis für eine naturgegebene Minderwertigkeit als für eine verzerrte Einschätzung der mit ihrer Arbeit einhergehenden Verantwortlichkeiten oder Kompetenzen angesehen wird. Infolgedessen wurden sowohl für Männer als auch für Frauen Anreize geschaffen, sich eher für „männliche“ als für „weibliche“ Berufe und die damit verbundenen Studiengänge zu entscheiden. Die Kehrseite sind eine anhaltende Abwertung und Unterbezahlung überwiegend weiblicher Berufe sowie eingeschränkte Optionen, was die von Männern und Frauen anzustrebende Lebensweise und berufliche Laufbahn betrifft. Daraus ergeben sich einseitige und ungleichmäßige Veränderungen der Geschlechterverhältnisse am Arbeitsplatz, in der Familie und in der Gesellschaft.

13. Viertens ist das Engagement der Männer für Geschlechtergleichheit trotz vieler begrüßenswerter Ausnahmen dürftig und uneinheitlich. Dies entspricht der Überzeugung, dass die „Mängel“ bei Frauen, nicht bei Männern oder den Wirtschaftssystemen und Institutionen behoben werden müssen, die unser Leben und unsere Arbeit bestimmen. Vor 150 Jahren prangerte John Stuart Mill die Hörigkeit der Frau wie folgt an: „[G]ab es denn jemals eine Herrschaft, die denen, welche im Besitz derselben waren, nicht natürlich erschien?“ Auf einige trifft das noch immer zu. Manche Männer sehen Geschlechterungleichheit einfach nicht als Problem an oder glauben möglicherweise, dass es sich um Einzelfälle handelt und nicht um ein gesellschaftliches Problem, das ein politisches Bekenntnis zur Veränderung ungerechter Strukturen und Verhaltensmuster erfordert. Andere sind vielleicht davon überzeugt, dass geschlechtsspezifische Unterschiede am Arbeitsplatz beseitigt werden sollten, können allerdings nicht erkennen, dass bestimmte Verhaltensmuster und Praktiken, auch in der Familie, genau die Ungerechtigkeiten, die sie rückgängig machen wollen, verstärken und aufrechterhalten, oder haben möglicherweise keine klare Vorstellung davon, was zu tun ist. Andere wiederum halten die Verwirklichung der Geschlechterparität vielleicht für ein Nullsummenspiel, bei dem der Gewinn der Frauen gleich dem Verlust der Männer ist. Dies gilt insbesondere bei düsteren Ausichten auf dem Arbeitsmarkt und scharfem Wettbewerb. Selbst wenn jedoch die Wirtschaft floriert, rufen die Bemühungen hoch qualifizierter und erfahrener Frauen, die die Spitze erreichen wollen, immer noch Widerstand und Ressentiments hervor. Durchsetzungsvermögen, bei Männern als natürliche und wünschenswerte Eigenschaft angesehen, wird bei Frauen oft mit Aggressivität gleichgesetzt. Die einsame Stellung von Frauen in Führungspositionen gab Anlass zu einer Reihe von Initiativen, etwa der Kampagne „100 x 25“ der Rockefeller-Stiftung, mit der der Anteil der Frauen an den Chefs der „Fortune 500“-Firmen bis 2025 auf 100 erhöht werden soll.

14. Vor diesem Hintergrund ist es weniger überraschend, dass der Wandel und der Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt so langsam und ungleichmäßig verlaufen. Das Bild von Frauen als Arbeitskräften „zweiter Klasse“ ist fest

verwurzelt, obwohl es Anhaltspunkte dafür gibt, dass Frauen, auch nach der Geburt, einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachgehen und darin verbleiben wollen, dass weibliche Firmenchefs genauso effektiv sind wie ihre männlichen Kollegen oder dass jüngere Generationen von Vätern sich mehr an der Erziehung ihrer Kinder beteiligen und mehr Zeit mit ihren Familien verbringen wollen.

15. Genau diese systemischen oder strukturellen Hindernisse für die berufliche Gleichstellung erweisen sich als besonders hartnäckig und widerstandsfähig gegenüber der Vielzahl formaler legislativer und institutioneller Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung, die in den vergangenen 50 Jahren oder früher eingeführt wurden. Es gibt gute Gründe für die Annahme, dass ein einfaches Festhalten an den Konzepten der vergangenen Jahrzehnte trotz der dadurch erzielten tatsächlichen Fortschritte nicht ausreichen wird. Es gilt, diese oft verborgenen Barrieren sichtbar zu machen und mit innovativen Ansätzen zu überwinden.

16. Diese Überlegungen lagen dem an die 102. Tagung (2013) der Internationalen Arbeitskonferenz gerichteten Vorschlag zugrunde, die Initiative für erwerbstätige Frauen zu einer der sieben Jahrhundertinitiativen der IAO zu machen. Bezeichnenderweise gaben die Delegierten im Plenum weniger Kommentare zu dieser als zu jeder anderen Jahrhundertinitiative ab. Vielleicht war dies Ausdruck der unbequemen Realität, dass nur 65 der 291 Redner Frauen waren, oder vielleicht lag es daran, dass das Engagement für Gleichstellung im Beruf für die Mitgliedsgruppen der IAO so selbstverständlich war, dass es keiner Neuformulierung bedurfte. Die Unterstützung, die die Initiative anschließend erhielt, würde auf Letzteres hindeuten, doch sollten wir weitere Überlegungen dazu anstellen, warum es uns nach wie vor nicht gelingt, dieses Engagement in entscheidende Ergebnisse umzusetzen.

Kapitel 2

Alte Probleme, neue Chancen

17. Was die ungleichmäßigen und enttäuschenden Fortschritte hinsichtlich der beruflichen Stellung von Frauen weltweit betrifft, so sind die Fakten bestens bekannt. Die jüngsten Berichte der IAO, der Weltbank, des Internationalen Währungsfonds, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und des Weltwirtschaftsforums zeichnen übereinstimmend ein besorgniserregendes Bild: Trotz der Errungenschaften in Recht und Politik hat sich die Lage von Frauen vor Ort in den letzten 15 Jahren kaum verändert. In Anbetracht dieser ernüchternden Realität sah sich der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen (UN) 2016 zur Einsetzung der Hochrangigen Gruppe für die Stärkung der wirtschaftlichen Selbstbestimmung der Frau veranlasst, die im vergangenen Jahr einen Fahrplan für Geschlechtergleichheit annahm. Und dies ist auch der Grund dafür, dass Geschlechtergleichheit und Selbstbestimmung der Frauen zu einem der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) der UN-Agenda 2030 (Agenda 2030) gemacht wurden und dass die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit für beide Geschlechter und von Entgeltgleichheit für gleichwertige Arbeit bis 2030 eine der Zielvorgaben ist, die im Rahmen von Ziel 8 zur Förderung eines inklusiven und nachhaltigen Wachstums und menschenwürdiger Arbeit festgelegt wurden.

18. Diese ehrgeizigen Verpflichtungen – die in Wirklichkeit eine notwendige Neuformulierung langjähriger, jedoch unerfüllter Ambitionen darstellen – wurden zu einem Zeitpunkt eingegangen, an dem sich die Arbeitswelt inmitten tief greifender Veränderungen von beispielloser Geschwindigkeit befindet. Während wir uns mit der ganzen Bandbreite der Chancen und Risiken auseinandersetzen, die mit diesen Veränderungen einhergehen, müssen wir unbedingt dafür sorgen, dass unsere Antwortmaßnahmen explizit auch eine Agenda für Gleichstellung beinhalten. Der Wandel in der Arbeitswelt muss vorangetrieben werden, damit wir auf dem Weg zur Gleichstellung schneller vorankommen. Sollten wir in dieser Hinsicht nachlässig sein oder ganz versagen, sind wir unweigerlich zu einer Zukunft der Arbeit verurteilt, in der weiterhin Geschlechterungleichheit herrscht.

19. Vor diesem Hintergrund muss anerkannt werden, dass langsame Fortschritte, Stagnation und selbst Rückschläge hinsichtlich der Beschäftigung von Frauen ein Merkmal florierender Volkswirtschaften sind, aber auch Volkswirtschaften kennzeichnen, die sich von schweren und anhaltenden Krisen erholen.

20. In der Region Asien und Pazifik, der vielleicht dynamischsten der Welt, ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen rückläufig oder gleichbleibend, obwohl Frauen noch nie besser ausgebildet waren oder weniger Kinder hatten als heute. Zudem leben sie auch in stärker urbanisierten Volkswirtschaften als früher. In allen Ländern der Region wird unabhängig von Wachstumsniveau und -muster derselbe Trend verzeichnet. Demnach ist der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Wandel einerseits und der Bildung und Erwerbsbeteiligung von Frauen andererseits anscheinend nicht so eindeutig wie vermutet. Sicher wird die Geschlechterungleichheit am Arbeitsplatz nicht nur durch Wachs-

tum und einen verbesserten Lebensstandard verschwinden. So wurde in jüngsten Untersuchungen der IAO auf eine Reihe weiterer Faktoren und ihre Wechselwirkung hingewiesen. Dazu gehören neben den Bildungsabschlüssen von Frauen auch die Art und der Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung unter dem Einfluss von Technologie und Globalisierung, die Art und Qualität der Frauen angebotenen Arbeitsplätze sowie die Verfügbarkeit einer angemessenen familiären und öffentlichen Unterstützung für eine Berufstätigkeit von Mädchen und Frauen außerhalb der Familie.

21. Dies wirft die Frage auf, was getan werden muss, damit Frauen vom wirtschaftlichen Wandel und Wachstum profitieren.

22. In Europa und den Vereinigten Staaten traf die Finanzkrise von 2008 zunächst mehr Männer als Frauen, da der Bausektor und das verarbeitende Gewerbe, beides männlich dominierte Branchen, als erste schrumpften. Die nachfolgende Politik der Haushaltskonsolidierung beeinträchtigte dagegen in stärkerem Maße die Nachfrage nach weiblichen Arbeitskräften und die Qualität von Frauenarbeitsplätzen. Darüber hinaus wirkten sich die Sparmaßnahmen auf staatliche Kinderbetreuungs- und Altenpflegedienste aus, die in erster Linie von und für Frauen bereitgestellt werden. Parallel dazu stieg der Anteil der Arbeitsregelungen, die den in der Betreuung und Pflege arbeitenden Personen einen geringeren Beschäftigungs- und Sozialschutz bieten. Infolgedessen sind Frauen in ihrer Fähigkeit eingeschränkt, einer bezahlten Erwerbstätigkeit nachzugehen und darin zu verbleiben. Die Konsequenzen sind allerdings umfangreicher und einschneidender. Es besteht die reale Gefahr, dass die langfristigen sozialen Investitionen in die Unterstützung der Pflege, die in vielen europäischen Ländern lange vor dem Ausbruch der Finanzkrise 2008 eingeleitet wurden, nicht zuletzt als Reaktion auf die rasche Alterung ihrer Bevölkerung zum Erliegen kommen oder rückgängig gemacht werden. Sollte diese Entwicklung zum Dauerzustand werden, hätte dies erhebliche nachteilige Auswirkungen auf das Wohlergehen des Einzelnen und der Gesellschaft und damit auf die Volkswirtschaften.

23. Betreuung und Pflege sind unerlässlich für die Reproduktion der Arbeitskräfte von heute und für die Entwicklung der Kinder, damit diese unter angemessenen Bedingungen aufwachsen, lernen und Fähigkeiten erwerben können. Ebenso wichtig sind sie für ältere Menschen, die infolge ihrer steigenden Lebenserwartung und wachsenden Zahl in Industrie- wie Schwellenländern eher an chronischen Krankheiten und Gebrechen leiden, welche eine besondere Betreuung erfordern. Mit der Abnahme der erwerbstätigen Bevölkerung muss die Erwerbsbeteiligung von Frauen steigen, um den allgemeinen Rückgang des Arbeitskräfteangebots auszugleichen. Diese Beteiligung wird allerdings davon abhängen, in welchem Umfang Frauen unbezahlte Haus-, Pflege- und Betreuungsarbeit delegieren können und wie menschenwürdig die in der Pflegewirtschaft verfügbaren bezahlten Arbeitsplätze sind. Ist die Qualität dieser Arbeitsplätze zu gering, besteht für Frauen kaum ein Anreiz für eine Berufstätigkeit außerhalb der Familie, zumindest wenn sie es sich leisten können, nicht zu arbeiten. Ebenso wenig sehen sich Männer zur Aufnahme einer solchen Arbeit veranlasst. Dadurch entstehen gravierende Betreuungs- und Pflegedefizite.

24. Somit muss der Schwerpunkt ganz klar auf die Gestaltung der Pflegewirtschaft der Zukunft gelegt werden. Mit der Bereitstellung qualitativ hochwertiger Pflegeleistungen, die von Arbeitskräften unter menschenwürdigen Bedingungen erbracht werden, wird einem immer dringenderen globalen sozialen Bedarf entsprochen. Zugleich erhalten Frauen und Männern gleichermaßen menschenwürdige Beschäftigungsmöglichkeiten, dank deren Frauen eines der wichtigsten Hindernisse für einen umfassenderen Zugang zum Arbeitsmarkt überwinden können.

25. Die Digitalisierung der Wirtschaft und technologische Innovationen gelten ebenfalls als Quelle attraktiver Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere für Frauen. So kann Technologie dadurch, dass sie die leichte Ausführung von Aufgaben ermöglicht, die früher erhebliche Körperkraft erforderten, dazu beitragen, die Mauern einzureißen, die Frauen von bestimmten „Männerberufen“ fernhalten, und so die berufliche Geschlechtersegregation verringern. Auch im Rahmen von Telearbeit und anderen Arbeitsregelungen, etwa über digitale Plattformen, könnte eine Erwerbstätigkeit an jedem Ort und zu dem für den Arbeitnehmer passendsten Zeitpunkt ausgeübt werden. Damit wäre zweifellos ein großer Schritt im Hinblick darauf getan, Frauen und Männern die Wahrnehmung ihrer Betreuungspflichten und die Erwirtschaftung des notwendigen Einkommens zu ermöglichen. Tatsächlich zeigen die verfügbaren Erkenntnisse, dass Frauen durch Telearbeit oder die Tätigkeit über eine Crowdwork-Plattform Familie und Beruf vereinbaren können und dankbar für die sonst nicht bestehende Gelegenheit sind, ein Einkommen zu erzielen. Zwar können diese Arbeitsregelungen den Arbeitnehmern mehr Entscheidungsfreiheit hinsichtlich des Orts und Zeitpunkts ihrer Erwerbstätigkeit bieten, jedoch auch neue Probleme aufwerfen. Bei der Telearbeit lässt eine jüngere gemeinsame Studie von IAO und Eurofound erkennen, dass sowohl Frauen als auch Männer, die dieser Form der Beschäftigung nachgehen, die damit verbundene Flexibilität sehr schätzen. Allerdings berichten Frauen im Gegensatz zu Männern, dass sie oft unter Schlafentzug leiden und sich isoliert fühlen. Dank bezahlter Erwerbstätigkeit haben Frauen Gelegenheit zur Interaktion mit Menschen außerhalb ihrer Familie, zum Knüpfen von Freundschaften und zum Meinungs- und Erfahrungsaustausch. Zudem kann eine Berufstätigkeit außerhalb der Familie Frauen dabei helfen, einen missbräuchlichen Partner zu verlassen. Wer von zu Hause aus arbeitet, dem stehen alle diese Möglichkeiten nur eingeschränkt zur Verfügung.

26. Noch liegen kaum empirische Erkenntnisse über die geschlechtsspezifischen Auswirkungen einer Tätigkeit in der Crowdwork- oder der „On-Demand-Economy“ vor. Die begrenzten verfügbaren Daten deuten allerdings darauf hin, dass auch diese Bereiche nicht gegen Geschlechterungleichheit gefeit sind. Aus vergleichenden Untersuchungen der IAO zu den Verdiensten weiblicher und männlicher Crowdarbeiter bei Minijobs in der „Gig-Economy“ geht hervor, dass Männer mehr als Frauen verdienen. Besonders interessant war das Ergebnis insofern, als bei digitalen Plattformen das Geschlecht des Arbeitnehmers nicht erkennbar ist, sodass das Risiko einer Voreingenommenheit des Arbeitgebers entfällt. Anscheinend ist das festgestellte geschlechtsbedingte Lohngefälle, nach Berücksichtigung von Ausbildung und Dauer der Berufserfahrung als Crowdworker und in der „Offline-Wirtschaft“, darauf zurückzuführen, dass Frauen in der Regel Aufgaben wählen, die geringere Ansprüche an ein anhaltendes Konzentrationsvermögen stellen und geringer als komplexere Tätigkeiten vergütet werden. Die „Vorliebe“ von Frauen für weniger komplexe Tätigkeiten war darin begründet, dass sie im Gegensatz zu Männern ihre Arbeit wegen der Doppelbelastung von Beruf und häuslichen Aufgaben häufig unterbrechen mussten. Einfachere Tätigkeiten sind daher für viele Frauen die einzig mögliche Option, solange ihre Betreuungspflichten nicht auf irgendeine Weise reduziert werden. Dies legt den Schluss nahe, dass es für alle Frauen entscheidend wichtig ist, wirksame Wege für einen Ausgleich zwischen unbezahlter Betreuungsarbeit und bezahlter Erwerbstätigkeit zu finden, auch mit Hilfe der öffentlichen Politik, und zwar unabhängig davon, ob sich der Arbeitsplatz zu Hause, an einem vom Arbeitgeber bereitgestellten Ort oder anderswo befindet.

27. Zu Diskriminierung kommt es anscheinend auch in der Plattformwirtschaft, und das trotz der mutmaßlichen Anonymität, die Arbeitnehmern dort oftmals genießen. Nach einer

Studie zum Abschneiden von Frauen und Männern im Online-Produktvertrieb verdienten Frauen für dasselbe Produkt weniger als Männer und deutlich weniger, wenn es sich dabei um ein neues Erzeugnis handelte. Offenbar konnten die Käufer das Geschlecht des Verkäufers anhand der Angaben in den Online-Angeboten erkennen und waren weniger bereit, Frauen den Betrag zu zahlen, den sie Männern für dieselben Produkte gezahlt hätten.

28. Geschlechtsspezifische Unterschiede scheinen auch darin zu bestehen, wie Frauen und Männern an der Plattformwirtschaft teilnehmen. Eine unlängst veröffentlichte Studie einer der weltweit größten Versicherungsgesellschaften lässt erkennen, dass Männer in der Gig-Economy eher drei bis fünf Arbeitsplätze zugleich innehaben, Frauen dagegen tendenziell nur einen. Wie aus den demnächst erscheinenden Ergebnissen amtlicher Umfragen in Deutschland und Großbritannien hervorgeht, ist ein deutlich geringerer Anteil von Frauen als von Männern in der Gig-Economy tätig.

29. Wenngleich eingehendere Untersuchungen vonnöten sind, um die Ursachen dieser Befunde zu verstehen, wird dadurch doch die Annahme hinterfragt, dass die Plattformwirtschaft als solche das Potenzial gleicher Bedingungen für Frauen und Männer hat. Es muss ermittelt werden, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Chancen und Risiken der digitalen Wirtschaft so zu steuern, dass die Geschlechterdiskriminierung im Beruf und die niedrigeren Verdienste von Frauen nicht fortbestehen, sondern dass stattdessen das bereits bestehende Gefälle verringert und beseitigt wird.

30. Ebenso wenig sollte die Betrachtung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen neuer und aufkommender Beschäftigungsformen davon ablenken, dass Gelegenheitsarbeit, selbstständige Erwerbstätigkeit und eine Arbeit als unbezahlt mithelfende Familienangehörige eine seit Jahren bestehende und weit verbreitete Realität sind, zu der zahlreiche einkommensschwache Frauen in den Entwicklungsländern, vor allem im Agrarsektor, nach wie vor gezwungen sind. Zugleich gewinnt auch die Arbeit „auf Abruf“ in Bereichen wie Einzelhandel, Gastgewerbe, Gesundheit und Bildung, die durchgehend eine Vielzahl von Frauen beschäftigen, immer mehr an Bedeutung. Kennzeichnend für diese Beschäftigungsformen sind die kurzfristige Bekanntgabe der Dienstpläne, stark schwankende Arbeitszeiten und die geringe oder fehlende Einflussnahme der Arbeitnehmer auf den Zeitpunkt der Arbeit. Dies erschwert die Planung familiärer und sonstiger privater Verpflichtungen und hat zudem nachteilige Auswirkungen auf die persönlichen Beziehungen. Die Verdienste sind niedrig und unvorhersehbar, und der Sozialschutz ist nicht vorhanden oder unzureichend.

Kapitel 3

Im Spannungsfeld von Geld, Zeit und Handlungsfähigkeit

31. Dies sind einige der Trends, die Frauen am Arbeitsplatz betreffen. Wie jedoch äußern sich Frauen, wenn sie gefragt werden, was sie sich für die Arbeitswelt wünschen und was sie ihrer Meinung daran hindert, diese Wünsche zu erfüllen? Zur Beantwortung dieser Fragen leitete das IAA gemeinsam mit Gallup im Rahmen der Initiative für erwerbstätige Frauen eine weltweite Erhebung in die Wege.¹

32. 2016 wurden nahezu 149.000 Erwachsene in 142 Ländern und Gebieten befragt. Die Ergebnisse sind aufschlussreich und stellen gängige Annahmen infrage, die als Vorwand für das Unterlassen sinnvoller Maßnahmen gedient haben. Es zeigt sich deutlich, dass Frauen in allen Regionen der Welt den Wunsch nach einer bezahlten Arbeit haben. Gleichviel ob Frauen erwerbstätig, erwerbslos oder Nichterwerbsperson sind; sie wollen einer bezahlten Beschäftigung nachgehen. Auch Männer befürworten die Berufstätigkeit von Frauen.

33. Wenn sich Frauen also nicht aus freien Stücken davon abhalten lassen, woran liegt es dann? An der Familie, die die Regeln festlegt und die gesellschaftlichen Erwartungen verstärkt? Eine Frage in der Erhebung betraf die Akzeptabilität einer Berufstätigkeit von Frauen. Die Ergebnisse waren bemerkenswert: 83 Prozent der Frauen und 77 Prozent der Männer gaben an, dass es durchaus akzeptabel für die Frauen in ihrer Familie sei, einer Beschäftigung außerhalb der Familie nachzugehen, sofern sie dies wünschten. Wir können also nicht davon ausgehen, dass Frauen keine bezahlte Arbeit wollen oder dass eine solche Tätigkeit nicht als „akzeptabel“ gilt. Diese Annahme trifft einfach nicht zu. Das Augenmerk muss auf die Maßnahmen verlagert werden, die erforderlich sind, um die Kluft zwischen den Bestrebungen der Frauen und der sie betreffenden Realität auf dem Arbeitsmarkt zu überbrücken.

34. Arbeit ist für Frauen – mehr noch als für Männer – eine wichtige Quelle des Wohlbefindens: Dem Bericht von Gallup und IAA zufolge finden erwerbstätige Frauen nicht nur mit größerer Wahrscheinlichkeit als nicht erwerbstätige Frauen, sondern auch eher als erwerbstätige Männer Erfüllung.

35. Was jedoch die Arbeit selbst anbelangt, so sehen sich Frauen überall mit denselben drei wichtigen und miteinander verknüpften Konstanten konfrontiert: Zeit, Geld und Handlungsfähigkeit. Ob eine Frau gegen Bezahlung arbeiten kann und wie viel Zeit für Freizeit und Erholung bleibt, richtet sich danach, wie viel Familien- und Hausarbeit für sie anfällt. Diese Verpflichtungen im Haushalt und bei der Betreuung haben auch Einfluss

¹ Gallup und IAA: *Towards a better future for women and work: Voices of women and men* (Genf und Washington, DC, 2009).

darauf, welche Art einer bezahlten Beschäftigung sie unter welchen Bedingungen annehmen kann. Vom Umfang dieser Beschäftigung wiederum wird abhängen, ob sie genügend Geld verdient, um die Ausgaben zu decken, und ob sie über Handlungsfähigkeit verfügt und somit ein gewisses Maß an Autonomie und Kontrolle über ihre Arbeit, ihre Zeit und ihr Leben hat.

36. Mit der diesem Dilemma innewohnenden Dynamik lässt sich erklären, warum Zeit- und Einkommensarmut bei Frauen so verbreitet ist und warum Elternschaft unterschiedliche Folgen für berufstätige Mütter und Väter hat.

37. Wie die Erhebung von Gallup und IAA zeigt, sehen sowohl Frauen als auch Männer in allen Regionen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als eine der größten Herausforderungen für die Berufstätigkeit von Frauen an.

38. In einigen Regionen wurde zudem ungleiches Arbeitsentgelt als wesentlicher Problemfaktor benannt, der sich auch auf die Betreuungspflichten auswirkt. Untersuchungen zufolge geht Mutterschaft mit Lohnabstrichen einher, die sich aus der Unterbrechung der beruflichen Laufbahn und der Neigung ergeben, Mütter im Vergleich zu Männern als weniger ehrgeizig und als weniger verfügbar für eine Beschäftigung zu betrachten. Umgekehrt besteht bei Vätern die Wahrnehmung, dass sie stärker auf ein Einkommen angewiesen sind und sich daher durch mehr Loyalität und Fleiß auszeichnen und einen Lohnzuschlag verdienen. Ungeachtet der Art ihrer Tätigkeit, ihres Verdienstes oder ihrer Präferenzen bleibt die Frau primär zuständig für die Hausarbeit und die familiären Pflichten, wobei besser ausgebildete und bezahlte Frauen diese Aufgaben zumindest teilweise auslagern.

39. Es gilt, sich mit diesem Spannungsfeld von Zeit, Geld und Handlungsfähigkeit auseinanderzusetzen, um die Zeit- und Einkommensarmut von Frauen zu lindern. Auch Männer müssen sich der Belastung durch übermäßig lange Arbeitstage entziehen, damit sie mehr Zeit für ihre Familie und die Hausarbeit aufbringen können. Diese Neugewichtung ist verknüpft mit einer umfassenderen aktuellen Debatte über den Stellenwert, den Arbeit, Familie, Freizeit und Gesellschaft in einem sinnvollen Leben haben sollten, und die Rolle, die den Staaten in dieser Hinsicht zukommt. Genau diesem Anliegen verschrieb sich die IAO bei ihrer Gründung, und 100 Jahre später hat es erneut an Bedeutung gewonnen. Dass zum sozialen Fortschritt auch gehört, dass Frauen und Männer dank immer produktiverer Arbeitsmethoden von langen Arbeitszeiten befreit werden und mehr Zeit für andere Tätigkeiten ihrer Wahl erhalten, ist ein ständiges und zentrales Motiv des Strebens nach vollständiger Gleichstellung am Arbeitsplatz.

Kapitel 4

Sind wir auf dem richtigen Kurs?

40. Ist die IAO ausreichend gerüstet, um die Herausforderung Zeit-Geld-Handlungsfähigkeit anzugehen und die ambitionierten Verpflichtungen der Agenda 2030 zu erfüllen?

41. Während ihres 100-jährigen Bestehens hat die IAO viel zur Unterstützung der Frauen und der Geschlechtergleichheit geleistet. Auf diese Arbeit, die auch in den kommenden Jahren relevant bleiben wird, kann sie stolz sein.

42. Frauen und Geschlechterfragen sind kein neues Thema – sie waren von Anfang an Kernanliegen dieser Organisation. Zwei der ersten drei Übereinkommen, die die Organisation 1919 verabschiedete, nämlich das Übereinkommen (Nr. 1) über die Begrenzung der Arbeitszeit in gewerblichen Betrieben, 1919, und das Übereinkommen (Nr. 3) über den Mutterschutz, 1919, galten den oft unannehmbaren Lebens- und Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmern, insbesondere Frauen und Kindern.

43. Im Laufe der Jahrzehnte hat die IAO ihre zunächst enge Ausrichtung auf den Schutz von Arbeitnehmerinnen hin zu einem Ansatz verlagert, der Geschlechtergleichheit sowohl als Selbstzweck als auch als Mittel zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit betrachtet. Dies spiegelt sich in der Entwicklung der internationalen Arbeitsnormen der IAO und in den Entschlüssen wider, die die IAO seit 1975, dem Internationalen Jahr der Frau, regelmäßig annimmt. Der Beitrag der Konferenz zum Internationalen Jahr der Frau bestand in der Verabschiedung der Erklärung über die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung der berufstätigen Frauen, in der mehrere Grundsätze aufgestellt wurden, die schrittweise als Ziele für die Integration von Frauen ins wirtschaftliche Leben erreicht werden sollen. In der Erklärung wurde anerkannt, dass die Stellung von Frauen in der Arbeitswelt nicht verändert werden kann, ohne dass auch die Rolle von Männern in der Gesellschaft und in der Familie eine Veränderung erfährt. Zudem wurde eingeräumt, dass die Probleme von Frauen am Arbeitsplatz nur dann gelöst werden können, wenn sie in demselben allgemeinen Rahmen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung angegangen werden, der auch für Männer gilt.

44. In vielfacher Hinsicht ist die IAO wegweisend bei der Förderung der Geschlechtergleichheit am Arbeitsplatz. Ein hervorragendes Beispiel dafür ist Entgeltgleichheit für gleichwertige Arbeit. Eines der Prinzipien, die in der Gründungsverfassung der IAO von 1919 niedergelegt sind und als „von besonderer und dringender Bedeutung“ angesehen werden, lautet, dass Männern und Frauen für eine Arbeit von gleichem Wert – nicht nur für gleiche Arbeit – gleicher Lohn zu gewähren ist. Dieser Grundsatz wurde daraufhin 1951 in das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, aufgenommen. Mit dem Übereinkommen wurde dieses bereits in der Verfassung der IAO verankerte innovative Konzept vertraglich festgeschrieben. Es bietet die Möglichkeit, geschlechtsspezifische Benachteiligungen in der Struktur der Arbeitsmärkte zu untersuchen, und ist Grundvoraussetzung für eine faire Bewertung von „Frauenarbeitsplätzen“ und die Inangriffnahme der beruflichen Geschlechtersegregation. 1958 verabschiedete die Internatio-

nale Arbeitskonferenz in der Erkenntnis, dass Entgeltgleichheit im Kontext allgemeiner Ungleichheit nicht erreichbar war, das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958. Es verpflichtet die ratifizierenden Mitgliedstaaten, Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Recht und Praxis zu fördern, um Diskriminierung gegenüber allen Arbeitnehmern und in allen Aspekten von Beschäftigung und Beruf aufgrund des Geschlechts und anderer aufgeführter Kriterien zu beseitigen.

45. Der Grundsatz des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit wurde fast 25 Jahre später mit der Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft zur Entgeltgleichheit von 1975 und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) von 1979 aufgestellt. Wenngleich die Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111 heute zu den am meisten ratifizierten IAO-Normen gehören (173 bzw. 175 Ratifikationen), ist das Lohngefälle nach wie vor eine der am schwersten zu beseitigenden Formen von Ungleichheit zwischen erwerbstätigen Frauen und Männern. Das Fortbestehen von Geschlechterstereotypen sowie von nicht geschlechtsneutralen Systemen der beruflichen Einstufung und Entgeltstrukturen stellt ein ernsthaftes Hindernis für Entgeltgleichheit für gleichwertige Arbeit dar. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen gab das IAA zwei komplementäre Leitfäden heraus: *Equal Pay: An introductory guide* (2013) und *Promoting equity: Gender-neutral job evaluation for equal pay. A step-by-step guide* (2009). Sie wurden im Zusammenspiel mit bewährten Verfahren der fachlichen Unterstützung der IAO weit verbreitet und als Grundlage für den Aufbau von Kapazitäten und die Politikdebatte verwendet. Um ein breiteres und jüngeres Publikum anzusprechen, wurde ein Infografik-Tool *Tackling sex discrimination through pay equity* mit interaktiven Datenvisualisierungen, Videos, Karten und Fallstudien entwickelt.

46. Schwerpunktthema der nächsten Ausgabe des IAA-Berichts *Global Wage Report* (November 2018) sind die Trends beim geschlechtsspezifischen Lohngefälle zwischen Regionen, Berufen, Sektoren, Unternehmen und Bildungsstufen. Zudem wird betrachtet, welche Maßnahmen bei der Verringerung dieses Gefälles in verschiedenen sozioökonomischen Kontexten größere Wirkung entfalten könnten. Die im Bericht enthaltenen Ergebnisse und Politikempfehlungen werden auch als Informationsgrundlage für die Internationale Koalition für Entgeltgleichheit (EPIC) dienen, die einen wichtigen Bestandteil der Initiative für erwerbstätige Frauen bildet. Als interessenübergreifendes Bündnis, das auf der Tagung der UN-Generalversammlung im September 2017 begründet wurde und unter der Federführung von IAO, UN-Frauen und OECD steht, fördert die EPIC Partnerschaften und Kampagnen zur Verwirklichung der SDG-Zielvorgabe 8.5 und des SDG 5, das darin besteht, Geschlechtergleichstellung zu erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung zu befähigen. Die EPIC wird sich dieser Herausforderung auf globaler, regionaler und nationaler Ebene durch den Austausch unter Fachkollegen, die Verbreitung bewährter Verfahren und Interventionen auf Länderebene stellen.

47. Zur Förderung eines gleichstellungsorientierten Herangehens an die Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf verabschiedete die IAO 1981 das Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten. Darin wird die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als Instrument zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Qualität des Arbeitslebens aller Beschäftigten konzipiert. Zudem wird die traditionelle Vorstellung, dass Männer lediglich Ernährer sind und Obdach bereitstellen, hinterfragt, und ihr Recht propagiert, sich ebenfalls an der Kinderbetreuung und Altenpflege zu beteiligen. Zum Thema *Familie und Beruf* wurden mehrere modulare Schulungspakete und Publikationen, etwa *Workplace solutions for childcare*, ausgearbeitet und weithin verbreitet. Darin werden verschiedenste familienfreundliche Maßnahmen geschildert, die auf nationaler und betrieblicher Ebene getroffen werden können, so auch durch öffentlich-private Vereinbarungen. Ferner wird dargestellt, wie unterschiedliche Kombinationen von Maß-

nahmen die Geschlechterungleichheit bei der Beschäftigung entweder verringern oder verschärfen können und möglicherweise auch dazu beitragen, den in einigen Ländern verzeichneten Rückgang der Geburtenrate zu stoppen oder umzukehren. Das Potenzial des Übereinkommens Nr. 156, für das bislang 44 Ratifikationen eingingen, wurde noch nicht voll ausgeschöpft. In Anbetracht seiner offenkundigen Relevanz für die aktuelle Debatte zum Thema Gleichstellung und Pflege besteht jedoch eine echte Chance, ihm neue Impulse zu verleihen. Dies bietet die Möglichkeit, einen Ausgleich zwischen den Rechten von Frauen und Männern in Bezug auf die Pflege herzustellen und somit die wahrgenommenen „hohen Kosten“ der Mutterschaft im Vergleich zur Vaterschaft zu neutralisieren.

48. Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Geschlechtergleichheit am Arbeitsplatz ist, dass alle Arbeitnehmerinnen einen angemessenen Mutterschutz genießen. Weltweit erhalten jedoch etwa 71 Prozent der berufstätigen Mütter keine beitragsfinanzierten oder nicht beitragsfinanzierten Geldleistungen, da sie einer selbstständigen oder informellen Beschäftigung nachgehen oder in kleinen Unternehmen arbeiten, in Beschäftigungsformen wie zeitlich begrenzter Leiharbeit tätig sind oder Teilzeitverträge von kurzer Dauer haben, die häufig vom Geltungsbereich der Sozialversicherungssysteme ausgenommen sind. Darüber hinaus ist die bevorstehende Mutterschaft für viele Frauen nach wie vor eine wichtige Ursache für Benachteiligung am Arbeitsplatz, denn sie werden möglicherweise degradiert oder mit Aufgaben über oder weit unter ihrem Kompetenzniveau und dem Grad ihrer Verantwortung betraut, um aus dem Beruf gedrängt zu werden.

49. In einigen Ländern werden die Kosten für den Mutterschutz von den Arbeitgebern getragen, weshalb die Einstellung einer Frau teurer als die eines Mannes ist. Infolgedessen schieben viele Frauen die Geburt ihres ersten und oft einzigen Kindes hinaus oder haben überhaupt keine Kinder, was zum Rückgang der Geburtenraten und zum Schrumpfen der Bevölkerung beiträgt. Ziel der jüngsten IAO-Norm zum Mutterschutz, des Übereinkommens (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, ist es, Diskriminierung aufgrund von Mutterschaft zu verhindern, indem unter anderem die Last der Finanzierung von Einkommensersatzleistungen für Mütter von den Arbeitgebern auf die Sozialversicherung oder das allgemeine Steueraufkommen verlagert wird. 2012 erstellte das IAA das Ressourcenpaket *Maternity protection resource package: From aspiration to reality for all*, das regelmäßig in Lehrgängen des Internationalen Ausbildungszentrums der IAO (Turiner Zentrum) sowie in nationalen Workshops zu Grundsatzfragen zum Einsatz kommt. Dabei werden die rund um Mutterschaftskosten kursierenden Mythen aufgedeckt, Erklärungen zu der Frage geliefert, warum Gesellschaft und Wirtschaft den Mutterschutz zu ihrem Anliegen machen sollten, und praktische Hinweise zu verschiedenen möglichen Ansätzen für seine konkrete Umsetzung, insbesondere für einkommensschwache Frauen in Ländern mit niedrigem Einkommen, gegeben. In jüngster Zeit hat die IAO in Zusammenarbeit mit einer Reihe von Mitgliedstaaten darauf hingewirkt, den Sozialversicherungsschutz im Rahmen umfassenderer Bemühungen zur Formalisierung der informellen Wirtschaft schrittweise auf selbstständig erwerbstätige Frauen und Hausangestellte auszuweiten.

50. Mit ihrem Engagement für die Erwerbstätigkeit von Frauen und Geschlechtergleichheit trug die IAO auch zur Auseinandersetzung mit anderen Erwerbsformen und zur Förderung von Inklusivität bei. Die Annahme des Übereinkommens (Nr. 177) über Heimarbeit, 1996, und des Übereinkommens (Nr. 189) über Hausangestellte, 2011, hatte die Erkenntnis zur Folge, dass auch das Heim ein Arbeitsplatz sein kann, und sorgte dafür, dass Heimarbeiter und Pflegekräfte die gleiche Behandlung im Beruf wie andere Arbeitnehmer genossen, einschließlich des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen. Somit galt es, der Unsichtbarkeit der historisch unterbewerteten Arbeit von über 67 Millionen Hausangestellten weltweit ein Ende zu setzen. Durch Initiativen

zum Wissensaustausch und Politikunterstützung auf Landesebene erhalten derzeit zahlreiche Mitgliedstaaten praktische Orientierungshilfe zur Messung der Arbeitszeiten, zur Gestaltung einer nicht diskriminierenden Mindestlohnpolitik und zur Organisation von Hausangestellten und ihren Arbeitgeber in repräsentativen Verbänden.

51. Mit der Zunahme von Crowdwork- und On-Demand-Modellen, die dem Arbeitnehmer die Ausführung der Arbeit in der eigenen Wohnung oder an einem anderen Ort seiner Wahl ermöglichen, hat das Übereinkommen Nr. 177 neue Relevanz für die aktuelle Beschäftigungsdebatte erlangt, auch im Kontext der aktuellen Diskussionen darüber, wie menschenwürdige Arbeitsbedingungen auf den untersten Ebenen der globalen Lieferketten hergestellt werden können.

52. Auch mit dem Übereinkommen (Nr. 175) über die Teilzeitarbeit, 1994, das die Gleichbehandlung von Teilzeitbeschäftigten vorsieht, wird Geschlechtergleichheit gefördert, sind viele Teilzeitbeschäftigte doch Frauen. Die wachsende Nachfrage bei Arbeitgebern wie Arbeitnehmern nach Arbeitszeiten und Dienstplänen, die ihren konkreten Präferenzen, Bedürfnissen und Umständen besser entsprechen, scheint dafür zu sprechen, die ersten die Arbeitszeit betreffenden IAO-Instrumente, das Übereinkommen Nr. 1 und das Übereinkommen (Nr. 30) über die Arbeitszeit (Handel und Büros), 1930, auf den Prüfstand zu stellen, da sie ein Hemmnis für Abweichungen vom Modell des Acht-Stunden-Tages und der Vierzig-Stunden-Woche sind. Dies geht aus der Allgemeinen Erhebung über Instrumente zur Arbeitszeit *Ensuring decent working time for the future* hervor, die auf dieser Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz vom Ausschuss für die Durchführung der Normen erörtert wird. Es könnte für die IAO sinnvoll sein, darüber nachzudenken, ob sie eine „Flexibilität in geordneten Bahnen“ zugunsten hochwertiger Arbeitsplätze und eines hochwertigen Familien- und Privatlebens unterstützen würde. Ich werde im nächsten Kapitel näher darauf eingehen.

53. Die Erwerbsrealität von Frauen war auch Anlass für die 2013 abgehaltene 19. Internationale Konferenz der Arbeitsstatistiker, eine EntschlieÙung über Arbeitsstatistiken, Erwerbstätigkeit und die Unterauslastung des Arbeitskräfteangebots anzunehmen. Diese EntschlieÙung ist in vielerlei Hinsicht bahnbrechend. Erstens definiert sie unbezahlte Betreuungstätigkeit als eine Form der Arbeit und erkennt damit der unbezahlten Hausarbeit von Frauen einen Wert zu. Zweitens ermöglicht sie dadurch eine breitere Erfassung der von Frauen geleisteten Arbeit und eine Messung ihres Beitrags zur Wirtschaft, zur Lebensgrundlage des Haushalts sowie zum Wohlergehen des Einzelnen und der Gesellschaft. Drittens macht sie deutlich, dass ein umfassenderer und fairer Ansatz für die Regelung der Arbeitszeit – ob bezahlt oder unbezahlt –, der sich mit einem sinnvollen Leben vereinen lässt, dringender denn je erforderlich ist. Viertens leitet sie einen grundlegenden Wandel im politischen Denken ein, indem der Kreis der Personen ausgeweitet wird, denen arbeitsbezogene Rechte und Leistungen zustehen.

54. Geschlechtsspezifische Gewalt und Belästigung, sowohl zu Hause als auch am Arbeitsplatz, stellen eine schwere Menschenrechtsverletzung und ein Hindernis für den Zugang von Frauen zu menschenwürdiger Arbeit und wirtschaftlicher Selbstbestimmung dar. Wird sie nicht wirksam angegangen, untergräbt dies die Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit aller Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichheit am Arbeitsplatz. Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt sind bei der IAO seit Ende der 1990er-Jahre Gegenstand der Forschung. Dabei wird die Unterstützung des Amtes für die Politikentwicklung durch Programme und Veröffentlichungen flankiert. Die Vorbereitungen für die Annahme möglicher neuer internationaler Normen zu Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt sind ein Beispiel dafür, dass sich die Mitgliedsgruppen der IAO zu einer besseren Zukunft der Arbeit für alle bekennen – insbesondere für Frauen, die unverhältnismäßig stark betroffen sind.

55. Um für mehr Geschlechtergleichheit am Arbeitsplatz zu sorgen, müssen die internationalen Organisationen, darunter auch die IAO, geschlechtergerecht arbeiten. Gleichstellungs-Audits wurden 2001 von der IAO als erster Organisation des UN-Systems eingeführt und werden nun als Indikator für den Systemweiten Aktionsplan der Vereinten Nationen für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Frauen verwendet. Ziel ist es, durch eine Überprüfung der Strukturen, Prozesse und Politikkonzepte von Organisationen bewusste und unbewusste geschlechtsspezifische Benachteiligungen, die möglicherweise in ihren Modus Operandi eingebaut sind, herauszuarbeiten und dagegen vorzugehen. Seit 2001 wurden nach dem Vorbild der IAO Hunderte Gleichstellungs-Audits durchgeführt, deren Empfehlungen von den Mitgliedsgruppen und anderen Akteuren umgesetzt werden. So haben in Malawi sieben UN-Einrichtungen die Modalitäten ihrer Zusammenarbeit geändert, Ausgangswerte für die Fortschrittsüberwachung festgelegt und eine Strategie samt Aktionsplan zur durchgängigen Berücksichtigung von Geschlechterfragen entwickelt.¹ Das Turiner Zentrum unterhält seit 2009 eine internationale Datenbank mit mehr als 80 von ihm ausgebildeten und zertifizierten Beauftragten für Gleichstellungs-Audits.

56. Um in Führungspositionen zu gelangen, müssen Frauen trotz der Maßnahmen der vergangenen zehn Jahren zur Zerschlagung der „gläsernen Decke“ noch immer eine erhebliche Zahl von Hürden überwinden. Eine Anfang 2015 eingeleitete globale Unternehmensbefragung der IAO zeigt, dass dringend Initiativen erforderlich sind, die die Vereinbarkeit beruflicher und familiärer Verpflichtungen fördern sowie Geschlechterstereotype und die bestehende Unternehmenskultur hinterfragen. In mehreren Berichten und bei Konferenzen in allen Regionen wurde aufgezeigt, welchen wirtschaftlichen Nutzen die Geschlechtervielfalt hat, welchen Hindernissen Frauen sich noch immer gegenübersehen und welche Möglichkeiten für das weitere Vorgehen vorhanden sind. Auch wenn die Statistiken und Trends zu Frauen in Wirtschaft und Verwaltung je nach Region variieren, ähneln sich die Hindernisse für den beruflichen Aufstieg von Frauen, und auf Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird in allen Studien prominent hingewiesen.

57. Wie aus diesem Überblick über die Aktivitäten und Stoßrichtungen der IAO in Bezug auf die Erwerbstätigkeit von Frauen und Geschlechtergleichheit in den letzten nahezu 100 Jahren hervorgeht, war die IAO kein passiver Zuschauer, sondern in vielfacher Hinsicht ein Vorreiter. Ihre Bemühungen haben jedoch nicht immer die möglicherweise erwarteten oder erhofften Ergebnisse auf Landesebene erbracht, und das trotz der Tatsache, dass in den Mitgliedstaaten kein Mangel an Gesetzen, Politikkonzepten und Aktionsplänen herrscht. Die Gründe für diese Diskrepanz zu verstehen – dies ist eines der Ziele der Initiative für erwerbstätige Frauen und Voraussetzung dafür, dass wir die Zukunft der Arbeit, die wir uns vorstellen, effektiv gestalten können.

58. Für die unbefriedigende Fortschrittsbilanz gibt es keine einheitliche Erklärung. Der Mangel an hochwertigen bezahlten Arbeitsplätzen oder der Rückgang ihrer Zahl sowie weit verbreitete Gewalt und Belästigung von Frauen zu Hause und am Arbeitsplatz sind bedeutende Hindernisse für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben. Teil des Problems sind auch unzureichend ausgestattete Fachgremien und Programme von oft nur geringem Umfang, kurzer Laufzeit und ohne regelmäßige Überwachung oder Folgenabschätzung. Darin zeigt sich, dass Diskriminierung zwar vielleicht als falsch und ineffizient angesehen wird, die Meinungen darüber, wie sie zu bekämpfen ist, jedoch auseinander gehen. Darüber hinaus besteht häufig die Auffassung, dass die Kosten der För-

¹ U. Murray: *Gender Mainstreaming in DFID–ILO Partnership Framework Agreement* (2006–09), Abschließende zusammenfassende Evaluierung (Genf, 2009).

derung der Geschlechtergleichheit schwerer wiegen als ihr potenzieller Nutzen, insbesondere kurz- und mittelfristig, womit sich erklären lässt, warum derartige Maßnahmen in Zeiten wirtschaftlicher Rezession oder Stagnation einen Rückschlag erleiden können und eingestellt werden.

59. Auch wenn Rechtsvorschriften unerlässlich für die Selbstbestimmung von Frauen auf den Arbeitsmärkten sind, reichen sie in ihrer derzeitigen Form möglicherweise nicht aus oder werden ihrer Aufgabenstellung nicht gerecht. Dies liegt zum Teil daran, dass sie häufig für formale und in vielen Fällen große Unternehmen und reguläre Beschäftigte auf Vollzeitstellen gedacht sind. Infolgedessen genießen Millionen von Arbeitnehmern in kleinen Unternehmen, Selbstständige, abhängige Selbstständige und Arbeitnehmer in anderen atypischen Beschäftigungsformen mit unverhältnismäßig hohem Frauenanteil keinen rechtlichen Schutz. Äußerst wichtig ist allerdings auch die Durchsetzung des Rechts. Bei einer Podiumsdiskussion der IAO am Internationalen Frauentag 2014 forderte Sir Bob Hepple, der 2015 verstarb, nicht nur individuelle Beschwerdemechanismen, sondern auch, dass die Regierungen eine positive Pflicht der Arbeitgeber zur Förderung der Gleichstellung und zugängliche Streitbeilegungssysteme gesetzlich verankern. Zudem schlug er vor, zu prüfen, wie die Übereinkommen der IAO zur Frage der Gleichstellung besser zur Förderung der transformativen Gleichheit, einschließlich der Unterstützung von bezahltem Elternurlaub und der Aufwertung unbezahlter Arbeit, genutzt werden könnten.² Zur weiteren Erkundung dieser Fragen hielt die IAO im Mai 2017 im Rahmen der Initiative für erwerbstätige Frauen und in Partnerschaft mit dem Oxford Human Rights Hub und der University of Kent im Vereinigten Königreich eine Konferenz mit dem Titel „A Better Future for Women at Work: Legal and Policy Strategies“ ab. Ihr Fazit lautete, dass das Recht erneuert werden müsse, und zwar auf der Grundlage verschiedener einvernehmlicher Prinzipien und Ziele, die zu einer besseren Zukunft für Frauen am Arbeitsplatz führten. Dazu gehörten der Gedanke der „partizipatorischen Parität“, nämlich die Fähigkeit der einzelnen Frau zur Wahl ihres Lebenswegs und zu gleicher Mitsprache, sowie die Grundsätze der Repräsentation, des kollektiven Handelns und der Emanzipation. Zudem wurden bei diesem Anlass neue Regulierungsansätze erörtert, die nicht nur auf Gleichbehandlung und Chancengleichheit, sondern auch auf Ergebnisgleichheit und eine enge Verknüpfung mit Durchsetzungsmechanismen ausgerichtet sind.

60. Das Amt muss auch über seine eigenen Verantwortlichkeiten nachdenken. Bei seinen Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichheit ist es ihm nicht immer gelungen, ein fragmentiertes Vorgehen und Silodenken zu vermeiden. In solchen Fällen wurde die Wirksamkeit der Maßnahmen beeinträchtigt, da die strukturellen Barrieren, die die Karriere von Frauen hemmen, miteinander verknüpft sind und unter diesem Gesichtspunkt behandelt werden müssen. Mit der Initiative für erwerbstätige Frauen und den 2013 eingeleiteten Reformen der Struktur, der Arbeitsinhalte und des Modus Operandi der IAO in diesem Bereich sollte diesen Herausforderungen begegnet werden. Offenkundig sind jedoch weitere, konzertierte Anstrengungen erforderlich. Es ist unerlässlich, dass wir das Spannungsfeld von Zeit, Geld und Handlungsfähigkeit wirksam angehen und der Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz ein Ende setzen. Das heißt, wir dürfen als Organisation nicht länger nur „Business as usual“ betreiben.

² Der Beitrag erschien später als „The Key to Greater Gender Equality“ in *The Equal Rights Review*, Bd. 12 (2014).

Kapitel 5

Den Horizont erweitern

61. In Anbetracht dessen, dass nicht nur eine offensichtliche Notwendigkeit, sondern auch eine echte Chance besteht, ist heute, an der Schwelle zum hundertjährigen Jubiläum der IAO, der richtige Zeitpunkt für einen erneuten Vorstoß für Geschlechtergleichheit am Arbeitsplatz gekommen. Die Umsetzung der formalen Verpflichtungen in der Agenda 2030 ist noch nicht abgeschlossen, kann jedoch von der beispiellosen öffentlichen Meinungsbildung in vielen Ländern profitieren, in denen die Empörung über die zunehmenden Anzeichen von Ungleichheit, Diskriminierung und Misshandlung von Frauen am Arbeitsplatz sich in immer dringlicheren Forderungen nach wahren Fortschritten niederschlägt. Hinzu kommt die wachsende Einsicht, dass Gleichbehandlung von Frauen am Arbeitsplatz eine Frage vernünftigen Wirtschaftens und grundlegender Gerechtigkeit ist und dass das Argument dafür, die mit den transformativen Veränderungen in der Arbeitswelt verbundenen Chancen im Dienste einer Zukunft der Arbeit mit voller Gleichstellung zu nutzen, an Schlagkraft gewinnt.

62. In der Agenda 2030 wird auch darauf hingewiesen, dass alle darin enthaltenen Ziele – sozialer, ökonomischer und ökologischer Art – miteinander verflochten sind. Aus diesem Grund muss der Vorstoß für Gleichstellung zwangsläufig in das umfassendere Bemühen eingebettet sein, die Arbeitswelt mit den vielfältigen Facetten einer nachhaltigen Entwicklung für alle in Einklang zu bringen. Darüber hinaus spricht der erklärtermaßen „transformativ“ Charakter der in der Agenda aufgestellten Ziele ausdrücklich für einen Bruch mit dem frustrierend langsamen Wachstumstempo, das beim Einsatz etablierter Instrumente verzeichnet wird, und für ein Konzept, das über das übliche Vorgehen hinausgeht. Dies bedeutet nicht, dass die Erfahrungen und Instrumente der Vergangenheit über Bord geworfen werden sollten; sie haben einen wichtigen Nutzen erbracht und können zu weiteren Vorteilen beitragen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass sie durch neue und innovative Ansätze ergänzt werden müssen. Im Folgenden werden fünf Komponenten eines neuen Vorstoßes für Gleichstellung geschildert. Die Redner werden eingeladen, zu den Komponenten Stellung zu nehmen, wenn sie sich auf der Konferenz zu diesem Bericht äußern, und sie zu ergänzen.

a) Der rechte Weg zu einer neuen Pflegewirtschaft

63. Der Aufbau einer neuen, auf menschenwürdiger Arbeit beruhenden Pflegewirtschaft kann aus mehreren miteinander verknüpften Gründen wesentlich zum Vorstoß für Gleichstellung beitragen. Das Fehlen zugänglicher Pflege- und Betreuungseinrichtungen und die Frauen aufgebürdete Verpflichtung, überproportional Verantwortung für eine unbezahlte und un- oder unterbewertete Tätigkeit in diesem Bereich zu übernehmen, werden allgemein als entscheidende Hindernisse für ihren beruflichen Aufstieg anerkannt. Zugleich ist die Pflegewirtschaft bereits ein wichtiger Arbeitgeber für Frauen; weltweit ist ein Fünftel

der erwerbstätigen Frauen in den Sektoren Gesundheit, Bildung und Hausarbeit beschäftigt. Durch eine faire Bewertung der Pflegeberufe und ihre Aufwertung im Sinne der Anforderungen an menschenwürdige Arbeit wäre es möglich, das Erwerbsleben von Frauen deutlich zu verbessern und auch mehr Männer für diese Berufe zu gewinnen. Darüber hinaus wird mit einer neuen Pflegewirtschaft im notwendigen Umfang auf die rasch wachsenden Bedürfnisse alternder Gesellschaften reagiert, die in Anbetracht der aktuellen Anforderungen bereits jetzt spürbar unter Druck stehen. Dass die Pflegewirtschaft offenbar weniger anfällig für Automatisierung ist, lässt ihr massives künftiges Beschäftigungspotenzial umso deutlicher zutage treten.

64. Die Pflegewirtschaft muss jedoch qualitativ wie quantitativ wachsen. Die notwendigen Investitionen in die Pflege setzen einen entsprechenden Haushaltsspielraum und ein sorgfältiges Überdenken der Ausgabenprioritäten und Steuersysteme voraus. Zudem müssen die Regierungen strategische Entscheidungen über den Umfang und die Bedingungen einer privatwirtschaftlichen Beteiligung an der Gesundheitsversorgung treffen.

65. Insbesondere der Internationale Währungsfonds und die Weltbank haben sich im Sinne einer erhöhten Erwerbsbeteiligung von Frauen als Ausdruck „sinnvollen Wirtschaftens“ nachdrücklich dafür ausgesprochen, mehr zu investieren, insbesondere in die Kinderbetreuung. In diesem förderlichen Kontext kann die IAO einen strategischen Beitrag leisten, indem sie hochwertige Pflege- und Betreuungsangebote zu einem Kernbestandteil umfassender nationaler Systeme der sozialen Sicherheit macht. Infolgedessen müssen dazu neben Bargeldtransferprogrammen auch öffentliche Pflegedienste, arbeitsbezogene Einrichtungen wie betriebliche und kommunale Kindertagesstätten und durchdachte Regelungen zur Eltern-/Familienzeit gehören. Ziel sollte es sein, die Sozialschutzsysteme und den sozialen Basisschutz auf der Grundlage eines Modells des „universellen Fürsorgers“ umzugestalten oder aufzuwerten, in dem sowohl Frauen als auch Männer unbezahlte und bezahlte Betreuungsarbeit leisten.

66. Den Ausgangspunkt für diese Ambitionen bildet eine Realität, die von mangelhaften, sich in einigen Fällen verschlechternden Bedingungen für bezahlte Pflegekräfte – in vielen Fällen Migranten oder Frauen – geprägt ist. Diese Bedingungen umzukehren und die Pflegearbeit an den Anforderungen im Sinne menschenwürdiger Beschäftigung auszurichten, muss im Mittelpunkt des Strebens nach Gleichstellung stehen.

b) Frauen stärker befähigen, selbst über die Verwendung ihrer Zeit zu bestimmen

67. Dass die Vereinbarkeit beruflicher und außerberuflicher Verpflichtungen offenkundig für sehr viele Frauen das wichtigste Hindernis für den beruflichen Aufstieg darstellt, zeigt sehr deutlich, dass sie in der Lage sein müssen, die Nutzung ihrer Zeit besser zu steuern. Neben der Gefahr materieller Armut, die vom geschlechtsbedingten Lohngefälle ausgeht, sind Frauen infolge der Anhäufung der ihnen am Arbeitsplatz und außerhalb der Arbeit zugewiesenen Aufgaben auch von Zeitarmut bedroht. Eine angemessene Reaktion erfordert eine gerechtere Aufgabenteilung zwischen Männern und Frauen, aber auch konkrete Maßnahmen zur Stärkung der Zeitsouveränität von Frauen.

68. Die globale Debatte über Arbeitszeitregelungen wird seit Langem geführt und sorgt für Kontroversen, da sie zentrale Aspekte der Arbeitsmarktflexibilität und des Arbeitnehmerschutzes berührt. Sie wirkt sich aber auch erheblich auf die Bemühungen um Gleichstellung aus. Die Erörterungen zur Allgemeinen Erhebung über Instrumente zur Arbeitszeit *Ensuring decent working time for the future* wird die passende Gelegenheit bieten, diese Auswirkungen aufzuzeigen.

69. Speziell aus der Sicht der Gleichstellung gibt es überzeugende Argumente für das Recht von Frauen – und Männern – auf die Beantragung und Genehmigung von Arbeitszeiten, die ihren individuellen Bedürfnissen und Präferenzen entsprechen. In der Tat sollte die Diversifizierung der Arbeitsregelungen neben zeitlicher auch in örtlicher Hinsicht erfolgen, damit die Arbeit nicht nur zum gewünschten Zeitpunkt, sondern auch am gewünschten Ort geleistet werden kann. Diese auch durch eine hohe Akzeptanz bei Frauen untermauerten Überlegungen werden als wichtigste Vorzüge von Teilzeitarbeit und anderen flexiblen Beschäftigungsformen sowie – vorausschauend – der neu entstehenden Gig-Economy genannt. Abgesehen davon, dass die Überrepräsentation von Frauen in Teilzeitarbeit in gleichem Maße als Symptom von Ungleichheit und als Gegenmittel dazu betrachtet werden kann, gibt es dennoch eine Reihe von Fragen, die behandelt werden müssen, wenn innovative Arbeitsregelungen die Gleichstellung voranbringen sollen, anstatt bestehende Benachteiligungen zu verstärken.

70. Das Konzept der Zeitsouveränität setzt natürlich voraus, dass Arbeitnehmer ihre zu leistenden Arbeitsstunden selbst festlegen oder zumindest wesentlich mitbestimmen können. Dabei sollten sie die Wahl zwischen einem Menü vorab festgelegter Optionen oder konkret auf ihre individuellen Bedürfnisse zugeschnittenen Vereinbarungen haben. In beiden Fällen stehen derartige Regelungen in krassem Gegensatz zur Unsicherheit hinsichtlich der Verfügbarkeit von Arbeit, die für fragmentierte Arbeitszeitsysteme oder Modelle wie Rufbereitschaft und Gelegenheitsarbeit kennzeichnend sein kann, durch die die Zeitsouveränität eher untergraben als verstärkt wird.

71. Darüber hinaus ist es in Anbetracht des bereits erwähnten Dilemmas Zeit–Geld–Handlungsfähigkeit und angesichts dessen, dass atypische Beschäftigungsformen häufig mit Benachteiligungen bei Löhnen, Renten, Ausbildungsmöglichkeiten und Karrierechancen sowie beim Zugang zu Sozialleistungen einhergehen, wichtig, dass die Regelungen zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von Frauen bewusst auf die Abwendung oder Beseitigung solcher Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit angelegt sind. Dazu wäre zwangsläufig die Einführung einer garantierten und planbaren Mindestarbeitszeit erforderlich.

72. Bei diesem Ansatz der Arbeitszeitgestaltung tritt die Rolle des sozialen Dialogs und von Kollektivverhandlungen deutlich zutage. Es ist kaum zu erwarten, dass Pauschallösungen für sehr vielfältige Situationen und ihre jeweiligen Anforderungen ermittelt werden können, und sehr wahrscheinlich, dass die gemeinsamen Anstrengungen der direkt Betroffenen, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, zur besten Lösung für ihre jeweiligen Bedürfnisse führen. Bei der Förderung dieser Prozesse und der Festlegung der Parameter, innerhalb deren sie ablaufen, kommt dem Staat ganz klar eine Rolle zu, etwa indem er Arbeitnehmern das Recht einräumt, bestimmte Arbeitszeitregelungen zu beantragen.

73. Für Millionen von Frauen in den Entwicklungsländern, insbesondere in ländlichen Gebieten mit niedrigem Einkommen, ließe sich die Zeitsouveränität am wirkungsvollsten durch Investitionen in die Verkehrs-, Energie-, Wasser- und Kommunikationsinfrastruktur stärken. Dadurch könnte der Zeitaufwand, der oft für häusliche Aufgaben – Wasserbeschaffung oder Sammeln von Brennholz – oder für den Weg zur Arbeit anfällt, drastisch reduziert werden. Ebenso würde die Formalisierung der Arbeiten, die sie häufig bei chronischer informeller Unterbeschäftigung verrichten, zum Umgang mit Situationen beitragen, in denen das Erfordernis, zumindest ein Existenzminimum zu erwirtschaften, praktisch die gesamte Arbeitszeit ausfüllen kann.

74. Der unlängst in der deutschen Metallbranche geschlossene Tarifvertrag, der stark beachtet wurde und vielfältige Arbeitszeit- und Urlaubsmöglichkeiten vorsieht, ist ein

ermutigendes und innovatives Beispiel dafür, wie Kombinationen von Lohn- und Arbeitszeitregelungen auf dem Verhandlungsweg so vereinbart werden können, dass sie den Bedürfnissen des Unternehmens und der Arbeitnehmer gerecht werden. Nach der Vereinbarung können Arbeitnehmer ihre Arbeitszeit in erheblichem Umfang selbstbestimmt an ihren Bedarf anpassen, während Arbeitgebern die Möglichkeit eingeräumt wird, zu bestimmten Zeiten eine Erhöhung oder Verlegung der Arbeitszeit zu verlangen. Dadurch bietet sie die Chance, das binäre arbeitgeber-/arbeitnehmerorientierte Verständnis von Arbeitszeitflexibilität aufzubrechen, das seit Langem ein Hemmnis für den Fortschritt war. „Geordnete Flexibilität“, die ausdrücklich mit dem Ziel angestrebt wird, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu fördern, und durch Dialog und Verhandlungen herbeigeführt wird, kann eine weitere zentrale Komponente des neuen Vorstoßes für Gleichstellung sein.

c) Die Erwerbstätigkeit von Frauen fair bewerten

75. Dass die von Frauen geleistete Arbeit historisch unterbewertet – oder ganz einfach nicht anerkannt – wurde, ist eine Problematik, die seit mehreren Jahrzehnten mit Hilfe von Mechanismen zur objektiven Wertschätzung von Arbeit angegangen wird, ihrerseits eine zwangsläufige und logische Konsequenz der Einführung des grundlegenden Prinzips des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit. Damit diese Mechanismen ihre volle Wirkung entfalten können, ist es erforderlich, sie besser zu verstehen und anzuwenden. Dazu sollten sie durch zwei komplementäre Ansätze ergänzt werden.

76. Der erste Ansatz, bei dem es darum geht, statistische Methoden zur genauen Erfassung des Beitrags der Erwerbstätigkeit von Frauen zu Wirtschaft und Gesellschaft zu entwickeln, kann in Übereinstimmung mit den bereits erwähnten innovativen Arbeiten der Internationalen Konferenz der Arbeitsstatistiker vorangetrieben werden. Wenn die Maxime „Was man nicht messen kann, zählt nicht“ zutrifft, dann sind Schritte zur Messung des Mehrwerts, den Frauen durch Arbeit, gleichviel welcher Art, erbringen, ein wichtiger Ausgangspunkt für eine innovative und effektive Gleichstellungspolitik. Diese Schritte können auch mit den im IAA-Bericht *Global Wage Report 2018/19* vorgelegten Erkenntnissen kombiniert und den Aktivitäten der Internationalen Koalition für Entgeltgleichheit (EPIC) verzahnt werden.

77. Der zweite Ansatz ist auf Transparenz bei den Lohnunterschieden zwischen Frauen und Männern gerichtet. Aggregierte nationale Daten zum geschlechtsbedingten Lohngefälle in den Mitgliedstaaten werden seit vielen Jahren regelmäßig veröffentlicht und finden große Beachtung. In jüngster Zeit stößt die Berichterstattung über derartige Verdienstunterschiede auf Unternehmensebene jedoch neuerlich auf Interesse und ist mittlerweile in einigen Fällen zwingend vorgeschrieben. Dies zeigt klar, wie vorteilhaft es ist, die Aufmerksamkeit auf die spezifischen Ursachen und Folgen von Lohnungleichheit und mögliche Abhilfemaßnahmen zu richten. Wenn ergänzend dazu die Unternehmen verpflichtet werden, Maßnahmen zu treffen, die konkrete Verbesserungen herbeiführen, bietet sich die Chance, beim Streben nach Gleichstellung öffentliche Politik und privatwirtschaftliches Handeln zu kombinieren.

d) Frauen zu mehr Mitsprache und Repräsentation verhelfen

78. Seit der Entscheidung, die Initiative für erwerbstätige Frauen zum Gegenstand dieses Berichts zu machen, ist der Protest gegen die Misshandlung von Frauen am Arbeitsplatz und darüber hinaus weltweit außerordentlich angeschwollen. Bemerkenswert war, wie Frauen ihre Stimme erhoben, ihre Botschaften über soziale Medien verstärkten und verbreiteten, Gehör fanden und Veränderungen bewirkten. Dies führt uns erneut eindringlich

vor Augen, wie wichtig die Handlungsfähigkeit von Frauen ist und welche Verantwortlichkeiten der IAO dabei zukommen, sie zu fördern.

79. Schematisch lassen sich diese Verantwortlichkeiten in zwei Kategorien zusammenfassen: extern, d. h. Förderung der Mitsprache von Frauen und ihrer Repräsentation in der Arbeitswelt allgemein, und intern, d. h. ihre Mitsprache und Repräsentation bei der IAO selbst.

80. Den Ausgangspunkt für die erste Kategorie müssen die bisherigen und aktuellen Aktivitäten der IAO zur Förderung der uneingeschränkten und universellen Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit bilden, von denen die Wahrnehmung des Rechts auf Mitsprache und Repräsentation abhängt. Der in diesem Jahr begangene 20. Jahrestag der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit kann Gelegenheit bieten, diesem wesentlichen Handlungsfeld der Organisation neue Impulse zu verleihen und dabei besonderes Augenmerk auf Verletzungen dieser Grundsätze und Rechte sowie auf Hindernisse bei ihrer Anwendung bzw. Ausübung durch Frauen zu richten. Ausgehend davon und entsprechend dem politischen Querschnittsthema Gleichstellung und Diskriminierung, das die gesamte Programmarbeit der Organisation prägt, muss die IAO sich verstärkt bemühen, die Auffassungen, Perspektiven und Interessen von Frauen bei allen ihren Aktivitäten, auch im Rahmen der technischen Zusammenarbeit, zu berücksichtigen.

81. Innerhalb der IAO wurden Zielvorgaben für die Partizipation von Frauen aufgestellt und Aktionspläne angenommen, um ihre umfassende Präsenz im Amt zu gewährleisten. Sie gehen auf die gemeinsame Überzeugung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zurück, dass mehr getan werden muss, um Frauen stärker am Leben der Organisation teilhaben zu lassen. Bei der Umsetzung sind zwar in einigen Bereichen – wenn auch ungleichmäßige – Fortschritte zu erkennen, doch bleiben die Ergebnisse aus allgemeiner Sicht hinter den Ambitionen zurück, mitunter deutlich. Sicher muss das Amt gegenüber den Mitgliedsgruppen Rechenschaft für seine Leistungen ablegen, und ebenso richtig ist es, dass die Mitgliedsgruppen ihre Bilanz überprüfen müssen, was die Benennung von Frauen für die Teilnahme an Veranstaltungen und Aktivitäten der IAO betrifft. Aufgrund der Verfassung und der geltenden Regeln hat die IAO nur beschränkt Handlungsspielraum, die Mitgliedsgruppen zur Beachtung geschlechtsspezifischer Anforderungen an ihre Repräsentation in der IAO zu verpflichten. Zudem sind die Ansichten über Quoten wahrscheinlich ohnehin geteilt. Dennoch wäre ein neuer Vorstoß für Gleichstellung unvollständig, wenn dabei nicht erneut auf die Situation innerhalb der Organisation eingegangen würde, wie es der UN-Generalsekretär in seiner Systemweiten Strategie für Geschlechterparität vorgeführt hat.

e) Gewalt und Belästigung ein Ende setzen

82. Die jüngsten spektakulären Enthüllungen über Art und Ausmaß der Gewalt und Belästigung von Frauen und die weltweiten Reaktionen darauf kamen kurz nach dem Beschluss der IAO, einen Normensetzungsgegenstand zur Beseitigung derartiger Missbräuche bei der Arbeit in die Tagesordnung der laufenden Tagung und der 108. Tagung (2019) der Konferenz aufzunehmen. Auf die zu behandelnden Fragen wird in den Berichten eingegangen, die der Konferenz als Diskussionsgrundlage dienen, und es obliegt den Delegierten, sich im Rahmen der Aussprache auf ein Ergebnis zu verständigen. Es ist aber zu erwarten, dass sich die IAO auf der Jahrhundertkonferenz im nächsten Jahr, wenn die Zukunft der Arbeit im Mittelpunkt steht, neue Instrumente geben wird, die bei voller Ausschöpfung ihres Potenzials maßgeblich dazu beitragen können, eine Zukunft zu gewährleisten, in der es keinen Missbrauch der Art gibt, bei dem vor allem Frauen die Opfer sind. Der neue Vorstoß für Gleichstellung wird dadurch einen kräftigen Schub erhalten.

Kapitel 6

Hundert Jahre IAO und der neue Vorstoß für Gleichstellung

83. Die Delegierten, die an der Plenardebatte über diesen Bericht teilnehmen, haben die Möglichkeit, Orientierungshilfe für den kontinuierlichen Beitrag der IAO zum beruflichen Aufstieg von Frauen und den weiteren Weg zur vollen Geschlechtergleichheit zu geben. Insbesondere werden sie eingeladen, sich zur Einleitung eines neuen Vorstoßes für Gleichstellung sowie dazu zu äußern, wie seine wichtigsten Komponenten beschaffen sein sollten.

84. Es ist unbestreitbar, dass die für Frauen im Beruf nach wie vor bestehenden Nachteile ungeachtet der tatsächlichen Fortschritte, unter anderem auch bei der IAO, den vielleicht eklatantesten und schwersten Verstoß gegen soziale Gerechtigkeit darstellen.

85. Genau aus diesem Grund ist die Forderung nach einem neuen Vorstoß für Gleichstellung zu einem Zeitpunkt, an dem die IAO auf ihr hundertjähriges Bestehen zusteuert und den Blick weiter hinaus in die Zukunft richtet, eine so dringende und zentrale Priorität für die Organisation.

86. Die Beiträge zur Aussprache auf dieser Tagung der Konferenz werden dem IAO-Verwaltungsrat vorgelegt und zweifellos auch für die Globale Kommission der IAO zur Zukunft der Arbeit von großem Interesse sein, die ihre Tätigkeit bis Ende 2018 abschließen soll. Somit ist die IAO an der Schwelle zu ihrem hundertjährigen Jubiläum gut gerüstet, um dank des Beitrags und Engagements aller ihrer dreigliedrigen Mitgliedsgruppen eine wesentliche Aufgabe ihres Mandats zu erfüllen, nämlich eine faire und bessere Zukunft für alle Frauen und Männer herbeizuführen.