



Internationales  
Arbeitsamt  
Genf

# Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen

Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien  
und Rechte bei der Arbeit  
2007



Gleichheit bei der Arbeit:  
Den Herausforderungen begegnen



BERICHT DES GENERALDIREKTORS

# Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen

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

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ

96. Tagung 2007

Bericht I (B)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT GENÈVE

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

ISBN 978-92-2-718130-3

ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2007*

---

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

|                                                                                                          |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Zusammenfassung</b> .....                                                                             | ix |
| <b>Einleitung</b> .....                                                                                  | 1  |
| <b>Teil I. Definition und Messung von Diskriminierung</b> .....                                          | 7  |
| <b>1. Diskriminierung und Gleichheit: Definition der Konzepte</b> .....                                  | 10 |
| <b>2. Diskriminierung messen: Wo stehen wir?</b> .....                                                   | 12 |
| <b>Teil II. Muster von Diskriminierung bei der Arbeit: Jüngste Entwicklungen</b> .....                   | 17 |
| <b>1. Seit langem anerkannte Formen von Diskriminierung</b> .....                                        | 18 |
| Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeitswelt: Ein uneinheitliches Bild.....                        | 18 |
| Die Persistenz rassistischer und ethnischer Diskriminierung.....                                         | 27 |
| Arbeitsmigranten .....                                                                                   | 34 |
| Diskriminierung aufgrund des Glaubensbekenntnisses .....                                                 | 37 |
| Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft.....                                                      | 38 |
| <b>2. Neu anerkannte Formen von Diskriminierung</b> .....                                                | 43 |
| Ein Arbeitsplatz für Menschen jeden Alters: Ein erreichbares Ziel?.....                                  | 43 |
| Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung .....                                                | 48 |
| Diskriminierung aufgrund von Behinderung.....                                                            | 43 |
| Anhaltende Stigmatisierung und Diskriminierung von Menschen mit HIV/Aids .....                           | 50 |
| <b>3. Neue Erscheinungsformen von Diskriminierung</b> .....                                              | 54 |
| Genetische Diskriminierung .....                                                                         | 54 |
| Diskriminierung aufgrund des Lebensstils .....                                                           | 55 |
| <b>Teil III. Institutionen und Politiken: Trends, Auswirkungen und Herausforderungen</b> .....           | 59 |
| <b>1. Trends bei institutionellen und politischen Antworten seit 2003</b> .....                          | 60 |
| Diskriminierung und Rechtsreformen: Allgemeine Trends.....                                               | 60 |
| Die Zunahme von speziellen Institutionen, die sich mit Diskriminierung und Gleichstellung befassen ..... | 62 |
| Die Herausforderung der Umsetzung der Gesetzgebung .....                                                 | 63 |
| Die sich wandelnde Arbeitsnachfrage .....                                                                | 66 |

|                                                                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Die Auflösung von Engpässen beim Arbeitskräfteangebot durch einbindungsorientierte aktive Arbeitsmarktpolitiken.....     | 74         |
| Maßnahmen für den Abbau des geschlechtsspezifischen Gefälles in der Beschäftigung und Entlohnung.....                    | 80         |
| Jüngste Entwicklungen auf internationaler Ebene.....                                                                     | 90         |
| <b>2. Die Sozialpartner in Bewegung .....</b>                                                                            | <b>94</b>  |
| Die Arbeitgeberverbände.....                                                                                             | 94         |
| Trends in der gewerkschaftlichen Organisation .....                                                                      | 95         |
| Kollektivverhandlungen: Was ist neu? .....                                                                               | 96         |
| Soziale Verantwortung der Unternehmen: Potenzial zur Förderung der Gleichstellung.....                                   | 102        |
| <b>Teil IV. Die Maßnahmen der IAO, Vergangenheit und Zukunft.....</b>                                                    | <b>107</b> |
| <b>1. Errungenschaften und Herausforderungen der IAO .....</b>                                                           | <b>107</b> |
| Aktionsplan zur Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf .....                                         | 107        |
| Laufende Engagements der IAO .....                                                                                       | 112        |
| <b>2. Die nächsten Schritte .....</b>                                                                                    | <b>129</b> |
| Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit .....                                               | 129        |
| Die Eingliederung von Nichtdiskriminierung und Gleichheit in die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs)..... | 130        |
| Bessere Gesetze und besserer Vollzug .....                                                                               | 131        |
| Effektivere nichtregulatorische Initiativen .....                                                                        | 131        |
| Sozialpartner sind besser ausgestattet, um Gleichheit am Arbeitsplatz Realität werden zu lassen .....                    | 132        |
| <b>Anhang</b>                                                                                                            |            |
| Hinweise zur Methodik .....                                                                                              | 135        |







# Zusammenfassung

Der zweite Gesamtbericht über Diskriminierung im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit<sup>1</sup> untersucht neu entstehende Probleme im Zusammenhang mit Mustern von Diskriminierung und Ungleichheiten am Arbeitsplatz sowie aktuelle grundsatzpolitische Reaktionen auf diese Entwicklungen. Er beschreibt die bisherigen Erfahrungen und Errungenschaften der IAO und die Herausforderungen, mit denen die Organisation konfrontiert ist.

Der Bericht macht darauf aufmerksam, dass geltende Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung besser durchgesetzt werden müssen, nicht regulatorische Initiativen von Regierungen und Unternehmen benötigt werden und die Sozialpartner in die Lage versetzt werden müssen, wirksamer dazu beizutragen, Gleichheit am Arbeitsplatz zu einer Realität zu machen. Er präsentiert weitere Vorschläge für zukünftiges Handeln, wozu auch gehört, die Gleichstellung generell zu einem Ziel der IAO-Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit zu machen.

Der Gesamtbericht beschreibt wichtige Fortschritte im Kampf gegen Diskriminierung, z. B. Fortschritte bei der Ratifizierung der diesbezüglichen IAO-Übereinkommen sowie Verbesserungen im Bereich der Gesetzgebung und der Institutionen auf nationaler Ebene, aber auch Aktionspläne und Programme zur Bekämpfung von Ungleichheiten als Folge von Diskriminierung. Und der Bericht macht auf Probleme aufmerksam: schwache Durchsetzung geltenden Rechts, fehlende Ressourcen bei den Stellen, die eingerichtet werden, um gegen Diskriminierung vorzugehen, zu eng gefasste Pläne und zu kurz angelegte Programme. Als ein Bereich, in dem es besonders schwierig ist, grundsatzpolitische Maßnahmen für mehr Gleichheit zum Erfolg zu führen, wird die informelle Wirtschaft hervorgehoben.

## Neue Ansätze

Ein in dem Bericht empfohlener Ansatz, um Gleichstellung am Arbeitsplatz zu erreichen, besteht darin, herkömmliche grundsatzpolitische Antidiskriminierungsmaßnahmen wie kohärente und umfassende Gesetze, wirksame Durchsetzungsmechanismen und spezialisierte Stellen durch andere grundsatzpolitische Instrumente wie aktive Arbeitsmarktpolitiken zu ergänzen. Diese können die Funktionsweise von Arbeitsmärkten verbessern und Diskriminierung entgegenwirken durch umfassende Maßnahmen, die die Arbeitsvermittlungsfunktion von öffentlichen wie privaten Arbeitsvermittlungsdiensten verbessern und die Beschäftigungsfähigkeit von Personen stärken, die Gefahr laufen, diskriminiert zu werden.

Um das Geschlechtergefälle bei der Beschäftigung und dem Entgelt zu beseitigen, bedarf es ebenfalls neuer grundsatzpolitischer Maßnahmen. Trotz Fortschritten, insbesondere der erheblichen Bildungserfolge von Frauen, verdienen diese weiterhin überall weniger als Männer, und die ungleich verteilte Last der familiären Verpflichtungen benachteiligt Frauen, die eine Vollzeitstelle wünschen.

Der Bericht unterstreicht den Umstand, dass die weitere Aufnahme der grundlegenden Rechte und Prinzipien in Vereinbarungen zur regionalen wirtschaftlichen Integration und in Freihandelsabkommen einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der Diskriminierung am Arbeitsplatz leisten kann. Wenn die Vertragsparteien Verpflichtungen in Bezug auf Fragen der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung eingehen, muss auf wirksame Folgemechanismen geachtet werden. Institutionen zur Entwicklungsfinanzierung haben in den letzten Jahren begonnen, von ihren privaten Kreditnehmern zu fordern, die in grundlegenden internationalen Arbeitsnormen niedergelegten Prinzipien und Rechte zu achten. Für Arbeitgeber mündet dies in die Verpflichtung, am Arbeitsplatz für die Gleichstellung fördernde Abläufe zu sorgen.

<sup>1</sup> Der erste Gesamtbericht zu diesem Thema, *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde*, erschien 2003.

### Die Notwendigkeit besserer Daten

Nationale politische Verpflichtungen zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung der Gleichbehandlung und Chancengleichheit am Arbeitsplatz sind weit verbreitet. Dies belegt beispielsweise die fast universelle Ratifizierung der zwei wichtigsten Urkunden der IAO in diesem Bereich, des Übereinkommens (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958. Nur eine Handvoll Länder müssen diese Übereinkommen noch ratifizieren.

Dennoch ist es Fakt, dass Diskriminierung ein tückisches und sich veränderndes Phänomen darstellt, das schwer zu quantifizieren sein kann, weshalb taugliche Gegenmaßnahmen schwierig sein können. Es gibt nicht den einen Indikator, der Fortschritte bei ihrer Beseitigung erfassen kann, wenngleich die verfügbaren Daten eindeutig zeigen, dass die Unterschiede zwischen etablierten und für Diskriminierung anfälligen Gruppen beträchtlich sind und nur langsam abnehmen. Erwägungen des Schutzes der Privatsphäre sowie ideologische und politische Hürden verhindern häufig, dass Daten zu bestimmten Gruppen erhoben werden. Außerdem verzichten viele Länder auf die Quantifizierung der Gleichstellungsunterschiede, weil sie fürchten, so soziale Spannungen zu verstärken. Dies wirft die wichtige Frage auf, wie der Schutz personenbezogener Daten und des Rechts des Einzelnen auf den Schutz seiner Privatsphäre mit der Notwendigkeit der Überwachung von Diskriminierung mittels statistischer Verfahren in Einklang gebracht werden kann. Bei der Qualität der Daten zu geschlechtsspezifischen Ungleichheiten wurden zwar gewisse Fortschritte erzielt, in Bezug auf bestimmte wichtige Indikatoren, z. B. das geschlechtsspezifische Lohngefälle, sind jedoch noch weitere Anstrengungen erforderlich.

### Neue Formen von Diskriminierung

Das Problem der Datensammlung wird noch dadurch verschärft, dass neuere Formen von Diskriminierung zu den seit langem anerkannten Mustern wie Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse oder Religion hinzukommen. Das Bewusstsein für die unfaire Behandlung von jüngeren wie älteren Arbeitnehmern, Personen mit Behinderungen und Personen mit HIV/Aids nimmt zu. Ein weiteres Problem ist das Auftreten von Praktiken, Menschen zu benachteiligen, die eine genetische Veranlagung haben, an bestimmten Krankheiten zu erkranken, oder das Leben eine auf einer Art leben, die als ungesund angesehen wird. So gut wie jede Lebensstilentscheidung hat Auswirkungen auf die Gesundheit; daraus ergibt sich die Frage, wo die Grenze zu ziehen ist zwischen dem, was ein Arbeitgeber vorschreiben

kann, und der Freiheit von Arbeitnehmern, ein Leben ihrer Wahl zu führen.

### Trends bei institutionellen und politischen Reaktionen

Seit der Veröffentlichung des ersten Gesamtberichts zu dem Thema hat ein weltweiter Trend eingesetzt, wonach sicherzustellen ist, dass die vier Kataloge der von der IAO eingeführten grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit durch das Arbeitsrecht abgedeckt werden. Parallel zur vermehrten Akzeptanz der Notwendigkeit von konkreten Rechtsvorschriften für Nichtdiskriminierung und Gleichstellung am Arbeitsplatz sind auf nationaler Ebene spezielle Gremien eingerichtet oder umstrukturiert worden, um Einzelpersonen zu helfen, gerichtliche Schritte einzuleiten, für Reformen zu werben sowie nationale Antidiskriminierungsaktionspläne zu entwickeln und zu beaufsichtigen. Diese Stellen stehen für eine allgemeinere Konzentration auf Gleichbehandlung und Chancengleichheit bei der Arbeit. Ein Beispiel ist der 2003 in Mexiko eingesetzte Nationalrat zur Verhinderung von Diskriminierung, der 2006 die erste nationale öffentliche Maßnahme zur Bekämpfung der Diskriminierung in die Wege leitete.

In Europa verpflichtet die EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse<sup>2</sup> die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), eine für die Diskriminierung zuständige nationale Stelle zu benennen. Bislang haben 19 Länder ihre Institutionen geändert, indem sie entweder das Mandat bestehender Stellen erweiterten oder neue schufen. In Lateinamerika spielen rassische und ethnische Ungleichheiten eine gewichtige Rolle im öffentlichen Themenkatalog mehrerer Länder, zum Beispiel in Brasilien, wo ein mit ministeriellem Rang ausgestattetes Sondersekretariat für Maßnahmen zur Förderung der Rassengleichheit eingerichtet.

### Die Umsetzung geltenden Rechts

In vielen Ländern ist es den Opfern von Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung nicht immer möglich, die Gerichte anzurufen. Ursachen hierfür sind häufig ihre benachteiligte soziale Position, fehlender Zugang zu Rechtshilfe, Furcht vor Repressalien oder Misstrauen gegenüber dem Justizsystem.

Ein Beispiel dafür, wie der Zugang zu Gerichten verbessert werden kann, bildet das Roma-Beratungsnetzwerk gegen Diskriminierung in Ungarn, eine Gemeinschaftsinitiative mehrerer Ministerien. Es hilft Beschwerdeführern bei der

<sup>2</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft.

Beseitigung von Diskriminierung und der Wiedereinstellung nach einer unrechtmäßigen Entlassung.

Weil die IAO genau weiß, wie schwierig es für die Opfer von Diskriminierung sein kann, sich Gehör zu verschaffen und vor Gericht Recht zu bekommen, bietet sie Ausbildungslehrgänge über internationale Arbeitsnormen für Richter und Anwälte an. Diese werden vom Internationalen Ausbildungszentrum der IAO in Turin durchgeführt und haben zu positiven Ergebnissen geführt.

Die Möglichkeiten der Bekämpfung der Diskriminierung mit Hilfe der Arbeitsaufsicht werden oft nur unzureichend ausgeschöpft. Arbeitsaufsichtsbehörden können die Einhaltung geltender Vorschriften überwachen und durchsetzen, ohne dass die Opfer Gerichtsverfahren einleiten oder auch nur eine Aussage machen müssen. Sie sind auch befugt, Arbeitsstätten zu überprüfen und zu entscheiden, ob ein Diskriminierungstatbestand vorliegt, ohne dass dieser zuvor zur Anzeige gebracht worden sein muss. Beispiele aus mehreren Ländern belegen die positiven Ergebnisse staatlicher Entscheidungen, den Vollzugs- und Beratungsmöglichkeiten der Prüfer der Arbeitsaufsicht größere Bedeutung beizumessen und dafür mehr Mittel bereitzustellen. In Brasilien wurde mit Unterstützung der IAO ein Programm mit der Bezeichnung *Brasilien, Geschlecht und Rasse – Vereint für Chancengleichheit* eingerichtet, das in Zusammenarbeit mit den Stellen für die Förderung von Chancengleichheit und die Bekämpfung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf Aufklärungs- und Schlichtungsfunktionen wahrgenommen hat. Dies führte 2006 zur Einrichtung einer speziellen Beratungsabteilung für Diskriminierungs- und Gleichstellungsangelegenheiten im brasilianischen Arbeitsministerium. In der Tschechischen Republik erließ das Arbeitsministerium 2003 für Arbeitsaufsichtsbeamte eine Weisung zur Chancengleichheit von Frauen und Männern mit konkreten Anleitungen zur Durchführung von Gleichstellungsprüfungen. Mehrere andere Länder wie Belgien, Polen und Zypern haben der Arbeitsaufsicht bei der Lösung von Diskriminierungsproblemen mehr Gewicht eingeräumt.

Bei der Entwicklung eines Indikators zum Nutzen und zur Wirkung von Antidiskriminierungsgesetzen bedarf es jedoch noch weiterer Anstrengungen zur Erfassung und Auswertung von Daten zu Zahl, Art und Ausgang von Fällen von Diskriminierung.

### Die sich wandelnde Arbeitsnachfrage

In die Personalpolitik integrierte Maßnahmen der positiven Diskriminierung können Arbeitgebern helfen, die Integration am Arbeitsplatz zu verbessern. Der Gesamtbericht enthält Informationen über diesbezügliche Programme in Indien, Kanada, Malaysia, Namibia, Nordirland, Südafrika, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten, wo per Gesetz Zielvorgaben oder

Quoten und Zeitrahmen für ihre Erreichung festgelegt wurden, um in Bezug auf die Beschäftigung Diskriminierung zu beseitigen oder einen Anspruch auf Entschädigung festzuschreiben. Die Ergebnisse zeigen, dass dort, wo die Anforderungen an die Arbeitgeber hoch waren und geltendes Recht wirksam durchgesetzt wurde, positive Diskriminierung die Vertretung von Gruppen, die von Diskriminierung betroffen waren, verbessert hat, selbst wenn die Folgen abhängig von der jeweiligen Gruppe und dem genauen Inhalt der Gesetze unterschiedlich ausfielen. Um wirklich effektiv zu sein, muss die positive Diskriminierung allerdings von Investitionen in die Qualität der Bildung benachteiligter Gruppen begleitet werden.

### Funktioniert die Beschaffungspolitik als Mittel gegen Diskriminierung?

Öffentliche Beschaffungspolitiken, die Rassen- oder Geschlechtergleichstellungsklauseln umfassen, gelten zunehmend als wirksames Instrument zur Bekämpfung von Diskriminierung. Die Größenordnung und die wirtschaftliche Bedeutung öffentlicher Ausschreibungen eröffnen ein großes Potenzial zur Beseitigung von Diskriminierung. In Südafrika beispielsweise vergaben Staat und Staatsunternehmen 2004 Aufträge über Warenlieferungen und Dienstleistungen für mehr als 123 Milliarden US-Dollar. Die Frage ist jedoch noch offen, unter welchen Bedingungen sie zu personeller Vielfalt beitragen können, wenn gleichzeitig die Qualitätsstandards und ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis gewahrt werden sollen.

Der Gesamtbericht präsentiert Beispiele für die Förderung der Rassengleichstellung durch die öffentliche Beschaffungspolitik in den Vereinigten Staaten, Südafrika und Europa. Sie verdeutlichen das große Potenzial derartiger Maßnahmen. Dafür müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein; vor allem muss politische Unterstützung vorhanden sein. Die Regeln müssen klar und transparent sein, Informationen über die Verknüpfung zwischen Beschaffung und Gleichstellung müssen allgemein verbreitet werden, ebenso das erforderliche Wissen. Auf lange Sicht müssen die finanziellen Vorteile für die Wirtschaft offensichtlich die Bemühungen zum Erreichen von Gleichstellungszielen lohnen.

### Aktive Arbeitsmarktpolitik

Eine aktive Arbeitsmarktpolitik umfasst viele Maßnahmen: Arbeitsuche, Einstellung und Vermittlung, Ausbildung, Einstellungsbeihilfen, Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen und verschiedene Unterstützungsleistungen. Sie wird auf unterschiedliche Weise mit unterschiedlichen Ergebnissen in vielen Ländern angewandt. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik kann zweifellos beträchtliche Möglichkeiten zur Verringerung von Ungleichheiten bieten. Die Belege zeigen jedoch,

dass Angehörige diskriminierter Gruppen, die an Stellenvermittlungs- und Ausbildungsprogrammen teilnehmen, oft keinen Erfolg haben. Der Bericht gibt einen Überblick über die bisherigen Erfahrungen bei der allgemeinen Berücksichtigung von Gleichstellungsbelangen und der Förderung der Geschlechtergleichstellung im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS), einem einzigartigen Instrument, das die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, jährlich beschäftigungsbezogene Aktionspläne auf der Grundlage gemeinsam vereinbarter Zielvorgaben zu erstellen.

Es werden Beispiele von Arbeitsvermittlungsdienstleistungen für benachteiligte Gruppen unter anderem in Peru und Spanien angeführt, um zu zeigen, wie private und öffentliche Arbeitsvermittlungen die Beschäftigungschancen positiv beeinflussen können. Außerdem beschreibt der Bericht von öffentlichen wie privaten Anbietern in Brasilien, Indien, Kambodscha, und Peru durchgeführte Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme zur Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit.

### Maßnahmen zur Beseitigung des Geschlechtergefälles

Die Beschäftigungschancen für Frauen haben sich verbessert, und ihnen stehen Berufe offen, die einmal als Männern vorbehalten galten. Trotz dieses Umstands und trotz der Fortschritte von Frauen bei der Bildungsleistung ist ihr Verdienst im Durchschnitt weiterhin niedriger als der von Männern. Außerdem ist es für Frauen schwierig, familiäre Verpflichtungen und eine Berufstätigkeit in Einklang zu bringen, ohne ihre Beförderungs- und Qualifizierungschancen zu mindern. Und selbst dort, wo es ihnen gelingt, diese Hindernisse zu überwinden, verdienen sie weniger als Männer.

Einen Weg zu Entgeltgerechtigkeit bieten geschlechtsneutrale Arbeitsbewertungsmethoden. In den letzten Jahren wurden in Ländern wie Schweden, der Schweiz oder Spanien eine Reihe solcher Methoden entwickelt. In Portugal, Schweden und dem Vereinigten Königreich spielen insbesondere für Klein- und Mittelunternehmen auch Kommissionen für Entgeltgerechtigkeit eine wichtige Rolle.

Weil es in Ländern ein unterschiedliches Verständnis von Entgeltgerechtigkeit und unterschiedliche Modelle zu ihrer Förderung gibt, führt die Arbeitsbewertung nicht immer zur Korrektur von Entgeltunterschieden. Die Komplexität der analytischen Arbeitsbewertung stellt vielerorts weiterhin eine Herausforderung dar, und wenngleich in einer Reihe neuerer Gesetze und Vorschriften Bezug auf „gleiche“ Arbeit genommen wird, ist darin nicht von „gleichwertiger Arbeit“ die Rede. Manche Länder wie der Libanon, Mauritius oder Nigeria haben allerdings in diesem Bereich die IAO um Unterstützung ersucht.

Ermutigende Ergebnisse wurden von der Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD) registriert. Diese hat eine Kampagne durchgeführt,

um zu zeigen, dass Programme für Entgeltgerechtigkeit zu allgemeineren Zielen wie der Verringerung der Armut, sozialer Integration und höherer Qualität der öffentlichen Dienstleistungen beitragen.

Männer wie Frauen benötigen Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, um Arbeitnehmerinnen mit familiären Verpflichtungen in einer Welt mit längeren Arbeitszeiten und Arbeitsabläufen, die Frauen benachteiligen und ihren beruflichen Werdegang beeinträchtigen, bei der Überwindung der Probleme des besseren Ausgleichs von beruflichen und familiären Belangen zu helfen. Dieser Bericht zeigt, dass die Fertilitätsrate dort stieg, wo für besser verfügbare Kinderbetreuung und leichterem Zugang zu Teilzeitarbeit gesorgt wurde.

In den letzten zehn Jahren hat die Teilzeitarbeit beträchtlich zugenommen. Dies hat zu einer höheren Erwerbsbeteiligung und einer höheren Beschäftigungsrate von Frauen geführt. Allerdings betreffen die Beschäftigungschancen für Frauen oft Stellen mit einem niedrigen Status. Eine Ausnahme bilden die Niederlande, wo dank einer umfassenden Arbeitsmarktregulierung die Einführung der Teilzeitarbeit in allen Sektoren und für alle Berufe gelungen ist und eine gleichmäßigere Verteilung der Teilzeitarbeit auf Frauen und Männer erreicht wurde.

Vor allem für Kinder unter drei Jahren sind Kinderbetreuungseinrichtungen immer noch nur beschränkt verfügbar und galten in vielen Teilen der Welt nicht als Priorität. Ein besonderer Bedarf an Kinderbetreuung besteht im informellen Sektor; diesbezügliche Initiativen in Indien und Südafrika zeigten positive Ergebnisse.

Gleichzeitig wurden die Anreize für Väter, zur Betreuung Elternzeit geltend zu machen, beträchtlich verändert. Weltweit wurde es sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern Männern erleichtert, Elternzeit zu nehmen. Allerdings ist der Anteil der Väter, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, in den meisten Ländern noch niedrig.

### Nicht diskriminierende Kreditvergabe

In den letzten Jahren haben die Institutionen für Entwicklungsfinanzierung begonnen, die ökologischen und sozialen Folgen ihrer Kreditvergabepraxis zu überprüfen. Als ein Kriterium wurde dabei auch die Einhaltung internationaler Arbeitsnormen in der Beschäftigung berücksichtigt. Die Internationale Finanz-Corporation (IFC) hat Leistungsnormen eingeführt, die sie verpflichten, Zusagen für Kredite von der Einhaltung der IAO-Kernarbeitsnormen sowie der Normen für Arbeitsschutz und sozialverträglicher Personalpolitik abhängig zu machen. Diese Leistungsnormen wurden in Zusammenarbeit mit einem breiten Spektrum von Akteuren einschließlich der IAO und des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) entwickelt. Mehr als 40 nationale

Entwicklungsbanken (die „Äquatorbanken“), auf die etwa 85 Prozent der globalen Kredite für Entwicklungsprojekte entfallen, haben sich verpflichtet, bei Projekten mit einem Volumen von mindestens 10 Millionen US-Dollar die IFC-Leistungsnormen anzuwenden. Die IFC hat auch einen Leitfaden für gute Praxis in Bezug auf Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit veröffentlicht. Im Juni 2006 setzte die Interamerikanische Entwicklungsbank noch strengere Auflagen bezüglich der Anwendung internationaler Arbeitsnormen bei Infrastrukturprojekten fest, und die Europäische Investitionsbank hat eine ähnliche Norm eingeführt. Die Asiatische Entwicklungsbank hat 2006 in enger Zusammenarbeit mit der IAO ein *Handbuch über Kernarbeitsnormen* herausgegeben. Der Präsident der Weltbank hat erklärt, er sei bereit zu gewährleisten, dass bei allen von der Weltbank finanzierten Infrastrukturprojekten die IAO-Kernarbeitsnormen eingehalten werden.

### Regionale Wirtschaftsintegration und Freihandelsabkommen – Ein uneinheitliches Bild

Die Zahl der Freihandelsabkommen hat in den letzten Jahren stark zugenommen; ihr Ansatz gegenüber Fragen der Diskriminierung fällt sehr unterschiedlich aus. Während mehrere explizit auf Nichtdiskriminierung und Entgeltgleichheit Bezug nehmen, ist dies bei anderen nicht der Fall, wenngleich darin Nichtdiskriminierung und Gleichstellung als Themen für die technische Zusammenarbeit aufgeführt sind. Andere Abkommen enthalten überhaupt keine Aussagen zur Diskriminierung am Arbeitsplatz; z. B. ist dies der Fall beim Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (WPA) zwischen der Europäischen Union und 77 Ländern in Afrika, der Karibik und dem Pazifikraum, das gegenwärtig verhandelt und 2008 in Kraft treten soll.

Manche Beobachter sind der Auffassung, dass Nichtdiskriminierung und Gleichstellung im Nordamerikanischen Abkommen über Arbeitszusammenarbeit (NAALC) und im Abkommen über Arbeitszusammenarbeit zwischen Kanada und Chile (CCALC) als Rechte zweiten Ranges behandelt werden. Wie die Behandlung von Fragen der Geschlechtergleichstellung gemäß dem Nordafrikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) und dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR) zeigt, führen unterschiedliche nationale gesetzliche Kontexte zu Diskrepanzen bei der Behandlung von Diskriminierung in den Regionen. Was NAFTA betrifft, schienen Frauengruppen in den Vereinigten Staaten und Mexiko relativ geringes Interesse daran zu haben, was sich an dem Mangel diesbezüglicher substanzieller Bestimmungen zeigt. Im Fall von MERCOSUR war die Agenda der Frauenrechte nicht fest etabliert, wenngleich in Übereinstimmung mit dem Vertrag von Asunción gebildete dreigliedrige nationale Kommissionen prüfen, ob die allge-

meine Berücksichtigung von Gleichstellungsbelangen über die nationalen Arbeitsministerien erreicht werden kann.

Ein Beispiel für positive Auswirkungen von NAALC im Bereich der Diskriminierung war die Klageerhebung durch nichtstaatliche Organisationen aus Mexiko und den Vereinigten Staaten gegen obligatorische Schwangerschaftstests und daraus resultierende Entlassungen, die die mexikanische Regierung bewog, die Praxis bei Mitarbeiterinnen des öffentlichen Sektors nicht weiter zu verfolgen.

Durch die Schaffung von Kapazität im Rahmen dieser regionalen Abkommen wurden auch gewisse positive Entwicklungen erzielt.

### Die Sozialpartner in Bewegung

Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände haben Initiativen zur Beseitigung von Diskriminierung am Arbeitsplatz entwickelt und Gleichstellungsfragen zu einem zentralen Aspekt von Kollektivverhandlungen gemacht.

Beispielsweise beteiligen sich Arbeitgeber des privaten und öffentlichen Sektors in Neuseeland seit 1992 an einer Gemeinschaftsinitiative, dem Trust für Chancengleichheit in der Beschäftigung, und sie haben gemeinsam mit dem Verband der Personalbeschaffungs- und Personalberatungsdienste eine Veröffentlichung erstellt, die sich an Personalbeschaffungsagenturen wendet und auf die Beendigung diskriminierender Praktiken zielt. Im Vereinigten Königreich hat das Arbeitgeberforum für Behindertenfragen 2005 und 2007 den Behindertenstandard vorgelegt, ein Maßstab zur Beurteilung der Bilanz von Arbeitgebern und Dienstleistungsanbietern in Bezug auf den Umgang mit Behinderung. Arbeitgeber in Sri Lanka und Kenia haben Handlungskonzepte zu den Themen Gleichstellung und sexuelle Belästigung entwickelt, und der philippinische Arbeitgeberverband hat mehrere Initiativen für gute Praxis gestartet, um die Mitgliedsorganisationen von den Vorteilen der Einführung von Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu überzeugen. Die Internationale Arbeitgeberorganisation hat einen Leitfaden veröffentlicht, der die Hindernisse für Unternehmerinnen beschreibt und zeigt, wie Arbeitgeberverbände bessere Unterstützung und Vertretung gewährleisten können.

Bei den Gewerkschaften ist in manchen Ländern und Sektoren die Tendenz einer Zunahme der Anzahl von Frauen in der Mitgliedschaft erkennbar. Damit die Gewerkschaften von diesen Zuwächsen profitieren können, müssen sie auf die besonderen Umstände weiblicher Arbeitnehmerinnen eingehen, z. B. das Geschlechtergefälle beim Entgelt. Die von der IÖD eingeleitete Fünfjahreskampagne (2002-07) hat gezeigt, dass die Forderung nach Entgeltgerechtigkeit ein wirksames Mittel zur Mobilisierung von Arbeitnehmerinnen sein und einen positiven Einfluss auf die

Entwicklung einer Gewerkschaft insgesamt haben kann.

Eine wichtige Entwicklung im Jahr 2006 war der Beitritt der Vereinigung der selbständig erwerbstätigen Frauen (SEWA) zum IBFG, jetzt ein Gründungsmitglied des neuen Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB). Im Vereinigten Königreich und in den Vereinigten Staaten hat die Beteiligung ethnischer und rassischer Minderheiten große Fortschritte gemacht, und in Frankreich haben sich die Gewerkschaften bemüht, die Vertretung ethnischer Minderheiten in ihren Strukturen zu verstärken, um deren Position am Arbeitsplatz zu verbessern.

Im Bereich der Kollektivverhandlungen ist für die Gewerkschaften insbesondere in den Industrieländern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein wichtiges Thema, mit dem sie auch hoffen, wieder mehr Mitglieder anzuziehen. In einigen Ländern haben Kollektivverhandlungen zu Leistungen geführt, die über das, was das Gesetz vorschreibt, hinausgehen, insbesondere im Bereich von Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. In Gesamtarbeitsverträgen anderer Länder, darunter auch neue EU-Mitgliedstaaten, werden Themen wie die Bereitstellung von Kinderbetreuung jedoch noch vernachlässigt. Ein weiterer Trend in den Industriestaaten betrifft die Berücksichtigung der Entgeltgerechtigkeit in Kollektivverhandlungen. In Frankreich beispielsweise hat man sich darauf geeinigt, bis 2010 die Entgeltunterschiede zwischen Frauen und Männern im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen zu beseitigen.

Der Gesamtbericht zeigt auch, dass die Unternehmen durch nicht regulatorische Maßnahmen ihre Personalpolitik und Praxis des Humanresourcesmanagements anpassen können. Solche Maßnahmen reichen von der öffentlichen Beschäftigungspolitik bis zu Initiativen zur sozialen Verantwortung von Unternehmen. Das gestiegene Interesse an Programmen zur sozialen Verantwortung von Unternehmen (CSR) kann als Reaktion auf die Herausforderungen gesehen werden, die durch den sich entwickelnden globalen Arbeitsmarkt entstehen. Diese Programme sind ein Instrument, um freiwillig Prinzipien zu bekräftigen, und sie haben dazu beigetragen, das Bewusstsein für die Bedeutung der Nichtdiskriminierung zu schärfen. Eine von der Weltbank 2003-04 veröffentlichte Sichtung von etwa 100 multinationalen Unternehmen durch die Weltbank zeigte, dass in vier von fünf untersuchten Verhaltenskodexen für Industrie- und Dienstleistungssektoren Nichtdiskriminierungsklauseln oder Gleichstellungsgarantien in irgendeiner Form aufgenommen worden waren.

Um Nichtdiskriminierungs- und Gleichstellungsziele zu erreichen, beabsichtigt die IAO, viel versprechende Beispiele aus der Praxis zu dokumentieren, grundsatzpolitische Empfehlungen aus-

zuarbeiten und Foren für den Wissensaustausch auf nationaler und regionaler Ebene einzurichten.

### Was die IAO erreicht hat

Der Gesamtbericht beschreibt Fortschritte, die durch eine Reihe von Interventionen der IAO im Rahmen der Folgemaßnahmen zum Aktionsplan bezüglich der Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf für die Jahre 2004-07 erreicht worden sind.

Der Plan konzentrierte sich auf zwei Prioritäten: das geschlechtsspezifische Lohngefälle sowie die rassische/ethnische Gleichstellung und ihre geschlechtsspezifische Dimension. Parallel dazu sollten die laufenden Aktivitäten in Bezug auf HIV/Aids und Behinderung konsolidiert werden. Beispielsweise wurde zur Entwicklung von Beschäftigungspolitiken und Arbeitsbewertungsmethoden die technische Zusammenarbeit auf mehrere Länder ausgedehnt. Der Bericht enthält eine Vielzahl von Beispielen für Kooperationsaktivitäten der IAO in der ganzen Welt. Der 2003 eingerichtete Partnerschaftsfonds für die Gleichstellung der Geschlechter war ein weiteres Instrument, um die Gleichstellung am Arbeitsplatz in der Praxis Wirklichkeit werden zu lassen. Die IAO will die gesetzlichen Bestimmungen stärken und hat eine große Zahl von Ländern sowohl im Norden als auch im Süden in dieser Hinsicht unterstützt. Im Bereich der allgemeinen Berücksichtigung von Gleichstellungsbelangen verbindet das Gleichstellungsnetzwerk im Amt Ansprechpartner und hilft beim Austausch von Erfahrungen und Praktiken. Zwischen 2001 und 2005 wurden in Dienststellen der Zentrale und den Außenämtern der IAO 25 Gleichstellungsaudits durchgeführt. Die IAO war die erste Organisation im VN-System, die diesen Schritt unternahm.

Der Gesamtbericht stellt fest, dass das Prinzip „gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“ eines der am wenigsten verstandenen Konzepte im Bereich der Antidiskriminierungsmaßnahmen ist: Oft wird das Konzept in Gesetzesvorschriften eng ausgelegt, und es fehlen zuverlässige, nach Geschlecht aufgeschlüsselte Lohnraten, was die Trendüberwachung erschwert. Der Aktionsplan konzentriert sich deshalb auf die Sammlung von Wissen über die Vor- und Nachteile der Förderung der Entgeltgerechtigkeit, die Trends bei den geschlechtsspezifischen Entgeltunterschieden und die zugrunde liegenden Ursachen, die Vernetzung und die Zusammenarbeit mit Globalen Gewerkschaftsföderationen sowie die Bereitstellung technischer Unterstützung auf Landesebene. Informationsblätter zu Ländern in Afrika, Europa und Lateinamerika wurden erstellt, um einen Überblick über die nach Sektoren und Berufen aufgeschlüsselten Trends beim geschlechtsspezifischen Entgeltgefälle in den letzten 15 Jahren, maßgebliche nationale institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen sowie themenbezogene Stellungnahmen der Sachverständigenausschüsse im Laufe

der letzten 15 Jahre zu geben. Ähnliche Aktivitäten wurden auch in Ostasien aufgenommen. Ein Papier, in dem die Vor- und Nachteile der Entgeltgerechtigkeit gegenübergestellt werden, wiegt den Mangel an Untersuchungen zu dem Thema zumindest teilweise auf.

Weil Beschäftigungspolitiken und -programme geschlechtsspezifische Aspekte oft nicht berücksichtigen, hat sich die IAO bemüht, Arbeitsministerien bei der Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Beschäftigungspolitiken zu beraten. Ein Beispiel liefert das von Belgien finanzierte Projekt „Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in den Landesüberprüfungen der Beschäftigung der Stabilitätspaktländer“. Die IAO hat auch Bolivien, Ecuador, Kolumbien und Peru dabei unterstützt, die geschlechtsspezifische Diskriminierung besser in ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.

Ländern wurde bei ihren Bemühungen zur Förderung der Gleichstellung der Rassen technische Unterstützung gewährt, z. B. Brasilien im Rahmen des Nationalen Projekts für Rassengleichstellung. Ein in 14 Ländern unter dem Aspekt der ethnischen Gleichstellung durchgeführter Audit von Strategiepapieren zur Verringerung der Armut (PRSPs) kam zu dem Schluss, dass die Anerkennung der Rechte von indigenen und in Stämmen lebenden Völkern wie sie im Übereinkommen (Nr. 169), 1989, über eingeborene und in Stämmen lebenden Völker verankert sind, eine unabdingbare Voraussetzung für die Überwindung ihrer Armut und sozialen Ausgrenzung ist, und empfahl Kapazitätsschaffung für indigene Organisationen und örtliche Behörden zur Umsetzung lokaler auf Einbindung ausgerichteter Entwicklungspläne.

### Laufende Engagements der IAO

Der Aktionsplan trug dem Umstand Rechnung, dass die traditionellen IAO-Tätigkeiten wie die Überwachung der Durchführung der Übereinkommen konsolidiert werden müssen. Richtlinien wurden ausgearbeitet zur Frage, wie für Menschen mit Behinderungen durch Gesetzesvorschriften Chancengleichheit in der Beschäftigung gefördert werden kann, und in ausgewählten Ländern wurden Wirkungsstudien durchgeführt, um die vielfältigen Formen und Ziele von Antidiskriminierungsgesetzen aufzuzeigen. Nachdem im Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen 2005 darüber diskutiert worden war, dass Bosnien und Herzegowina keine Berichte über ratifizierte Übereinkommen vorgelegt hatte, leistete die IAO 2006 in dem Land beispielsweise Unterstützung bei der Formulierung einer Strategie, in der die Prioritäten der Behörden und der Sozialpartner in Bezug auf die wirksame Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes festgeschrieben wurden. In Mauritius wurde ein Projekt zur Entwicklung von Maßnahmen initiiert, um im Rahmen der Nationalen Gleichstellungspolitik und des Nationalen

Gleichstellungsaktionsplans geschlechtsspezifische Ungleichheiten zu überwinden.

Ein Indikator zur Messung der Wirksamkeit eines Gesetzes ist die Zahl der Diskriminierungsfälle, die bei Gericht eingereicht und angemessen weiterverfolgt werden, und in diesem Zusammenhang ist die Ausbildung von Richtern und Rechtsanwälten von grundlegender Bedeutung. Das Internationale Ausbildungszentrum der IAO in Turin (das Turiner Zentrum) hat eine aktive Rolle bei der Ausbildung von Richtern, Anwälten und Juraprofessoren in Bezug auf das internationale Arbeitsrecht gespielt. Als ein Resultat besteht jetzt eine langfristige Zusammenarbeit mit Richterausbildungszentren und Hochschulen in Albanien, Argentinien, Brasilien, Madagaskar, Marokko und dem Senegal. Das Turiner Zentrum hat auch die Europäische Kommission dabei unterstützt, die Geschlechtergleichstellung in den Mittelpunkt ihrer Agenda für die Durchführung von Entwicklungshilfe zu rücken.

Im März 2005 beschloss der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes, dass künftig bei allen IAO-Projekten der technischen Zusammenarbeit die Förderung der Geschlechtergleichstellung angemessen berücksichtigt werden muss. Mit sechs Geberländern wurden in dieser Hinsicht Rahmenvereinbarungen unterzeichnet. Damit die Fähigkeit der Mitgliedsgruppen, positive Schritte zur Förderung der Chancengleichheit zu unternehmen, verbessert werden kann, leisten einige dieser Länder darüber hinaus Beiträge zu dem 2003 eingerichteten Partnerschaftsfonds für die Gleichstellung der Geschlechter. In 25 Ländern werden derzeit 13 vom Fonds finanzierte Projekte durchgeführt. Seit 2006 ist ein Kernkriterium bei der Prüfung neuer Vorschläge für technische Zusammenarbeit die Aufnahme einer Strategie zur allgemeinen Berücksichtigung von Gleichstellungsbelangen.

Im Gesamtbericht wird detailliert auf die technische Unterstützung eingegangen, die für Regierungs- oder Arbeitgeberinitiativen zur Entwicklung von Konzepten für gleiche Beschäftigungschancen auf der Unternehmensebene in Chile, Indonesien, Kambodscha und Sri Lanka geleistet wurde. Better Factories Cambodia, ein einzigartiges IAO-Programm, zeigt beispielhaft, wie die Dreigliedrigkeit in Verbindung mit einer integrierten Strategie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in globalen Produktionssystemen beitragen kann.

Der Praxisorientierte Leitfaden der IAO zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit dient jetzt in etwa 40 Ländern als Orientierungshilfe und wird in mehr als 60 Ländern von politischen Entscheidungsträgern und den Sozialpartnern als Referenz genutzt. Das IAO-Programm Strategische Antworten der Unternehmen auf HIV/Aids (SHARE) ist bereits 300.000 Arbeitnehmern in der formellen und informellen Wirtschaft von 23 Ländern zugute gekommen und hat maßgeblich zur Verabschie-

dung besserer gesetzlicher Rahmenbedingungen beigetragen. Seit 2000 wurden im Rahmen des SHARE-Programms mehr als 2.500 Personen geschult, darunter Vertreter von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, Arbeitsaufsichtsbeamte, Richter und Mitarbeiter nichtstaatlicher Organisationen.

Auf Grundlage der IAO-Richtliniensammlung über den Umgang mit Behinderungen am Arbeitsplatz hat „AbilityAP“, das IAO-Programm für Behinderungsfragen in Asien und dem Pazifikraum, eine umfassende Datenbank über Gesetze und Politiken angelegt und Beratungsdienstleistungen zu Politiken und Programmen erbracht. Die Aktivitäten in Afrika zielen auf die Verbesserung der Qualifikationen behinderter Arbeitnehmer und die Förderung von Unternehmensgründungen von Frauen mit Behinderungen.

Der 2005 angenommene Multilaterale Rahmen der IAO für Arbeitsmigration legt besonders Gewicht auf die Diskriminierung von Migranten und fordert die Förderung ihrer Rechte. Die IAO hat eine Datenbank mit 150 bewährten Praktiken bei der Integration von Arbeitsmigranten zusammengestellt und 2004 ein Programm für die Stärkung der Kapazität afrikanischer Staaten zur Steuerung der Arbeitsmigration begonnen.

Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit sind das Hauptinstrument der IAO zur Unterstützung der Bemühungen ihrer Mitglieder, menschenwürdige Arbeit auf nationaler Ebene Wirklichkeit werden zu lassen. Zu Entwicklungen in der letzten Zeit gehörten die Ausrufung der Asiatischen Dekade für menschenwürdige Arbeit und der Dekade zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in Amerika im Jahr 2006. In diesem Zusammenhang wurden in beiden Regionen konkrete Verpflichtungen und Zielvorgaben zur Beseitigung der Ungleichheit in Bezug auf menschenwürdige Arbeit zwischen etablierten und für Diskriminierung anfälligen Gruppen festgelegt.

### Künftige Schwerpunkte

Die Folgemaßnahmen der IAO zum Zweiten Gesamtbericht über Diskriminierung werden sich auf die Erfahrungen stützen, die in den vier Jahren seit der Veröffentlichung des ersten Berichts gesammelt wurden. Sie werden abgestimmt mit der strategischen Planung der Organisation, vor allem mit den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit als dem Hauptrahmen für Aktivi-

täten auf der nationalen Ebene. Dies bedeutet, dass über die Formen von Diskriminierung, denen vorrangig entgegengewirkt werden soll, im Einzelfall entschieden werden muss, um den Bedürfnissen und Ersuchen der Mitgliedsgruppen und den Stellungnahmen der Aufsichtsorgane der IAO Rechnung tragen zu können. In allen Fällen wird die Gleichstellung der Geschlechter ein allgemeines strategisches Ziel sein, das mit Nachdruck verfolgt werden soll. Der Ansatz zur Geschlechtergleichstellung hat sich nach und nach so verändert, dass jetzt der Schwerpunkt auf der allgemeinen Berücksichtigung von Gleichstellungsbelangen in der technischen Zusammenarbeit und den grundsatzzpolitischen Bereichen der IAO liegt.

Um zu einer besseren Durchsetzung des geltenden Rechts im Bereich der Gleichstellung beizutragen, wird die IAO Materialien zu den verbindlichen Bestimmungen der Übereinkommen Nr. 100 und 111 sowie anderer maßgeblicher Übereinkommen ausarbeiten. Sie wird auf die Bedeutung einer starken und wirksamen Arbeitsaufsicht und Arbeitsverwaltung hinweisen sowie die Vernetzung auf nationaler und internationaler Ebene fördern, um die fachliche Kompetenz und die Erfahrung der Arbeitsaufsichtsbeamten zu vergrößern.

Im Rahmen ihrer Fördertätigkeiten bei Regierungen und der Wirtschaft wird die IAO auch für nicht regulatorische Maßnahmen werben, um auf diese Weise Einfluss zu nehmen auf Investitions- und Handelspolitiken und -praktiken sowie auf Initiativen im Rahmen der sozialen Verantwortung von Unternehmen für die Einführung von Verhaltenskodexen mit Bezug auf grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.

Mit dem Ziel, konkrete Verbesserungen im Berufsleben von Erwerbstätigen zu erreichen, die Diskriminierung ausgesetzt sind, soll letztlich die wichtige Rolle der Sozialpartner in zentralen Bereichen wie Kollektivverhandlungen herausgestellt werden. Im Rahmen des Aktionsplans sollen Informationen über die Erfahrungen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in diesem Bereich zusammengestellt werden, um positive Beispiele für Verhaltenskodexe oder Richtlinien zur Förderung von Gleichbehandlung und Chancengleichheit für alle verfügbar zu machen. Mit diesen unterschiedlichen Aktivitäten wird die IAO weiterhin den Problemen der Diskriminierung in der Welt der Arbeit entgegenwirken.







# Einleitung

1. Im vor vier Jahren erschienenen Gesamtbericht zum Thema Diskriminierung mit dem Titel *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde* wurde betont, dass die Arbeitsstätte – sei es eine Fabrik, ein Büro, ein landwirtschaftlicher Betrieb oder die Straße – ein strategischer Ansatzpunkt ist, um die Gesellschaft von Diskriminierung zu befreien<sup>1</sup>. Wie alle sozialen Institutionen stellen der Arbeitsmarkt und seine Institutionen sowohl eine Ursache als auch eine Lösung für Diskriminierung dar. Am Arbeitsplatz kann Diskriminierung jedoch einfacher und wirksamer bekämpft werden. Im Bericht *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde* wurde auch auf die schwerwiegenden negativen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen der Tolerierung von Diskriminierung am Arbeitsplatz verwiesen und behauptet, dass die Vorteile stärker integrierender Arbeitsplätze schwerer wiegen als die Kosten der Bekämpfung von Diskriminierung.

2. Vier Jahre später sind diese Botschaften weiterhin gültig. In einer anscheinend zunehmend ungleichen, unsicheren und gefährlichen Welt ist die Bekämpfung der Diskriminierung bei der Arbeit jedoch noch vordringlicher geworden. Diskriminierung schließt Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe, ihres Geschlechts oder ihrer sozialen Herkunft von bestimmten Berufen aus oder verwehrt ihnen gar jegliche Arbeit oder ein leistungsgerechtes Entgelt. Dies führt zu einer sozialen und wirtschaftlichen Benachteiligung, die wiederum Ineffizienz und ungleiche Ergebnisse zur Folge hat. Gleichzeitig verringert signifikante und anhaltende Ungleichheit in Bezug auf Einkommen, Vermögen und Chancen die Wirksamkeit jeglicher Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung. Dies kann politische Instabilität und soziale Unruhen mit entsprechenden

negativen Auswirkungen auf Investitionen und das Wirtschaftswachstum zur Folge haben.

3. In der Gesamtbetrachtung der Anstrengungen zur Überwindung von Diskriminierung ergibt sich eine Mischung signifikanter Fortschritte und deutlicher Misserfolge. Die Ächtung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf ist heute so gut wie global, und das gleiche gilt für das Bekenntnis der Politik, sie zu bekämpfen. Neun von zehn IAO-Mitgliedstaaten haben die zwei grundlegenden internationalen Arbeitsnormen zu diesem Thema – das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, 1958, – ratifiziert (siehe Teil I, Kapitel 1). Mit der Ratifizierung von Übereinkommen Nr. 111 durch China im Jahr 2006 hat die Zahl der durch dieses Übereinkommen weltweit geschützten Personen beträchtlich zugenommen.

4. Die in vielen Ländern erzielten Fortschritte im rechtlichen und institutionellen Bereich waren ebenfalls bemerkenswert. Kürzlich reformierte Arbeitsgesetze enthalten Nichtdiskriminierungs- und Gleichheitsvorschriften; viele Länder, vor allem in Afrika südlich der Sahara, haben Gesetze verabschiedet, die Arbeitnehmer mit HIV/Aids vor Diskriminierung schützen, und sexuelle Belästigung ist in vielen Ländern verboten. Länder haben das Spektrum der verbotenen Gründe für Diskriminierung über die in Übereinkommen Nr. 111 explizit genannten erweitert. Zu diesen Ländern zählen die EU-Mitgliedstaaten, die in den letzten Jahren die im Jahr 2000 erlassenen Richtlinien zur Regelung der Diskriminierung bei der Arbeit<sup>2</sup> in

<sup>1</sup> 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 1(B), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003, Abs. 11.

<sup>2</sup> Die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, der darauf abzielt, Diskriminierung aufgrund von Glaubensbekenntnis oder Weltanschauung, Alter, Behinderung oder sexueller Orientierung zu untersagen.

der gesamten EU in nationales Recht umgesetzt haben, wodurch die Diskriminierung aufgrund von Rasse, Glaubensbekenntnis oder Weltanschauung, Alter, Behinderung oder sexueller Orientierung gesetzlich verboten wurde.

**5.** Wenngleich dieser Trend in manchen Regionen augenfälliger war als in anderen, konnte insgesamt eine Tendenz zu einer stärkeren institutionellen Verpflichtung zu Nichtdiskriminierung und Gleichheit verzeichnet werden. In den letzten vier Jahren wurden Fachgremien oder Fachkommissionen eingerichtet, die Opfern von Diskriminierung Rechtsbeistand bieten oder Arbeitgeber beraten, wie sie ihre Entgeltsysteme transparenter und geschlechtsneutraler machen können. So wurde beispielsweise in Brasilien, wo 46 Prozent der Bevölkerung dunkelhäutig sind, 2003 zum ersten Mal ein mit ministeriellem Status ausgestattetes Sondersekretariat für Maßnahmen zur Förderung der Rassengleichheit (SEPPIR) eingerichtet.

**6.** An Aktionsplänen, Sonderprogrammen oder aktiven Arbeitsmarktkonzepten zur Verbesserung des Status und der Beschäftigungsaussichten von für Diskriminierung anfälligen Gruppen hat es nicht gemangelt. Diese reichen von einkommensschwachen Müttern von Kleinkindern bis zu Menschen mit Behinderungen und älteren Arbeitnehmern. Mit dem Auftrag, Beschäftigungskonzepte zur Beseitigung der bestimmte Teile der Bevölkerung betreffenden Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit zu entwickeln, wurden dreigliedrige Kommissionen wie die Dreigliedrige Kommission für Geschlechter- und Rassengleichstellung bei der Arbeit in Brasilien eingesetzt. In einer zunehmenden Zahl von Ländern in Europa und Lateinamerika wurden Tarifverträge abgeschlossen, die einen Erziehungsurlaub für Väter vorsehen. Dies fördert die gerechtere Verteilung entlohnter und nicht entlohnter Arbeit zwischen Männern und Frauen.

**7.** All dies sind positive Entwicklungen; es bestehen jedoch weiterhin zahlreiche Defizite. Wie aus der relativ geringen Zahl von Diskriminierungsklagen und noch weniger Verurteilungen in vielen Ländern ersichtlich ist, wird insbesondere in Entwicklungs- und Transformationsländern, aber nicht nur dort, das geltende Recht unzureichend durchgesetzt. Spezialisierten Gremien und Kommissionen stehen zu wenig Personal und Finanzmittel zur Verfügung. Aktionspläne und Sonderprogramme hatten häufig einen zu engen Geltungsbereich, konnten nicht auf Dauer aufrechterhalten werden und fielen politischen Veränderungen zum Opfer. Millionen Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft, in der soziale Schranken und Trennlinien fortbestehen<sup>3</sup>, profitieren nicht von Konzepten für mehr Gleichheit,

die sich gewöhnlich an Arbeitsstätten und Beschäftigten im formellen Sektor orientieren. Die neuen Maßnahmen, die diese Beschränkungen aufheben sollten, scheinen per saldo nicht zu weniger Diskriminierung geführt zu haben.

**8.** Wenn wir Fortschritte erreichen wollen, müssen wir verstehen, warum es so schwierig ist, Gleichheit herzustellen.

**9.** Erstens ist Diskriminierung sowohl in der Natur des Menschen als auch in der Arbeitsweise von Institutionen verwurzelt. Sie war immer und überall ein Aspekt des Gemeinwesens. Dies erschwert es, dagegen vorzugehen, bevor die Situation unerträglich wird.

**10.** Zweitens ist Diskriminierung ein sich entwickelnder Prozess: Seit langem bestehende Formen von Diskriminierung, etwa aufgrund von Rasse, Glaubensbekenntnis, Klassenzugehörigkeit oder Geschlecht, sterben nicht einfach aus, sondern nehmen subtilere Erscheinungsformen an oder werden sogar mit ausgefeilteren Begründungen legitimiert. Beispielsweise haben Terrorismus und die Sicherheitspolitik seit dem 11. September 2001 dazu beigetragen, Pauschalverdächtigungen von Muslimen und Arabern zu verstärken, was zu gravierender Diskriminierung am Arbeitsplatz geführt hat. Feindselige und rassistische Äußerungen gegenüber tatsächlichen oder mutmaßlichen ausländischen Arbeitnehmern sind sowohl in Industrie- als auch in Entwicklungsländern an der Tagesordnung. Diese Ressentiments erwachsen aus in den Gastländern herrschenden Gefühlen von Furcht und Unsicherheit, die durch die mit der Globalisierung einhergehenden tief greifenden sozioökonomischen Veränderungen zugenommen haben. Zu den früher üblichen Rechtfertigungen für Rassismus unter Verweis auf die angebliche Überlegenheit einer Kultur im Vergleich zu einer anderen gesellen sich nun Argumente, die sich auf die angebliche Notwendigkeit der Bewahrung nationaler Identitäten und Kulturen vor Werten und Institutionen anderer Kulturen stützen. Gleichzeitig entstehen infolge sowohl struktureller wirtschaftlicher Veränderungen als auch gesellschaftlicher und kultureller Umwälzungen neue Formen der Diskriminierung. Ein bestimmtes Alter oder ein vermuteter Lebensstil kann heute insbesondere in den Industrieländern zu einem folgenschweren Nachteil im Berufsleben werden.

**11.** Drittens gehen trotz des allgemeinen Konsenses darüber, dass Diskriminierung sowohl falsch als auch ineffizient ist, die Meinungen darüber auseinander, wie sie beseitigt werden kann und was die Förderung der Chancengleichheit in der Praxis bedeutet. Die anhaltende hitzige Debatte darüber, ob die positive Diskriminierung unterrepräsentierter Gruppen erstrebenswert, legitim und wirksam ist, mag als Beispiel für diese divergierenden Meinungen dienen.

**12.** Viertens herrscht der Eindruck vor, dass insbesondere kurz- und mittelfristig die Ausmerzung

<sup>3</sup> B. Harriss-White: „Inequality at work in the informal economy: Key issues and illustrations“ in *International Labour Review*, Jg. 142 (2003), Nr. 4, S. 459-469.

der Diskriminierung zu kostspielig ist, ihre Vorteile schwer zu messen sind und die Kosten schwerer wiegen als potenzielle Vorteile. Dies erklärt, warum in Zeiten wirtschaftlicher Rezession oder Stagnation Maßnahmen für mehr Gleichheit auf Widerstand stoßen, an Legitimation einbüßen und möglicherweise aufgegeben werden.

**13.** Fünftens und letztens haben die Liberalisierung des Handels und der Finanzmärkte sowie eine rigorose Geld- und Haushaltspolitik, die die Voraussetzungen für einen gesunden marktwirtschaftlichen Wettbewerb schaffen sollten, nicht immer zu mehr sozialer Gleichheit oder zu mehr Solidarität zwischen Arbeitnehmern oder Arbeitnehmergruppen geführt. Gleichzeitig haben die weltweite Verbreitung der Demokratie und die wachsende Macht der Medien benachteiligten Gruppen geholfen, sich Gehör zu verschaffen und nachdrücklich wirksamere Mechanismen sozialer Solidarität einzufordern.

**14.** Warum wird dann der geringere berufliche Erfolg bestimmter sozialer Gruppen lediglich als Bestätigung ihrer unzureichenden Fähigkeiten und nicht als das Ergebnis verwehrter Chancen infolge früherer und anhaltender systemischer Diskriminierung wahrgenommen? Wenngleich Diskriminierung und die dadurch verfestigten Ungleichheiten unbestritten ein strukturelles Problem darstellen, für das Behelfslösungen nicht taugen, zeigen aussagekräftige Belege, dass die Duldung von Diskriminierung mit großen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Nachteilen verbunden ist <sup>4</sup>.

**15.** Dieser Bericht baut auf dem ersten Gesamtbericht über die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit auf <sup>5</sup>. Seine Hauptbotschaft lautet, dass zur weiteren wirksamen Bekämpfung der Diskriminierung am Arbeitsplatz die Schaffung von Gesellschaften mit mehr Gleichheit zu einem zentralen Ziel von Entwicklungsparadigmen und -konzepten und die Förderung der Chancengleichheit in Bezug auf den Zugang zu menschenwürdiger Arbeit für alle Frauen und Männer unabhängig von Rasse, Glaubensbekenntnis, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung Vehikel für Fortschritte in diese Richtung werden müssen. Die Bestätigung von menschenwürdiger Arbeit als einem globalen Ziel des Tagungsteils auf hoher Ebene des VN-Wirtschafts- und Sozialrates – also auf Ministerebene – im Juli 2006 und die Verabschiedung einer Reihe von Beschlüssen zur Förderung menschenwürdiger Arbeit in Europa und der Welt durch den Rat der Europäischen

Union sechs Monate später <sup>6</sup> stützen die Bemühungen, Gleichheit bei der Arbeit weltweit Wirklichkeit werden zu lassen.

**16.** Dieser zweite Gesamtbericht zum Thema Diskriminierung gliedert sich in vier Teile. Teil I definiert die Konzepte Diskriminierung, Gleichbehandlung und Chancengleichheit und behandelt darüber hinaus die Erfolge und Probleme bei der Messung von Diskriminierung und bei der Bewertung von Fortschritten bezüglich der Förderung von Gleichheit in der Welt der Arbeit auf globaler Ebene.

**17.** Teil II beschreibt die Muster der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf weltweit, aufbauend auf den ersten Gesamtbericht zu dem Thema. Dieser Teil nimmt eine Beurteilung der globalen Situation bei den herkömmlicheren Formen von Diskriminierung vor, insbesondere aufgrund des Geschlechts oder der Rasse, die im ersten Gesamtbericht über Diskriminierung zu vorrangigen Handlungsfeldern der IAO im Zeitraum von 2004 bis 2007 erklärt worden waren. Anschließend beschreibt er aktuelle Trends bei Formen von Diskriminierung, auf die bereits im früheren Gesamtbericht eingegangen wurde und die in jüngerer Zeit als nicht hinnehmbar eingestuft wurden: Diskriminierung aufgrund von Behinderung, vermutetem oder tatsächlichem HIV/Aids-Status oder Alter. Neu an diesem Bericht ist, dass darin erstmals auf Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung eingegangen wird, die in einer wachsenden, wenngleich immer noch begrenzten Zahl von Ländern Anlass zur Sorge gibt. Ein weiteres neues Element ist die Untersuchung von in fortgeschrittenen Volkswirtschaften neu entstehenden Praktiken, Personen zu benachteiligen, die eine genetische Veranlagung haben, an bestimmten Krankheiten zu erkranken, oder einen bestimmten Lebensstil pflegen. Alle diese Trends müssen sorgfältig überwacht werden.

**18.** Teil III gibt einen Überblick über den Geltungsbereich und die Wirkung von Gesetzen, Grundsatzkonzepten und praktischen Maßnahmen einer Reihe von Akteuren – des Staates, der Sozialpartner und anderer relevanter Institutionen – zur Bekämpfung der Diskriminierung und zur Förderung von Gleichheit auf nationaler, internationaler und globaler Ebene. Die beschriebenen nationalen Initiativen betreffen vorwiegend Länder mit hohem oder mittlerem Einkommen. Dies beruht auf der höheren Zahl von Antidiskriminierungsmaßnahmen und der Verfügbarkeit entsprechender Daten in diesen Ländern, was ein besseres Verständnis der tatsächlichen Effekte nationalen Handelns ermöglicht und einige nützliche Rückschlüsse gestattet, die zukünftige politische Entscheidungen erleichtern. Es spiegelt jedoch auch

<sup>4</sup> Weltbank: *Weltentwicklungsbericht 2006: Chancengerechtigkeit und Entwicklung* (Droste, Düsseldorf, 2006).

<sup>5</sup> IAA: *Gleichheit bei der Arbeit – Ein Gebot der Stunde*, a.a.O.

<sup>6</sup> Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Rates zum Thema „Menschenwürdige Arbeit für alle“, unter [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

den niedrigen Stellenwert des Themas der Diskriminierung bei der Arbeit in der öffentlichen Agenda von Ländern mit niedrigem Einkommen wider, was darauf hindeutet, dass dieses Problem entweder schwer zu lösen ist oder nicht als prioritär eingestuft wird. Andererseits ergibt die Überprüfung auf internationaler und globaler Ebene, dass in immer mehr Instrumenten für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln Bezug genommen wird auf Nichtdiskriminierungs- und Gleichheitsaspekte sowie auf die Auswirkungen regionaler wirtschaftlicher Integrationsprozesse und von Verhandlungen zu Handelsfragen auf den Erfolg einer Agenda für mehr Gleichheit in der Welt der Arbeit.

**19.** In Teil IV wird berichtet, wie die IAO ihre Mitgliedstaaten bei der Beseitigung der Diskriminierung und der Förderung von Chancengleichheit unterstützt. Dabei sind sowohl Errungenschaften als auch Probleme zu verzeichnen. Die IAO hat weiterhin Unterstützung bei der Formulierung oder Überarbeitung von Gleichstellungsgesetzen sowie der Integration von Nichtdiskriminierungs- und Gleichheitsaspekten in Arbeitsgesetzreformen geleistet. Durch ihr Aufsichtssystem hat sie immer wieder auf sowohl herkömmliche als auch neue Probleme aufmerksam gemacht und positive Entwicklungen gefördert. Die Aktivitäten mit dem Ziel, Menschen mit Behinderungen oder mit tatsächlichem oder vermuteten HIV/Aids-Status Chancengleichheit zu garantieren, wurden ebenso fortgesetzt wie Maßnahmen zu bestimmten Aspekten der Gleichstellung der Geschlechter. Es wurden auch Anstrengungen unternommen –

wenngleich nicht auf einer einheitlichen Grundlage –, Nichtdiskriminierungs- und Gleichheitsaspekte in Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit sowie in beschäftigungsorientierte Strategien und Programme zur Armutsbekämpfung zu integrieren. Auch in punkto Entgeltgleichheit sowie im Kampf gegen Diskriminierung aufgrund der Rasse – zwei Bereiche, bei denen im ersten Gesamtbericht Handlungsbedarf und Defizite festgestellt worden waren – wurden nur langsam Fortschritte erzielt. Aus dem Gesamtbild ist ersichtlich, wie hartnäckig sich diese Probleme weltweit einer Lösung widersetzen, sodass dieser Befund nicht unbedingt verwundern kann. Er wirft jedoch wichtige Fragen darüber auf, wie weiter vorgegangen werden soll.

**20.** In Teil IV werden diese und andere Fragen erörtert und Vorschläge für die Zukunft unterbreitet. Es wird der Standpunkt vertreten, dass die Frage der Chancengleichheit bei der Arbeit in die nächsten Phasen der Agenda für menschenwürdige Arbeit integriert wird sollte, und zwar vor allem in Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und die Bemühungen um eine kohärente Grundsatzipolitik auf der globalen Ebene.

**21.** Die Beseitigung von Diskriminierung und die Förderung von Gleichheit sind eine ständige Herausforderung, die ein neuerliches politisches und grundsätzliches Engagement erfordern. Sie stellen dennoch Ziele dar, die die IAO sowie ihre Mitgliedsgruppen und internationalen Partner erreichen können, wenn alle beteiligten Parteien stetige Bemühungen unternehmen.







# TEIL I

## Definition und Messung von Diskriminierung

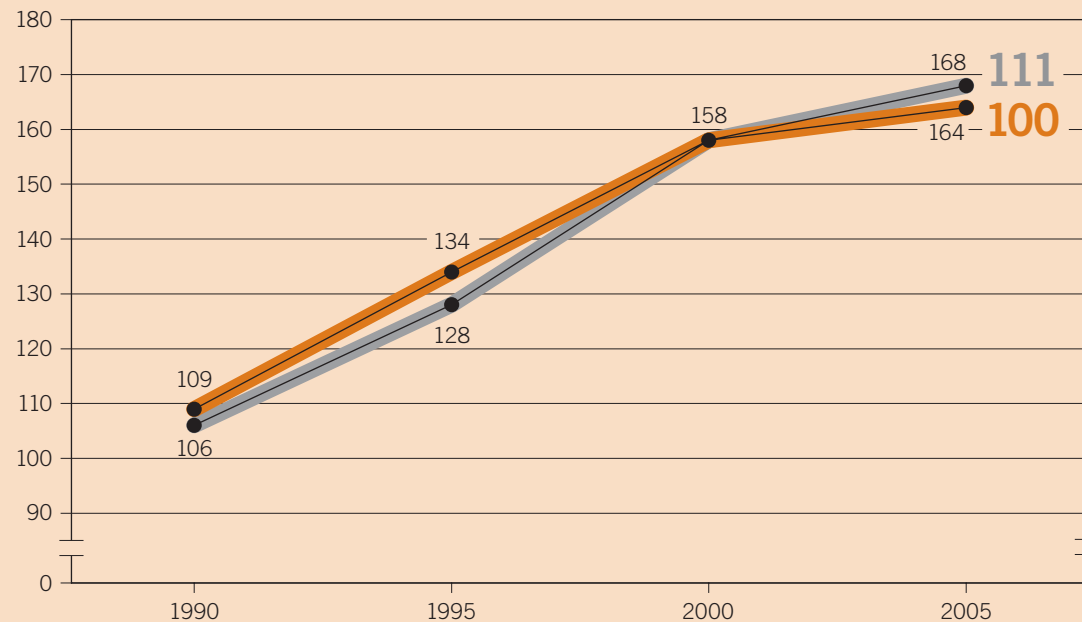
**22.** Es herrscht allgemein Einigkeit, dass Diskriminierung bei der Arbeit eine Missachtung eines Menschenrechts ist. Sie stellt eine Vergeudung menschlicher Fähigkeiten mit negativen Folgen für die Produktivität und das wirtschaftliche Wachstum dar, erzeugt sozioökonomische Ungleichheiten, die den sozialen Zusammenhalt und die Solidarität in der Gesellschaft untergraben, und sie erschwert die Armutsbekämpfung. Es besteht auch Einvernehmen darüber, dass die Förderung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung eine Voraussetzung für die Beseitigung der Diskriminierung im Recht und in der Praxis ist<sup>1</sup>.

**23.** Das Bekenntnis der Politik zur Bekämpfung der Diskriminierung und zur Förderung von Gleichbehandlung und Chancengleichheit bei der Arbeit ist fast global. Die hohe Zahl der Ratifizierungen des Übereinkommens (Nr. 100) über die

Gleichheit des Entgelts, 1951, und des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf, 1958, in den letzten Jahren und ihre ständige Zunahme belegen dies (Abbildung 1.1 und Übersicht 1.1).

**24.** Vor diesem Hintergrund lautet die Hauptfrage, ob Fortschritte auf dem Weg zu mehr Gleichheit allen zugute kommen, und die Hauptaufgabe besteht darin, Erkenntnisse zu gewinnen, die als Leitlinien für zukünftige Aktivitäten des Staates, der Sozialpartner und anderer wichtige Akteure dienen können. Dieser Teil des Gesamtberichts definiert noch einmal kurz die Konzepte der Diskriminierung sowie der Gleichbehandlung und Chancengleichheit in Beschäftigung und Beruf. Angesichts der Missverständnisse und der mangelnden Klarheit, die diese Begriffe umgeben, ist dies unerlässlich.

<sup>1</sup> Siehe 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.

**Abbildung 1.1. Zahl der Ratifizierungen der Übereinkommen Nr. 100 und 111, 1990-2005****Übersicht 1.1. Länder, die die Übereinkommen Nr. 100 bzw. Nr. 111 noch nicht ratifiziert haben****Länder, die das Übereinkommen Nr. 100 noch nicht ratifiziert haben (16)**

Bahrain, Katar, Kiribati, Kuwait, Demokratische Volksrepublik Laos, Liberia, Montenegro, Myanmar, Namibia, Oman, Salomon-Inseln, , Samoa, Somalia, Surinam, Timor-Leste und Vereinigte Staaten

**Länder, die das Übereinkommen Nr. 111 noch nicht ratifiziert haben (14)**

Japan, Kiribati, Demokratische Volksrepublik Laos, Malaysia, Montenegro, Myanmar, Oman, Salomon-Inseln, Samoa, Singapur, Surinam, Thailand, Timor-Leste und Vereinigte Staaten

## 1. Diskriminierung und Gleichheit: Definition der Konzepte

**25.** Das Übereinkommen Nr. 111 definiert Diskriminierung als „jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben“. Es lässt außerdem zu, dass nach Anhörung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden durch die Regierungen weitere Kriterien hinzugefügt werden. Auf der Grundlage von den bei den Mitgliedstaaten eingeholten Informationen hat der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen festgestellt, dass in vielen Ländern zusätzliche Gründe für Diskriminierung zusätzlich zu den im Übereinkommen Nr. 111 genannten anerkannt wurden, und der frühere wie der aktuelle Gesamtbericht zu dem Thema bestätigen dies. In einer zunehmenden Zahl von Ländern wurde die Liste in den letzten Jahren u.a. um Behinderung, Alter, Gesundheitszustand (einschließlich tatsächlichem oder vermutetem HIV/Aids-Status), Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft und Familienstand erweitert.

**26.** Diskriminierung kann bei der Stellensuche, während der Arbeitszeit und beim Ausscheiden aus einem Arbeitsverhältnis stattfinden. Diskriminierung ist eine Anders- oder Schlechterbehandlung bestimmter Personen aufgrund eines oder mehrerer der vorstehend genannten Merkmale unabhängig von ihrer Fähigkeit zur Erfüllung der Voraussetzungen, die mit der Tätigkeit verbunden sind. Diskriminierung liegt vor, wenn einem qualifizierten Anhänger einer Minderheitsreligion aufgrund seines Glaubensbekenntnisses eine Stelle verwehrt oder ein kompetenter Arbeitnehmer, der Gewerkschaftsmitglied ist, aufgrund dieses Umstands gemobbt wird. Um Diskriminierung handelt es sich ebenfalls, wenn ein ausländischer Arbeitnehmer geringer entlohnt wird als ein einheimischer oder wenn Landarbeitern, die einer niedrigen Kaste angehören oder zur indigenen Bevölkerung zählen, der Lohn ständig später ausgezahlt wird als ihren Kollegen aus einer höheren Kaste oder nicht indigenen Gruppen. Auch eine Krankenschwester oder eine Röntgenassistentin, die gleichwertige Arbeit verrichten wie ein Medizintechniker, aber schlechter bezahlt werden, sind Opfer von Diskriminierung.

**27.** Diskriminierung ist kein außergewöhnliches oder von der Regel abweichendes Ereignis, sondern ein systeminhärentes Phänomen, das häufig mit der Arbeitsorganisation zusammenhängt und auf vorherrschenden kulturellen und sozialen Werten und Normen beruht. Diskriminierung findet im

formellen und informellen Sektor statt, kann allerdings im Letztgenannten offener zutage treten, weil er außerhalb des Geltungsbereichs oder der Reichweite der Arbeitsgesetze und der Durchsetzungsmechanismen liegen kann.

**28.** Diskriminierung kann unmittelbar und mittelbar erfolgen. Sie ist unmittelbar, wenn Vorschriften, Vorgehensweisen und Grundsätze bestimmte Personen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe ausgrenzen oder bevorzugen. Zu den Formen unmittelbarer Diskriminierung zählen Stellenangebote, die die Aussage enthalten, dass sich Personen über einem bestimmten Alter erst gar nicht zu bewerben brauchen, oder eine Personalpolitik, die generell Schwangerschaftstests für Arbeitnehmerinnen vorsieht, um diese bei einem positiven Befund nicht einzustellen oder zu entlassen. Diskriminierung aufgrund von Schwangerschaft scheint selbst in Ländern wieder zuzunehmen, in denen diese Form der Diskriminierung lange bekämpft wurde und die mit stark rückläufigen Fertilitätsraten konfrontiert sind. So wird in einem Bericht der britischen Equal Opportunities Commission festgestellt, dass im Vereinigten Königreich jährlich 30.000 Frauen aufgrund einer Schwangerschaft arbeitslos werden und nur 3 Prozent derjenigen, denen deswegen Schwierigkeiten bereitet werden, eine Klage bei einem Arbeitsgericht einreichen<sup>2</sup>. Diskriminierung liegt auch vor, wenn Unternehmen Arbeitnehmerinnen bei der Einstellung vorschreiben, dass sie erst eine gewisse Zeit für das Unternehmen tätig sein müssen, bevor sie schwanger werden dürfen<sup>3</sup>.

**29.** Diskriminierung ist mittelbar, wenn sich scheinbar neutrale Normen und Vorgehensweisen unverhältnismäßig auf eine oder mehrere feststellbare Gruppen auswirken, ohne dass es dafür eine Rechtfertigung gibt. Die Durchführung von Fortbildungskursen außerhalb der normalen Arbeitszeit, beispielsweise am Wochenende oder nach Feierabend, kann Arbeitnehmer ausschließen, die vielleicht an einer Teilnahme interessiert sind, wegen ihrer familiären Verpflichtungen dazu aber nicht in der Lage sind, was wiederum ihre Aufstiegschancen beeinträchtigt.

**30.** Die Ungleichbehandlung bestimmter Kategorien von Arbeitnehmern in Form eines niedrigeren

<sup>2</sup> Equal Opportunities Commission: „Pregnancy discrimination: EOC investigation“, unter [www.eoc.org.uk](http://www.eoc.org.uk).

<sup>3</sup> The Research Centre for Female Labor and Gender, Institute of Labour Science and Social Affairs, Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs; F. Howell: *Equality, labour and social protection for women and men in the Formal and Informal economy in Viet Nam: Issues for advocacy and policy development* (Hanoi, IAA, 2003), S. 90.

Niveaus von Sozialleistungen oder des Entgelts kann ebenfalls mittelbare Diskriminierung sein. Die überall anzutreffende Einschränkung des Rechtsschutzes für Hausangestellte, bei denen es sich mehrheitlich um Frauen mit niedrigem Einkommen handelt, die einer rassischen oder ethnischen Minderheit angehören und häufig Ausländerinnen sind, wurde als eine Form mittelbarer Diskriminierung aufgrund von Klassenzugehörigkeit, Geschlecht, Rasse oder Migrantenstatus anerkannt.

**31.** 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 oder ein mangelhaftes Angebot an Bildungs-, Verkehrs- und anderen Dienstleistungen in Wohngebieten oder Gettos zählen, in denen viele Angehörige ethnischer Minderheiten oder Einwanderer wohnen.

**32.** Jegliche Form von Diskriminierung resultiert in Ungleichheiten, die für die Opfer von Diskriminierung eine Benachteiligung zur Folge hat, die ihren Zugang zu Beschäftigungschancen und erst recht zu Gleichbehandlung am Arbeitsplatz verschlechtert. Sie beeinträchtigt auch die Arbeitsmotivation und die Leistungsfähigkeit, was zu niedrigerer Arbeitsproduktivität und Spannungen am Arbeitsplatz mit negativen Folgen für die Leistung und den Zustand des Unternehmens insgesamt führt. Deshalb nutzt die Förderung personalpolitischer Praxis und Grundsätze, die Diskriminierung bei der Arbeit verhindern und Gleichbehandlung sowie Chancengleichheit ohne willkürliche Unterscheidungen begünstigen, nicht nur den einzelnen Arbeitnehmern, sondern auch dem Unternehmen.

**33.** Schwerwiegende und anhaltende Diskriminierung bei der Arbeit trägt zu Armut und sozialer Ausgrenzung bei. Vorurteile auf der Grundlage der sozialen Herkunft und des familiären Hintergrunds wiegen oft schwerer als tatsächliche Qualifikationen oder Strebsamkeit und verurteilen Menschen somit zu sozialer Immobilität. Besonders zu leiden haben Menschen, die mehrfach diskriminiert werden, beispielsweise solche, die nicht nur arm sind, sondern auch einer religiösen oder rassischen Minderheit angehören und gleichzeitig bereits ein höheres Alter erreicht haben.

**34.** Aus diesem Grund sind Arme so häufig von Diskriminierung betroffen und hindert Armut Menschen, sich von Diskriminierung zu befreien. Der beschriebene Sachverhalt zeigt, dass strukturelle sowie unmittelbare und mittelbare Diskriminierung nur durch gezielte Grundsatzinterventionen seitens des Staates, der Sozialpartner und anderer wichtiger Akteure wirksam überwunden werden kann.

**35.** Nicht alle Unterschiede in der Behandlung von Arbeitnehmern sind unrechtmäßig. Dazu zählen beispielsweise solche, die sich aus den tatsächlichen Anforderungen einer Stelle ergeben. Männlich oder weiblich zu sein, kann eine rechtmäßige Vorbedingung bei Stellen sein, die engen Körperkontakt erfordern oder im Bereich der darstellenden Künste angesiedelt sind. Unterscheidungen auf der Grundlage von Qualifikationen oder Einsatzwillen sind gerechtfertigt und legitim: Gegen Entgeltunterschiede auf der Grundlage unterschiedlich langer Bildung oder Arbeitszeiten ist nichts einzuwenden.

**36.** Genauso stellen spezielle Maßnahmen, die die nicht identische Behandlung von Personen mit besonderen Bedürfnissen aufgrund ihres Geschlechts, einer geistigen, sensorischen oder körperlichen Behinderung oder ihrer sozialen Herkunft umfassen, keine Diskriminierung dar. Die Anwendung des Prinzips der Gleichbehandlung und der Chancengleichheit bedeutet mehr, als Personen gleich zu behandeln: Es erfordert auch spezielle Maßnahmen und die Berücksichtigung von Unterschieden. Der Bau von Rampen in Arbeitsstätten für körperbehinderte Arbeitnehmer ist eine solche Maßnahme, und Arbeitnehmerinnen Schwangerschafts- und Mutterschutz zu garantieren, ist eine Voraussetzung für die Gewährleistung echter Gleichheit mit Männern in der Arbeitswelt.

**37.** Zeitlich begrenzte Sondermaßnahmen – auch bekannt als positive Diskriminierung – können ebenfalls genutzt werden, um die Situation wegen früherer oder aktueller Diskriminierung besonders benachteiligter Gruppen rascher zu verbessern. Sie umfassen eine Reihe von Interventionen, die zeitlich begrenzt sind (was nicht bedeutet, dass sie von kurzer Dauer sein müssen), unterschiedliche Zielgruppen haben können und aus unterschiedlichen Gründen gerechtfertigt sein können (siehe Abschnitt über positive Diskriminierung in Teil III, Kapitel 1). Sie decken unterschiedliche Phasen und Aspekte des Arbeitsverhältnisses ab und können mit dem Erreichen von Zielen in den Bereichen Einstellung, Ausbildung, Beförderung oder Quoten in Zusammenhang stehen. Dabei geht es immer darum, dass ein bestimmter Stellenanteil an Angehörige unterrepräsentierter Gruppen vergeben wird. Unabhängig von diesen Unterschieden basieren Maßnahmen der positiven Diskriminierung auf der Anerkennung des Umstands, dass die Beseitigung von Diskriminierung allein nie zu gleichen Bedingungen für alle führen kann, wenn es erst einmal zu verfestigter und anhaltender Benachteiligung gekommen ist.

**38.** Diese Maßnahmen haben Anlass zu umfangreichen Diskussionen und Kontroversen gegeben, in der jüngeren Vergangenheit auch im Kontext von Arbeitsrechtsreformen. Kritiker bemängeln, dass sie Personen, die nicht zu den Zielgruppen gehören, unangemessen benachteiligen, Angehörige

rige der Zielgruppen weiter stigmatisieren und zu einem Rückgang der Gesamteffizienz und -produktivität führen. Die Erfahrung zeigt, dass mit diesen Maßnahmen die angestrebten Ziele erreicht werden können, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden.

**39.** Um Gleichheit bei der Arbeit durchzusetzen, reicht es daher nicht aus, Diskriminierung zu verbieten: Der Status quo muss geändert und die Arbeitswelt muss integrativer gestaltet werden. Wie viel Wandel erstrebenswert ist, in welcher Beziehung und bis zu welchem Zeitpunkt, muss auf der Landesebene den nationalen Möglichkeiten entsprechend und unter Berücksichtigung kultureller und sozialer Empfindlichkeiten entschieden werden.

**40.** Das Problembewusstsein in Bezug auf Diskriminierung und die Bereitschaft zu ihrer Bekämpfung variieren im Lauf der Zeit und nach Diskriminierungsgrund: Beispielsweise ist in den EU-

Mitgliedstaaten sexuelle Orientierung der Grund, bei dem bis heute im Vergleich zu den anderen in der letzten Zeit anerkannten Diskriminierungsgründen die geringsten Fortschritte erzielt wurden. In manchen Fällen kann die Gleichstellung der Geschlechter überlieferten Normen zuwiderlaufen, und ihre Förderung kann als Strategie zur Schwächung bestimmter Gruppen wahrgenommen werden – beispielsweise indigener Völker, die bereits unter beträchtlichem Druck stehen, ihre kulturelle Identität aufzugeben.

**41.** Flexibilität ist zweifellos notwendig; was letztlich zählt, sind jedoch die in der Praxis erzielten Ergebnisse. Dies wiederum erfordert die ständige Überwachung, Beurteilung und Anpassung der ergriffenen Maßnahmen zur Förderung von Gleichheit, der Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die Situation geschützter Gruppen und der Häufigkeit von Diskriminierung.

## 2. Diskriminierung messen: Wo stehen wir?

**42.** Die regelmäßige Erfassung von Daten zur Diskriminierung ist eine Voraussetzung dafür, sie sichtbar zu machen und kostenwirksame Gegenmaßnahmen zu entwickeln. Diskriminierung zu messen ist auch wichtig, weil sie das Stigma zu verringern hilft, das bestimmten Gruppen anhaftet. Wenn den Angehörigen dieser Gruppen klar gemacht wird, dass ihre Benachteiligung das Resultat von Rechtsverletzungen ist, trauen sie sich vielleicht, ihre Rechte einzufordern und Wiedergutmachung zu verlangen.

**43.** Die Messung und Überwachung von Diskriminierung sowohl auf der globalen als auch auf der nationalen Ebene ist nicht einfach, wenngleich in den letzten Jahren einige Fortschritte erzielt wurden. Bestehende Probleme betreffen sowohl, was, als auch, wie gemessen werden sollte. Ein offensichtlicher Weg der Erfassung von Diskriminierung bei der Arbeit ist die Zusammenstellung und statistische Aufbereitung der Zahl der Diskriminierungsbeschwerden, der Zahl der entschiedenen Fälle und der Zahl der Verurteilungen. Nützlich an dieser Art von Daten ist, dass sie dazu beitragen, für Diskriminierung anfällige Gruppen zu ermitteln, und dass sie Veränderungen der Handlungskonzepte und der Vorgehensweisen in der Praxis sowie ihre Wirkung deutlich machen<sup>4</sup>.

**44.** Diese Daten erfassen jedoch nur einen kleinen Teil der tatsächlich stattfindenden Diskriminierung. Dies gilt insbesondere in Ländern, in denen die Menschen nur in eingeschränktem Maß über Rechte und Rechtsbehelfe Bescheid wissen, das geltende Recht nur schwach durchgesetzt wird, die Klageerhebung mühsam sowie kostspielig ist und Arbeit vorwiegend informell ist. Paradoxerweise ist eine hohe und steigende Zahl von Diskriminierungsbeschwerden gewöhnlich ein Zeichen für Fortschritt: Sie signalisiert ein besseres Verständnis dessen, was Diskriminierung ist, und spiegelt Vertrauen in die Unparteilichkeit und Effizienz des Justizsystems oder anderer Rechtsbehelfsmechanismen wider. Deshalb liefert diese Art von Daten einen nützlichen, wenngleich unzureichenden Indikator für die Diskriminierungsprobleme in einem Land.

**45.** Ein anderer Weg zur Messung von Diskriminierung besteht in der Sammlung von Statistiken zu Ungleichheiten bei den Arbeitsmarktergebnissen auf der nationalen Ebene zwischen dominierenden Gruppen und Gruppen, die von spezifischen Formen von Diskriminierung betroffen sind. Wenngleich – wie bereits erwähnt – nicht alle

Unterschiede auf Diskriminierung zurückgeführt werden können, führt Diskriminierung zu Ungleichheiten. Sind diese erheblich und von Dauer, macht die Schlussfolgerung Sinn, dass Diskriminierung vorliegt. Die regelmäßige Messung von Ungleichheiten zwischen Gruppen kann deshalb dazu beitragen, Druck auf die politischen Entscheidungsträger auszuüben, staatliche Handlungskonzepte zu beschließen, die auf die Beseitigung dieser Ungleichheiten abzielen. Regressionsanalysen ermöglichen zu entscheiden, welcher Teil des Unterschieds auf Diskriminierung zurückgeführt werden muss und welcher auf objektiven Faktoren wie Bildung, Berufserfahrung oder Beschäftigungssektor beruht. Sie liefern somit Orientierungshilfen für gezieltere Interventionen der Politik.

**46.** In manchen Ländern sind in Frage kommende Unternehmen gesetzlich verpflichtet, Statistiken zur Zusammensetzung ihrer Belegschaft nach Geschlecht oder Rasse zu erstellen, damit ermittelt werden kann, ob Diskriminierung stattfindet, und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen ergriffen werden können. Diese Ergebnisse werden dann den Daten in offiziellen nationalen Statistiken zur Zusammensetzung der nationalen oder lokalen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nach Geschlecht oder Rasse gegenübergestellt. Wenn sich Diskrepanzen ergeben, werden die Unternehmen aufgefordert, die bemängelte Situation abzustellen, indem sie den Anteil der unterrepräsentierten Gruppen am Personal und in den vertretenen Berufen erhöhen (siehe Teil III, Kapitel 1, Abschnitt über die sich wandelnde Arbeitsnachfrage). Die Zahl der Länder, in denen aktive Antidiskriminierungsgesetze in Kraft sind, ist noch klein, nimmt jedoch zu.

**47.** Bei der Messung von Ungleichheiten zwischen Gruppen besteht das Problem darin, dass aussagekräftige Daten auf nationaler Ebene nur für einige Diskriminierungsgründe verfügbar sind (mit großen Unterschieden von Land zu Land), und es solche Daten auf globaler Ebene für noch weniger Gründe gibt. Beispielsweise sind Daten zur Religionszugehörigkeit oder zur sexuellen Orientierung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter spärlich vorhanden, weil in vielen Fällen das nationale Recht die Weitergabe solcher Daten verbietet. Dies wirft die wichtige Frage auf, wie der Schutz personenbezogener Daten und des Rechts des Einzelnen auf den Schutz seiner Privatsphäre mit der Notwendigkeit der Überwachung von Diskriminierung mittels statistischer Verfahren in Einklang gebracht werden kann. In einer Studie der Europäischen Kommission wird über eine Reihe von Ländern berichtet, die dieses Dilemma lösen konnten. Ein entscheidender

<sup>4</sup> S. Bruyère: „The measurement of discrimination and inequalities: Conceptualization and methodological issues“, für diesen Gesamtbericht ausgearbeitetes Papier.

Faktor ist offenbar das Vertrauen in nationale Statistikinstitutionen und ihre Fähigkeit, Vertraulichkeit und Betriebssicherheit zu gewährleisten, wenn sie „sensitive“ Daten verwenden<sup>5</sup>.

48. In den letzten Jahren hat sich die Verfügbarkeit von Statistikdaten zu Diskriminierungsgründen wie Behinderung erheblich verbessert. Die Vergleichbarkeit zwischen Ländern und zwischen Zeiträumen innerhalb von Ländern ist jedoch nach wie vor problematisch. Das IAA hat 2004 ein Kompendium herausgegeben, das einen Überblick über die in 95 Ländern verwendeten Methodologien gibt, die Statistiken zur Beschäftigungssituation von Behinderten erheben oder zu erheben planen<sup>6</sup>. Die IAO-Richtlinien *The employment situation of people with disabilities: Towards improved statistical information* sollten Anfang 2007 fertig gestellt und veröffentlicht werden.

49. Aus dem Blickwinkel der Statistik wurde Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Herkunft in einer größeren Zahl von Ländern definiert. In den letzten Jahren haben Länder wie Bolivien, Ecuador und Guatemala große Anstrengungen unternommen, um Daten über ihre indigenen Völker zu erhalten<sup>7</sup>. Weil Länder jedoch unterschiedliche Klassifizierungskategorien verwenden, ist ein internationaler Vergleich nicht möglich (Übersicht 1.2). Begriffe wie „Rasse“ oder „ethnische Herkunft“ nehmen in unterschiedlichen nationalen Kontexten eigene und sich unterscheidende Bedeutungen an, weil sie das Resultat unterschiedlicher geschichtlicher, sozioökonomischer und rechtlicher Prozesse sind. Wichtig ist jedoch, dass Indikatoren wie „Nationalität“ oder „Geburtsland“ von Auskunftspersonen oder ihren Eltern nicht ersatzweise verwendet werden, um die Zusammensetzung einer Gesellschaft nach Rasse oder Ethnizität zu messen. Das „Geburtsland“ ist weder ein zuverlässiges Indiz für die „Hautfarbe“ noch für andere Merkmale im Zusammenhang mit der ethnischen Herkunft. Außerdem vermittelt dies

den falschen Eindruck, dass Rassismus ein auf die Folgen von Migration begrenztes Phänomen ist<sup>8</sup>.

50. Andere Länder wie Frankreich zögern, Statistiken zur ethnischen Zusammensetzung ihrer Gesellschaft zu erheben. Im Anschluss an die sozialen Unruhen in den Vororten französischer Großstädte Ende 2005 hat die Regierung ihr Vorgehen gegen rassische Diskriminierung intensiviert. Die Frage, ob Statistiken erhoben werden sollten oder nicht, um Ausmaß und Wesen des Rassismusproblems zu beurteilen, hat zu einer hitzigen Debatte in dem Land geführt<sup>9</sup>. Kritiker verweisen darauf, dass die Quantifizierung der Nachteile aufgrund der ethnischen Herkunft zu größerer gesellschaftlicher Fragmentierung führen würde, während die Befürworter behaupten, dass ihre Unterlassung die Situation weiter verschärfen würde<sup>10</sup>.

51. Das Geschlecht ist der Diskriminierungsgrund, bei dem sowohl hinsichtlich der Datenerhebung und der Berichterstattung auf der Länderebene als auch der Entwicklung von Indikatoren für die Gleichstellung der Geschlechter auf regionaler und internationaler Ebene die meisten Fortschritte erzielt wurden, wenngleich diese immer noch unbefriedigend sind (Kasten 1.1). Die Aktivitäten der Europäischen Kommission haben umfassende Indikatoren für die Gleichstellung der Geschlechter in den Bereichen Zugang zu Beschäftigung, Auflösung von Beschäftigungsverhältnissen, Entgelt sowie Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf hervorgebracht<sup>11</sup>.

52. Zahlreiche Länder haben begonnen, Statistiken zu wichtigen geschlechtsspezifischen Indikatoren zu erheben, beispielsweise zu Gewalt gegen Frauen einschließlich bei der Arbeit oder zu der Frage, wie Frauen und Männer die Zeit zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit sowie der Freizeit aufteilen. Insbesondere in den Entwicklungsländern stehen die Aktivitäten in diesem Bereich erst am Anfang, aber indem sie ein Bild von der Arbeitsbelastung von Männern und Frauen vermitteln, liefern sie politischen Entscheidungsträgern, die beispielsweise an der Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen interessiert sind, nützliche Hinweise für grundsatzpolitische Entscheidungen.

<sup>5</sup> Europäische Kommission: *Vergleichende Studie über die Sammlung von Daten mit dem Ziel der Bemessung des Ausmaßes und der Auswirkung von Diskriminierung in den Vereinigten Staaten, Kanada, Australien, Großbritannien und den Niederlanden* (Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2004), S. 83.

<sup>6</sup> IAA: *Statistics on the employment situation of people with disabilities: A compendium of national methodologies*, Arbeitspapier Nr. 40, Hauptabteilung Integration von Grundsatzpolitik, Büro Statistik (Genf, 2004). Die meisten dieser Länder verwenden allgemeine Haushaltsbefragungen (40 Prozent) und Volkszählungen (30 Prozent). Nur ein Zehntel führt spezielle Haushaltsbefragungen zum Thema Behinderung durch.

<sup>7</sup> Siehe J. Renshaw; N. Wray: „Indicadores de pobreza indígena“ (unveröffentlichtes Dokument, Jan. 2004).

<sup>8</sup> Siehe Europäische Kommission: *Vergleichende Studie...*, a.a.O.

<sup>9</sup> Siehe R. Fauroux: *La lutte contre les discriminations ethniques dans le domaine de l'emploi* (Paris, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, 2005).

<sup>10</sup> Siehe J-B. de Montvalon; L. Van Eeckhout: „La France résiste au comptage ethnique“, in *Le Monde*, 3. Juli 2006.

<sup>11</sup> J. Rubery; D. Grimshaw; C. Fagan; H. Figueiredo; M. Smith: „Gender equality still on the European agenda – but for how long?“, in *Industrial Relations Journal*, Jg. 34, Nr. 5, S. 484-486.

**Übersicht 1.2. In ausgewählten Ländern bei Volkszählungen erhobene Angaben zu Rasse oder Ethnizität**

| Land               | Angabe                                                                                                                  |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Vereinigte Staaten | Rasse, Ethnizität bei Lateinamerikanern, Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Abstammung, im Haushalt gesprochene Sprache   |
| Kanada             | Rasse, Sprache, Abstammung und spezielle Angaben für Angehörige der Urbevölkerung oder First Nation, Inuit und Métis    |
| Deutschland        | Nationalität/Staatsangehörigkeit                                                                                        |
| Brasilien          | Rasse und Hautfarbe                                                                                                     |
| Südafrika          | Bevölkerungsgruppe, Staatsangehörigkeit, Geburtsland, im Haushalt gesprochene Sprache                                   |
| Mauritius          | Gemeinschaft, Staatsangehörigkeit, Sprachgruppe                                                                         |
| Fidschi            | Ethnische Gruppe, Geburtsort                                                                                            |
| Australien         | Staatsangehörigkeit, indigene Identität, Abstammung, Geburtsland, Eltern im Ausland oder in Australien geboren, Sprache |
| Neuseeland         | Ethnische Gruppe, von maorischer Abstammung, Geburtsland, Sprache(n), in denen Konversation geführt werden kann         |

Quelle: J. Allan: *International concepts and classifications: Review of the measurement of ethnicity* (Wellington, Statistics New Zealand, 2001).

**53.** Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat die Datenbank „Gender, Institutionen und Entwicklung“ (GID) eingerichtet, die vorhandene Indikatoren für Geschlechter(un)gleichheit im Bildungswesen, im Gesundheitswesen, im Beschäftigungssektor und in der politischen Vertretung mit Indikatoren verbindet, die Vorurteile in Institutionen mit einem Einfluss auf das Ausmaß und die Formen der Partizipation von Frauen an der Wirtschaft messen<sup>12</sup>. Die GID-Datenbank umfasst insgesamt 50 Indikatoren für 162 Länder. Die Indikatoren sind in vier Kategorien unterteilt: Familienrecht (einschließlich von Informationen über Traditionen im Zusammenhang mit der Eheschließung, elterliche Autorität, Verstoßung), körperliche Unversehrtheit (Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen, Vergewaltigung, sexuelle Nötigung usw.), bürgerliche Rechte (Möglichkeiten für Frauen, sich um ein politisches Amt zu bewerben oder sich frei außerhalb des Hauses zu bewegen) und Eigentumsrechte (Recht auf den Besitz von Grundeigentum oder anderes Vermögen). Die GID-Datenbank enthält zahlreiche Parameter, die sich auf Beschäftigung und die Arbeitswelt beziehen, und andere wie Traditionen im Zusammenhang mit der Eheschließung, Bewegungsfreiheit von Frauen und Eigentumsrechte von Frauen, die darüber hinausgehen. Alle

haben jedoch einen unmittelbaren Einfluss auf die Chancen und Wahlmöglichkeiten von Frauen auf dem Arbeitsmarkt.

**54.** Es gibt nicht *den einen* Indikator, der Fortschritte oder das Fehlen derselben bei der Beseitigung von Diskriminierung und der Förderung von Gleichheit bei der Arbeit aussagekräftig erfassen kann. Stattdessen werden mehrere Indikatoren benötigt, von denen ein jeder unterschiedliche, aber in einer gegenseitigen Beziehung zueinander stehende Aspekte wie Ungleichheiten bei den Arbeitsmarktergebnissen misst, die auf politische Versäumnisse und Elemente von Diskriminierung hinweisen. Die Verfügbarkeit entsprechender Daten ist uneinheitlich, was sowohl von der Basis als auch den entsprechenden Variablen abhängt; es werden jedoch Anstrengungen unternommen, dies abzustellen.

**55.** Trotz dieser Defizite zeigen die Daten jedenfalls übereinstimmend, dass die beruflichen Statusunterschiede zwischen dominierenden und für Diskriminierung anfälligen Gruppen von Bedeutung sind und nur langsam verringert werden können. Dies bestätigt erneut die Notwendigkeit und den hohen Stellenwert eines fördernden Umfeldes mit einer Kombination von Antidiskriminierungsgesetzen und unterstützenden Institutionen für mehr Gleichheit sowie kohärenten politischen Maßnahmen zur Förderung von Gleichheit am Arbeitsplatz und darüber hinaus.

<sup>12</sup> Internet-Adresse der Datenbank: [www.oecd.org/dev/institutions/GIDdatabase](http://www.oecd.org/dev/institutions/GIDdatabase).

**Kasten 1.1****Welche Fortschritte wurden bei der Messung von geschlechtsspezifischen Ungleichheiten erzielt?**

Der VN-Bericht *The World's Women: Progress in Statistics* untersucht die offiziellen nationalen Daten für den Zeitraum von 1995 bis 2003 in 204 Ländern. Die Verfasser kommen zu der Schlussfolgerung, dass die beschränkte Verfügbarkeit von Daten zu Indikatoren für die Gleichstellung der Geschlechter eine Folge von unzureichender nationaler Kapazität im Statistikbereich, unterlassener Berücksichtigung von Gender-Aspekten in der staatlichen Politik sowie unzulänglichen Konzepten und Methoden ist. Die Fortschritte bei der Datenerhebung zu geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktindikatoren waren sowohl in Bezug auf die Indikatoren als auch nach Regionen sehr uneinheitlich. Die wirtschaftlich aktive Bevölkerung ist der Indikator, zu dem die größte Anzahl von Ländern oder Gebieten nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten vorgelegt haben, diese Zahl geht jedoch seit 1975 ständig zurück. Am häufigsten wurden Daten aus Europa gemeldet, am seltensten aus Afrika. 34 der 50 asiatischen Länder stellten nach Geschlecht und Alter aufgeschlüsselte Daten zu diesem Indikator zur Verfügung; China und Indien gehörten jedoch nicht dazu. Von den 17 Ländern in Ozeanien stellten nur 17 nach Geschlecht und Alter aufgeschlüsselte Daten zur Erwerbsbeteiligung zur Verfügung; diese entsprachen jedoch 95 Prozent der Bevölkerung. Die Zahl der Länder, die nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten zum von Arbeitslosigkeit betroffenen Teil der Bevölkerung gemeldet haben, lag etwas niedriger. Im Berichtszeitraum meldeten 87 Länder mindestens einmal nach Geschlecht und Bildungsstand aufgeschlüsselte Arbeitslosigkeitsdaten. Nur 72 konnten diese Daten jedoch häufiger bereitstellen. Wichtig zu vermerken ist, dass die größte Verbesserung bei der Datenbereitstellung Informationen im Bereich von Arbeitslosenstatistiken betrifft. Die Datenerfassung zur nach Geschlecht aufgeschlüsselten Verteilung der Berufe hinkt weiter hinterher. Zehn von 204 Ländern oder Gebieten konnten Informationen dieser Art bereitstellen – davon jedoch nur 68 häufig. Mehr als die Hälfte der meldenden Länder lagen in Amerika, Europa oder Asien. Der Indikator, bei dem die geringsten Fortschritte erzielt wurden, betrifft Statistiken zu nach großem Industriesektor oder nach Geschlecht aufgeschlüsselten Löhnen. Nur 52 Länder stellten Daten zu diesem Indikator bereit. Wenngleich dies einen deutlichen Anstieg gegenüber 1995 darstellt, entfallen fast drei Viertel der verfügbaren Daten auf europäische und asiatische Länder. Obwohl in vielen Ländern ein großer Teil der Arbeitsplätze für Frauen in der informellen Wirtschaft angesiedelt sind, haben seit 1995 nur etwa 60 Länder diesbezügliche Statistiken zur Verfügung gestellt.

Quelle: VN: *The world's women 2005: Progress in statistics* (New York, 2006).





## TEIL II

# Muster von Diskriminierung bei der Arbeit: Jüngste Entwicklungen

**56.** Im Bericht *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde* wurde gezeigt, dass Diskriminierung bei der Arbeit ein bewegliches Ziel ist: Zum einen bestehen seit langem erkannte Diskriminierungsmuster aufgrund von Geschlecht, Rasse und Glaubensbekenntnis fort, die vielfach auch neue Ausdrucksformen annehmen. Zum anderen können neue Formen beobachtet werden, beispielsweise die Diskriminierung von Menschen mit tatsächlichem oder vermutetem HIV/Aids-Status oder von Arbeitnehmern an beiden Enden des Altersspektrums. Parallel dazu wurden in mehreren Ländern andere Praktiken registriert, beispielsweise solche, die Personen mit Gewohnheiten benachteiligen, die als ungesund angesehen werden.

**57.** Die „Vitalität“ der Diskriminierung bei der Arbeit hängt eng mit den Veränderungen der Strukturen und der Dynamik von Arbeitsmärkten überall auf der Welt zusammen, die von übergeordneten wirtschaftlichen und politischen Prozessen angetrieben werden. Solche Veränderungen bewirken eine Neudefinition der Strukturen sozialer Mobilität und sozialer Schichtung und verändern die in der Gesellschaft herrschenden Meinungen zur Arbeitsethik oder zu Einstellungen, von

denen angenommen wird, dass sie zu Erfolg am Arbeitsplatz führen. Diese Einstellungen wiederum werden gewöhnlich bestimmten sozialen Gruppen zugeschrieben, während bei anderen Gruppen gemutmaßt wird, dass sie diese Einstellungen nicht haben, wodurch ihnen unabhängig von ihren Leistungen die Chancengleichheit verwehrt wird. Ein bemerkenswerter Aspekt dieses globalen Bildes besteht darin, dass unabhängig von der sozioökonomischen Entwicklung eines Landes sowie seiner wirtschaftlichen Offenheit und Dynamik bestimmte Gruppen stets die niedrigsten Berufe innehaben und den niedrigsten Lohn erhalten.

**58.** Teil II gibt einen Überblick über die neueste Entwicklung bei den weltweiten Mustern von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf: Gegenstand der Untersuchung sind Fortbestehen und Wandel der seit langem anerkannten Formen von Diskriminierung, (die im Übereinkommen Nr. 111 explizit aufgeführt werden), es wird auf die Hartnäckigkeit der in jüngerer Zeit anerkannten Formen eingegangen, und die Verfasser plädieren für eine genaue Prüfung neu entstehender Praktiken am Arbeitsplatz, die Anlass zu Sorge geben.

## 1. Seit langem anerkannte Formen von Diskriminierung

### Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeitswelt: Ein uneinheitliches Bild

**59.** Um die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in Beschäftigung und Beruf wirksam bekämpfen zu können, muss man sowohl ihre Bedeutung als auch ihre Entwicklung im Lauf der Zeit verstehen. Angesichts fehlender globaler Daten zur geschlechtsspezifischen Diskriminierung werden Ungleichheiten bei den Arbeitsergebnissen zwischen Männern und Frauen als valide Hilfsgrößen für die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verwendet (siehe Teil I, Kapitel 2). Wenngleich die geschlechtsspezifische Ungleichheit mit anderen Formen von Ungleichheit wie Ungleichheiten aufgrund des Alters oder der Rasse koexistiert und in einer Wechselbeziehung steht, sind auf der globalen Ebene Daten zur Diskriminierung aufgrund des Geschlechts leichter verfügbar als zur Diskriminierung aufgrund anderer Personenmerkmale. Aus diesem Grund konzentriert sich dieser Abschnitt auf Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen in Bezug auf eine Reihe von Arbeitsmarktvariablen.

**60.** Zur Untersuchung des relativen Status von Frauen auf dem Arbeitsmarkt wurden acht Indikatoren ausgewählt: die Erwerbsbeteiligung, die nach Geschlecht aufgeschlüsselte Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote, der Anteil von Frauen an der nicht-agrarischen und der gesamten unselbstständigen Beschäftigung, die prozentuale Verteilung arbeitender Frauen (unbezahlt, selbstständig, in unselbstständiger Beschäftigung), der Anteil von Frauen in Gesetzgebungs- und Führungspositionen und geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede (siehe die Hinweise zur Methodik im Anhang).

### Die Erwerbsbeteiligung von Frauen nimmt weiter zu

**61.** Die Daten für den Zeitraum von 1995 bis 2004 bestätigen, dass die Erwerbsbeteiligung von Frauen und der Anteil von Frauen an den abhängigen Beschäftigungsverhältnissen in fast allen Regionen der Welt weiter zugenommen hat (Übersicht 2.1). Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist weiter deutlich gestiegen, sodass sich der geschlechtsspezifische Unterschied der Erwerbsquoten weltweit auf 3,5 Prozent verringert hat. Aus Übersicht 2.1 geht hervor, dass der Anstieg am stärksten in Lateinamerika und der Karibik ausgefallen ist, gefolgt von der Europäischen Union, Südasien und – ausgehend von sehr niedrigen Werten – dem Nahen Osten und Nordafrika. Für Ostasien und den Pazifikraum verzeichnete dieser Indikator geringe Zuwächse, während er in den Transformationswirtschaften und in Afrika südlich der Sahara fast unverändert blieb.

**62.** Die Beschäftigungsquoten von Frauen haben ebenfalls in den meisten Regionen zugenommen, wobei die Unterschiede zwischen den Regionen nach wie vor beträchtlich sind. Die höchsten Beschäftigungsquoten von Frauen werden weiterhin in Nordamerika verzeichnet, die niedrigste dagegen immer noch im Nahen Osten und in Nordafrika (Übersicht 2.2). Während die Beschäftigungsquoten von Frauen gestiegen sind, waren die von Männern in fünf von acht Regionen leicht rückläufig, insbesondere in Europa (nicht EU) sowie in Zentral- und Südasien.

**63.** Mit Ausnahme von Ostasien und dem Pazifikraum sowie von Afrika südlich der Sahara sind die Arbeitslosenquoten von sowohl Männern als auch Frauen geringfügig zurückgegangen oder weisen keine Veränderung auf. Die Arbeitslosenquote von Frauen ist jedoch fast überall nach wie vor höher als die von Männern. Die größten geschlechtsspezifischen Unterschiede im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit bestehen im Nahen Osten und in Nordafrika sowie in Lateinamerika (Übersicht 2.3). Nordamerika ist die einzige Region mit einer höheren Arbeitslosenquote von Männern als der von Frauen.

### Mehr Frauen in unselbstständiger Beschäftigung, aber viele arbeiten weiterhin unbezahlt

**64.** Der Anteil von Frauen an der unselbstständigen Gesamtbeschäftigung im nicht-agrarischen Sektor wurde als Indikator zur Messung der Fortschritte auf dem Weg zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter und die Ermächtigung der Frau ausgewählt. Daten zum Anteil von Frauen an der unselbstständigen Gesamtbeschäftigung wurden darüber hinaus auch gesammelt, weil in manchen Ländern in der exportorientierten Landwirtschaft in den letzten zehn Jahren viele unselbstständige Arbeitsplätze für Frauen entstanden sind (Übersicht 2.4).

**65.** Übersicht 2.4 zeigt, dass in allen Regionen der Anteil von Frauen sowohl an der nicht-agrarischen unselbstständigen Beschäftigung als auch an der unselbstständigen Beschäftigung insgesamt um ungefähr 2 Prozent gestiegen ist. Außerdem ist abgesehen von Südasien der Anteil von Frauen an der nicht-agrarischen unselbstständigen Beschäftigung höher als an der unselbstständigen Beschäftigung insgesamt. Dieser Trend bestätigt, dass die unselbstständige Arbeit in der Landwirtschaft eine vergleichsweise wichtige Einkommensquelle für Frauen in dieser Region verglichen mit anderen ist.

**66.** Während der niedrigste Anteil von Frauen an der nicht-agrarischen unselbstständigen Beschäfti-

**Übersicht 2.1. Erwerbsquoten von Frauen und Anteil der Frauen als Prozentsatz der Quoten von Männern, nach Region, 1995-2004 (in Prozent)**

|                                    | Zahl der Länder oder Gebiete | Erwerbsquoten von Frauen |             |             | Erwerbsquoten von Frauen als Anteil der Quoten von Männern |             |
|------------------------------------|------------------------------|--------------------------|-------------|-------------|------------------------------------------------------------|-------------|
|                                    |                              | 1995                     | 2000        | 2004        | 1995                                                       | 2004        |
| <b>Welt</b>                        | <b>173</b>                   | <b>54,8</b>              | <b>55,7</b> | <b>56,6</b> | <b>66,2</b>                                                | <b>69,6</b> |
| Ostasien und Pazifik               | 24                           | 59,5                     | 60,3        | 61,2        | 71,6                                                       | 74,3        |
| Europa (nicht EU) und Zentralasien | 23                           | 62,2                     | 60,6        | 60,9        | 79,3                                                       | 80,3        |
| Europäische Union                  | 25                           | 57,9                     | 60,4        | 62,0        | 74,3                                                       | 80,8        |
| Lateinamerika und Karibik          | 28                           | 48,1                     | 51,5        | 53,9        | 58,0                                                       | 65,3        |
| Naher Osten und Nordafrika         | 19                           | 27,5                     | 29,8        | 32,0        | 34,0                                                       | 39,5        |
| Nordamerika                        | 2                            | 68,6                     | 70,4        | 71,2        | 83,0                                                       | 86,7        |
| Südasien                           | 8                            | 39,5                     | 41,3        | 43,5        | 46,8                                                       | 52,6        |
| Afrika südlich der Sahara          | 44                           | 64,6                     | 63,7        | 63,0        | 73,6                                                       | 73,0        |

Alle gezeigten Werte sind Mittelwerte.

Quellen: IAA: *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, 4. Auflage (Genf, 2006), Tabelle 1a; IAA: Global Employment Trends Model.

**Übersicht 2.2. Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung nach Geschlecht und Region, 1995-2004 (in Prozent)**

|                                    | Beschäftigungsquote von Frauen |           | Beschäftigungsquote von Männern |             |
|------------------------------------|--------------------------------|-----------|---------------------------------|-------------|
|                                    | 1995                           | 2004      | 1995                            | 2004        |
| <b>Welt</b>                        | <b>51,2</b>                    | <b>53</b> | <b>78,4</b>                     | <b>77,5</b> |
| Ostasien und Pazifik               | 58,1                           | 59,3      | 81,7                            | 80,6        |
| Europa (nicht EU) und Zentralasien | 57,3                           | 56,7      | 71,8                            | 69,6        |
| Europäische Union                  | 52,5                           | 56,9      | 72,3                            | 72,1        |
| Lateinamerika und Karibik          | 43,3                           | 49,2      | 79,3                            | 80          |
| Naher Osten und Nordafrika         | 23,3                           | 26,8      | 74,3                            | 74,5        |
| Nordamerika                        | 64,8                           | 68,6      | 78,2                            | 78,7        |
| Südasien                           | 37,5                           | 40,7      | 84,2                            | 82,1        |
| Afrika südlich der Sahara          | 62,6                           | 60,6      | 83,6                            | 81,6        |

Quellen: KILM, 4. Auflage, Tabelle 1a; IAA: Global Employment Trends Model.

gung weiterhin im Nahen Osten und Nordafrika verzeichnet wird, fiel der Anstieg bei dieser Variable in dieser Region am höchsten aus,

gefolgt von Afrika südlich der Sahara sowie von Ostasien und dem Pazifikraum.

**Übersicht 2.3. Arbeitslosigkeit nach Geschlecht und Region, 1995-2004**

|                                    | Arbeitslosenquote von Frauen |            | Arbeitslosenquote von Männern |            |
|------------------------------------|------------------------------|------------|-------------------------------|------------|
|                                    | 1995                         | 2004       | 1995                          | 2004       |
| <b>Welt</b>                        | <b>9,8</b>                   | <b>9,3</b> | <b>8,4</b>                    | <b>8,2</b> |
| Ostasien und Pazifik               | 4,7                          | 5,0        | 4,6                           | 5,0        |
| Europa (nicht EU) und Zentralasien | 11,2                         | 11,1       | 11,4                          | 11,2       |
| Europäische Union                  | 11,1                         | 9,3        | 9                             | 7,8        |
| Lateinamerika und Karibik          | 11,8                         | 10,4       | 8,1                           | 6,8        |
| Naher Osten und Nordafrika         | 16,9                         | 16,1       | 10,7                          | 10,6       |
| Nordamerika                        | 7,4                          | 6,1        | 7,8                           | 6,6        |
| Südasien                           | 8,2                          | 8,1        | 4                             | 4,1        |
| Afrika südlich der Sahara          | 7,3                          | 7,6        | 8,6                           | 9,1        |

Quelle: Ebd.

**Übersicht 2.4. Anteil von Frauen an der nicht-agrarischen unselbstständigen Beschäftigung (Millenniums-Entwicklungsziel 3) und an der unselbstständigen Beschäftigung insgesamt, 1995-2004 (in Prozent)**

|                                    | Zahl der Länder oder Gebiete | Anteil von Frauen an nicht-agrarischer unselbstständiger Beschäftigung |             | Anteil von Frauen an der unselbstständigen Beschäftigung insgesamt |             |
|------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------------------------------|-------------|
|                                    |                              | 1995                                                                   | 2004        | 1995                                                               | 2004        |
| <b>Welt</b>                        | <b>79</b>                    | <b>41,3</b>                                                            | <b>43,5</b> | <b>40,3</b>                                                        | <b>42,1</b> |
| Ostasien und Pazifik               | 11                           | 43,1                                                                   | 46,5        | 41,8                                                               | 44,9        |
| Europa (nicht EU) und Zentralasien | 12                           | 43,9                                                                   | 45,7        | 43,4                                                               | 44,7        |
| Europäische Union                  | 22                           | 45,8                                                                   | 47,4        | 45,4                                                               | 47,1        |
| Lateinamerika und Karibik          | 22                           | 40,4                                                                   | 42,2        | 38,6                                                               | 40,3        |
| Mittlerer Osten und Nordafrika     | 4                            | 24,5                                                                   | 28,2        | 22,2                                                               | 24,9        |
| Nordamerika                        | 2                            | 48,1                                                                   | 49,0        | 46,5                                                               | 47,4        |
| Südasien                           | 2                            | 14,3                                                                   | 16,5        | 17,8                                                               | 17,6        |
| Afrika südlich der Sahara          | 4                            | 36,0                                                                   | 39,5        | 35,8                                                               | 36,0        |

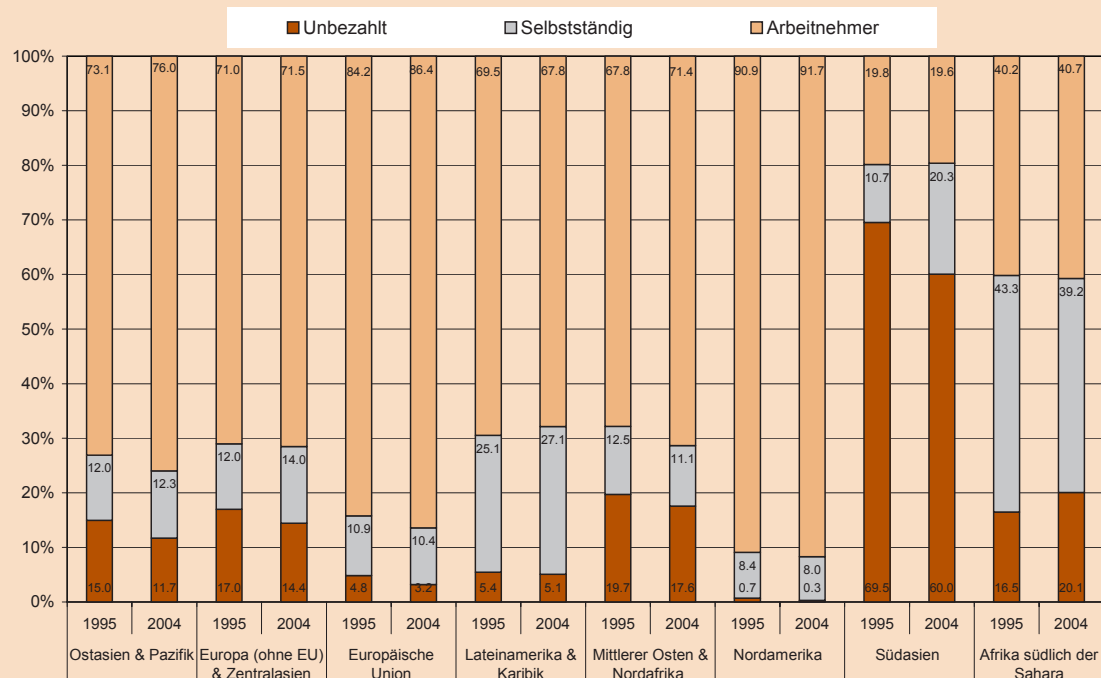
Alle gezeigten Werte sind Mittelwerte.

Quellen: Anteil von Frauen an der nicht-agrarischen unselbstständigen Beschäftigung: Statistische Abteilung der VN – United Nations Common Database; Anteil von Frauen an der unselbstständigen Beschäftigung: KILM, 4. Auflage, Tabelle 3. Wenn Daten in KILM nicht verfügbar waren, wurde die Tabelle mit Daten aus Tabelle 2D der IAO-Datenbank für Arbeitsstatistik (LABORSTA) aufgefüllt (gilt primär für Daten für 2004).

**67.** Wenngleich bei diesen beiden Indikatoren weltweit eine positive Entwicklung zu verzeichnen war, bleibt in vielen Regionen der Anteil von Frauen, die ohne Bezahlung arbeiten, hoch (Abbildung 2.1). Weil unbezahlt mitarbeitende Familienangehörige weder die Produktionsmittel noch die

Erträge aus ihrer Arbeit kontrollieren können, ist dies ein wichtiger Indikator für den Status von Frauen.

**68.** Afrika südlich der Sahara ist die einzige Region, in der der Anteil der ohne Bezahlung arbeitenden Frauen an der Zahl der beschäftigten

**Abbildung 2.1. Prozentuale Aufteilung von Arbeitnehmerinnen nach Status in der weiblichen Beschäftigung insgesamt, nach Region, 1995 und 2004**

Quelle: Beschäftigung von Frauen nach Status: KILM, 4. Auflage, Tabelle 3. Wenn Daten in KILM nicht verfügbar waren, wurde die Tabelle mit Daten aus Tabelle 2D der IAO-Datenbank für Arbeitsstatistik (LABORSTA) aufgefüllt (gilt primär für Daten für 2004).

Frauen insgesamt zugenommen hat, und zwar um 3,6 Prozent. In allen anderen Regionen war dieser Anteil rückläufig, wenngleich mit beträchtlichen Abweichungen. Es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den Regionen hinsichtlich des Anteils von Frauen, die ohne Entgelt arbeiten. Südasien ist die Region mit dem höchsten Anteil unbezahlter weiblicher Arbeitskräfte: Dort arbeiten zwei Drittel aller beschäftigten Frauen ohne Bezahlung. Die Region verzeichnete im Berichtszeitraum aber auch den stärksten Rückgang dieses Anteils.

**69.** In vielen Regionen ist ein beträchtlicher Teil der erwerbstätigen Frauen weiterhin selbstständig tätig. Selbstständigkeit kann als Ersatzindikator für eine Erwerbstätigkeit im informellen Sektor verwendet werden, die durch niedrige Bezahlung, schlechte Arbeitsbedingungen und unzureichenden Schutz charakterisiert ist. Eine neuere IAA-Studie bestätigt, dass ein unverhältnismäßig hoher Anteil von Frauen in der informellen Beschäftigung anzutreffen ist und dass im Bereich der selbstständigen Erwerbstätigkeit, obschon etwa gleich viele Männer wie Frauen selbstständig erwerbstätig

sind, Frauen vorwiegend in gering qualifizierten Tätigkeiten anzutreffen sind<sup>1</sup>.

**70.** Ein anderer Aspekt informeller Arbeit von Frauen ist die Hausarbeit. Trotz fehlender globaler Daten zeigen die Belege, dass ein bedeutender und größer werdender Teil der erwerbstätigen Frauen dieser Beschäftigungsform zuzurechnen ist. Dies kann partiell auf die Zunahme der Arbeitsmigration von Frauen zurückgeführt werden (siehe Abschnitt über Arbeitsmigranten).

**71.** Wie bei den Gruppen der „Arbeitnehmer“ oder Lohnverdiener ist der Anteil von Frauen in allen Regionen leicht gestiegen. Ausnahmen bilden Lateinamerika und die Karibik sowie Südasien, wo die Anteile unverändert blieben.

### *Mehr Frauen auf Stellen mit hohem Status, das Lohngefälle besteht jedoch fort*

**72.** Wenn in einem Land ein hoher Anteil von Frauen Angehörige gesetzgebender Körperschaften, leitende Verwaltungsbedienstete oder Führungskräfte in der Privatwirtschaft sind, wird daraus die Schlussfolgerung gezogen, dass Frauen Zugang zu qualitativ hochwertigen Stellen haben. Wenngleich Frauen in solchen Positionen weltweit noch deutlich die Minderheit bilden (28 Prozent),

<sup>1</sup> R. Galli; D. Kucera: „Gender, informality and employment flexibility in Latin America“ (erscheint demnächst).

ist der Aufholprozess in den letzten Jahren ermutigend. Der Anteil von Frauen in solchen Positionen mit hohem Status hat in allen Regionen zugenommen (Übersicht 2.5). Wenngleich der stärkste Anstieg bei diesem Indikator in Südasien verzeichnet wurde (fast eine Verdoppelung innerhalb von neun Jahren), ist dies immer noch die Region mit dem niedrigsten Anteil von Frauen, die Angehörige gesetzgebender Körperschaften, leitende Verwaltungsbedienstete oder Führungskräfte in der Privatwirtschaft sind.

**73.** Für den Anteil von Frauen, die solche Positionen bekleiden, scheint der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes nicht ausschlaggebend zu sein. Viele andere Faktoren können dazu herangezogen werden, Unterschiede des Anteils von Frauen in der Gruppe der Personen, die Angehörige gesetzgebender Körperschaften, leitende Verwaltungsbedienstete oder Führungskräfte in der Privatwirtschaft sind, zu erklären. Dazu zählen Antidiskriminierungsgesetze und -handlungskonzepte, nationale Stellenklassifizierungen und -kodifizierungssysteme sowie kulturelle Aspekte<sup>2</sup>.

**74.** Wie bereits erwähnt, stehen auf globaler Ebene präzise und zuverlässige Daten zur Messung geschlechtsspezifischer Einkommensunterschiede nicht griffbereit zur Verfügung. Außerdem verwenden die verfügbaren diesbezüglichen Statistiken unterschiedliche Bezugsgrößen: Manche beziehen sich auf Bruttostundenlöhne – sei es sektorübergreifend oder in bestimmten Sektoren –, andere auf den Verdienst. Unabhängig von der verwendeten Bezugsgröße belegen die Daten jedoch übereinstimmend die Existenz wichtiger Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern.

**75.** Im Bericht *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde* wurde gezeigt, dass signifikante geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede weltweit zu den am stärksten verfestigten Merkmalen von Arbeitsmärkten zählen. Selbst wenn sich die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede in manchen Ländern verringert und in anderen stagniert haben, arbeiten Frauen im Durchschnitt weiterhin für ein geringeres Entgelt als Männer. Dieser Trend besteht trotz der bemerkenswerten Fortschritte von Frauen bei den Bildungsabschlüssen im Vergleich zu Männern fort (Abbildung 2.2). Mit den erwähnenswerten Ausnahmen von Südasien und Afrika südlich der Sahara war bei Frauen die Bruttobildungsbeteiligungsquote im tertiären Bildungsbereich wesentlich höher als bei Männern, was die Bedeutung der „Produktivitätsunterschiede“ zwischen Männern

und Frauen als wichtigem Grund für anhaltende geschlechtsspezifische Unterschiede schmälerte.

**76.** Für den Fertigungssektor sind nach Geschlecht aufgeschlüsselte vergleichbare Lohn- und Gehaltsdaten allgemeiner verfügbar. Abbildung 2.3 zeigt die Entwicklung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles in diesem Sektor zwischen 1995 und 2004 für 37 Länder und Gebiete. Während sich das Gefälle in den meisten Ländern und insbesondere in Costa Rica und dem Vereinigten Königreich verringerte, verzeichneten andere Länder (beispielsweise Ägypten, Sri Lanka und El Salvador) gravierende geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede. Wo diese kleiner wurden, war die Entwicklung primär auf sinkende Löhne für Männer und nicht auf eine höhere Bezahlung für Frauen zurückzuführen. Die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede nahmen auch in der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) und den zentral- und osteuropäischen Ländern zu. Dies wurde durch die Verschlechterung der Arbeitsmarktbedingungen infolge des Übergangs zur Marktwirtschaft und deren unverhältnismäßig starke Auswirkungen auf Frauen erklärt<sup>3</sup>.

**77.** In der gesamten EU ist der Unterschied beim durchschnittlichen Bruttostundenlohn zwischen Männern und Frauen über alle Wirtschaftssektoren und Unternehmen mit 15 Prozent hoch geblieben (Abbildung 2.4). Der Europäischen Kommission zufolge beruht der Unterschied der Verdienstniveaus von Männern und Frauen auf der „Missachtung der Rechtsvorschriften zum gleichen Entgelt und einer Reihe struktureller Ungleichheiten wie geschlechtsspezifischen Unterschieden auf dem Arbeitsmarkt, Unterschieden bei den Arbeitsmustern, dem Zugang zu Bildung und Berufsausbildung, mit Vorurteilen behafteter Beurteilungs- und Entgeltsysteme sowie Stereotypen“<sup>4</sup>. Fehlende geschlechtergerechte Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf in manchen EU-Ländern tragen ebenfalls zum Fortbestehen der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede bei.

**78.** In Lateinamerika sind die Einkommen und Löhne von Frauen anteilig in allen Ländern bemerkenswert angestiegen, mit Ausnahme von Argentinien (dem einzigen Land mit einem Anstieg bei beiden geschlechtsspezifischen Unterschieden um etwa 10 Prozentpunkte). Es bestehen jedoch beträchtliche Abweichungen der Größe der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede je nachdem, ob der Verdienst oder der Lohn

<sup>2</sup> R. Anker: „Women's access to occupations with authority, influence and decision-making power“, Arbeitspapier Nr. 44, Hauptabteilung Integration von Grundsatzpolitik (Genf, IAA, 2005) unter [www.ilo.org/public/english/bureau/integration/download/publicat/4\\_3\\_414\\_wp-44.pdf](http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/download/publicat/4_3_414_wp-44.pdf).

<sup>3</sup> M. Corley; Y. Perardel; K. Popova: *Wage inequality by gender and occupation: A cross country analysis*, Employment Strategy Papers, 2005/20, S. 19.

<sup>4</sup> Europäische Kommission: *Report on equality between women and men 2006* (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2006), S. 10.

**Übersicht 2.5. Anteil von Frauen an Gesetzgebungs- und Führungspositionen, 1995 und 2004 (in Prozent)**

|                                    | Zahl der Länder oder Gebiete | 1995        | 2004        | Absoluter prozentualer Anstieg |
|------------------------------------|------------------------------|-------------|-------------|--------------------------------|
| <b>Welt</b>                        | <b>73</b>                    | <b>25,5</b> | <b>28,3</b> | <b>2,7</b>                     |
| Nach Regionen                      |                              |             |             |                                |
| Ostasien und Pazifik               | 12                           | 20,9        | 24,8        | 3,9                            |
| Europa (nicht EU) und Zentralasien | 10                           | 27,5        | 29,2        | 1,7                            |
| Europäische Union                  | 22                           | 27,5        | 30,6        | 3,1                            |
| Lateinamerika und Karibik          | 16                           | 32,7        | 35,0        | 2,3                            |
| Mittlerer Osten und Nordafrika     | 6                            | 9,2         | 11,0        | 1,8                            |
| Nordamerika                        | 2                            | 38,6        | 41,2        | 2,6                            |
| Südasiens                          | 2                            | 4,6         | 8,6         | 4,0                            |
| Afrika südlich der Sahara          | 3                            | 22,1        | 24,8        | 2,7                            |

Wenn Daten für 1995 bis 2004 nicht verfügbar waren, wurden die des nächstliegenden verfügbaren Jahres verwandt. Alle gezeigten Werte sind Mittelwerte.

Quelle: IAA: LABORSTA, Tabelle 2 C (Beschäftigung nach Beruf).

Gegenstand der Betrachtung ist (Übersicht 2.6). Die geschlechtsspezifischen Unterschiede beim Verdienst sind nach wie vor etwa 10 bis 20 Prozentpunkte größer als beim Lohn. Ausnahmen dazu bilden El Salvador, Paraguay und Venezuela, wo die Unterschiede noch größer ausfallen.

**79.** Zwischen 1994 und 2004 war in allen Ländern außer der Dominikanischen Republik der Rückgang der geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Löhnen wesentlich stärker als beim Verdienst. Die geschlechtsspezifischen Unterschiede beim Verdienst nahmen in Argentinien, der Dominikanischen Republik und Nicaragua zu.

**80.** In den letzten Jahren wurde in Industrie- und Entwicklungs- sowie in Transformationsländern eine Reihe von Studien mit dem Ziel durchgeführt, zu ermitteln, welcher Teil der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede auf Diskriminierung und welcher auf objektive Faktoren wie Bildung, Berufserfahrung und in bezahlte Arbeit investierte Zeit zurückzuführen ist<sup>5</sup>. Die meisten Untersuchungen kamen zu dem Ergebnis, dass Diskriminierung, die mit dem nicht zu erklärenden

Teil der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede gleichgesetzt wird, einen nicht unbedeutenden Teil der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede ausmacht, der jedoch je nach Land und verwendeter Methodologie stark variiert. Der nicht zu erklärende Teil der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede beläuft sich in den Industrieländern auf 5 bis 15 Prozent<sup>6</sup>. In Südafrika<sup>7</sup> und der Republik Korea<sup>8</sup> macht er 20 Prozent der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede insgesamt aus und in China<sup>9</sup> sowie in Australien<sup>10</sup> sogar 80 Prozent. In Frankreich erhöht sich der nicht zu erklärende Teil der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede mit zunehmendem Alter: Bei

<sup>5</sup> M. Gunderson: „Viewpoint: Male-female wage differentials: How can that be?“, in *Canadian Journal of Economics*, Jg. 39, Nr. 1 (2006), S. 1-21.

<sup>7</sup> C. Grün: „Direct and indirect gender discrimination in the South African labor market“, in *International Journal of Manpower*, Jg. 25, Nr. 3/4 (2004), S. 321-342.

<sup>8</sup> E. Monk-Turner; C. Turner: „The gender wage gap in South Korea: How much has changed in 10 years?“, in *Journal of Asian Economics*, Jg. 15, Nr. 2 (2004), S. 415-424.

<sup>9</sup> S. Demurger; M. Fournier; Y. Chen: „The evolution of gender earnings gaps and discrimination in urban China: 1988-1995“, Forschungspapier, Hong Kong Institute of Economics and Business Strategy, 2005.

<sup>10</sup> A.C. Preston: „Female earnings in Australia: An analysis of 1991 Census data“, in *Australian Bulletin of Labour*, Jg. 26, Nr. 1 (2000), S. 38-58.

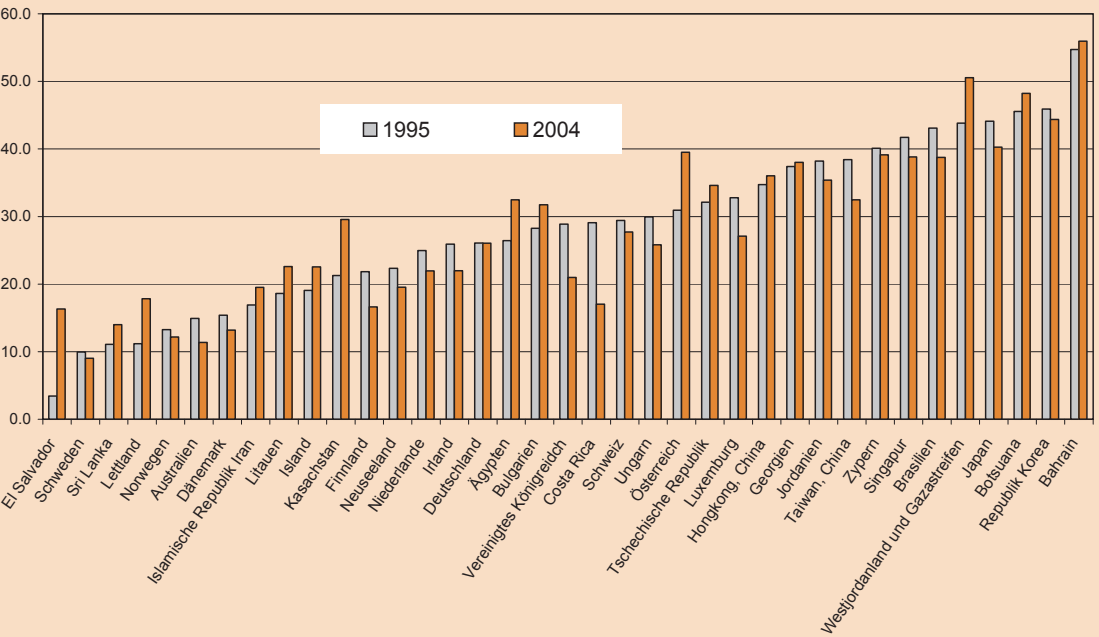
<sup>5</sup> A.Y.C. Liu: „Gender wage gap in Viet Nam: 1993 to 1998“, in *Journal of Comparative Economics*, Jg. 32, Nr. 3 (Sept. 2004), S. 586-596; C.J. Gerry; B.-Y. Kim; C.A. Li: „The gender wage gap and wage arrears in Russia: Evidence from the RLMS“, in *Journal of Population Economics*, Jg. 17, Nr. 2 (Juni 2004), S. 267-288; T. Gálvez: „Discriminación de género en el mercado laboral de América Latina: La brecha de ingresos 2001“, Kap. III, in L. Abramo (Hrsg.): *Trabajo decente y equidad de género en América Latina* (Santiago, IAA, 2006), S. 95-128.

**Abbildung 2.2. Verhältnis der weiblichen zur männlichen Bruttobildungsbeteiligungsquote im Grundschul-, Sekundar- und Tertiärbereich, nach Region, 2002-03**



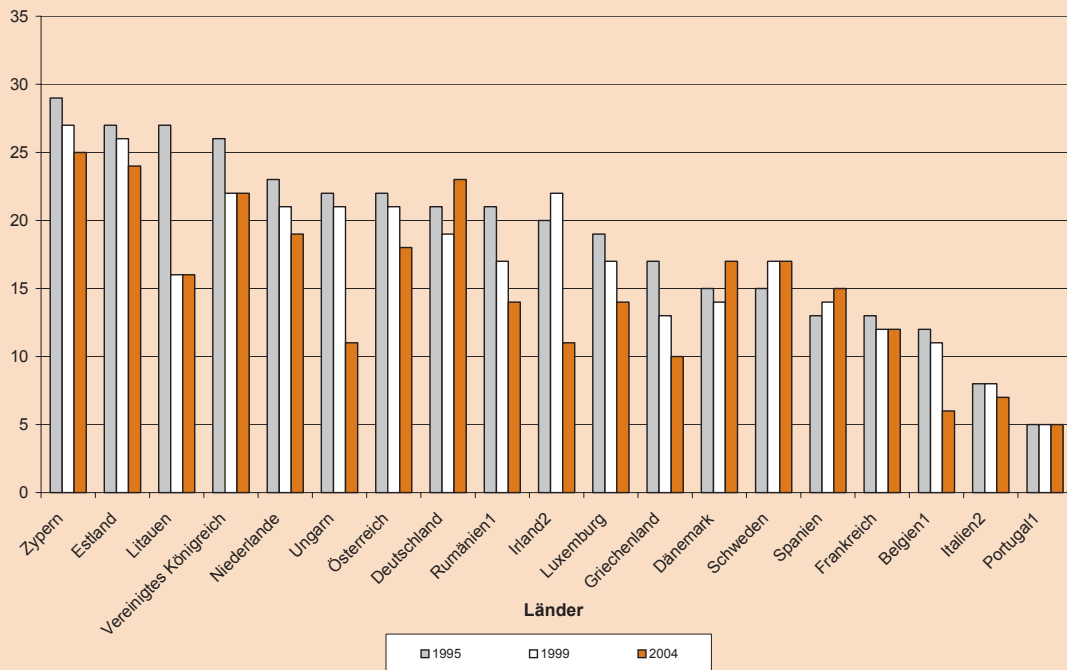
Quelle: UNESCO: *Education for all Global Monitoring Report 2007* (Paris, 2006): Tabelle 5 (Participation in primary education); Tabelle 8 (Participation in secondary and post-secondary non-tertiary education); Tabelle 9 (Participation in tertiary education).

**Abbildung 2.3. Geschlechtsspezifisches Lohngefälle im Fertigungssektor, ausgewählte Länder und Gebiete, 1995 und 2004 (Unterschied zwischen Löhnen von Frauen und Männern in Prozent)**



Quelle: Berechnungen auf der Grundlage von KILM, 4. Auflage, Tabelle 15.

**Abbildung 2.4. Geschlechtsspezifisches Lohngefälle, ausgewählte europäische Länder, ausgewählte Jahre (Unterschied zwischen Löhnen von Frauen und Männern in Prozent)**



<sup>1</sup> Unterbrochene Reihe    <sup>2</sup> Vorläufige Angaben

Quelle: Eurostat, unter [epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu).

Frauen unter 35 Jahren beträgt er 6 Prozent der Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen, wohingegen sich dieser Wert für Frauen über 35 Jahre verdoppelt <sup>11</sup>.

**81.** Diskriminierung beim Entgelt kann unmittelbar sein, wenn sie sich auf gleiche oder ähnliche Stellen bezieht, bzw. mittelbar, wenn sie sich auf unterschiedliche Stellen gleichen Werts bezieht. Belege zeigen, dass beide Formen überall nach wie vor ein Problem darstellen. In den Industrieländern wurden Probleme der unmittelbaren Diskriminierung beim Entgelt in Bezug auf Fach- und Führungspositionen und Handwerksberufe festgestellt <sup>12</sup>.

**82.** Die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt hat sich seit 1995 überall auf der Welt deutlich verbessert. Ihre Beschäftigungsquoten sind ebenso wie ihre Erwerbsquoten gestiegen, und zwar schneller als die von Männern. Dies gilt ins-

besondere in Ländern, in denen die Erwerbsquote von Frauen traditionell niedrig war. Gleichzeitig fielen trotz der bemerkenswerten Verbesserungen bei den Bildungsabschlüssen von Frauen die Fortschritte bei der Verringerung der geschlechtsspezifischen Unterschiede in Bezug auf die Besetzung von Stellen mit hohem Status und das Arbeitseinkommen beträchtlich kleiner aus. Dies unterstreicht die Notwendigkeit anhaltender Bemühungen, die Chancengleichheit von Frauen im Beschäftigungssektor zu fördern, unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts beim Entgelt zu bekämpfen und Frauen zu ermöglichen, bezahlte Arbeit und Aufgaben in Haushalt und Familie besser zu vereinbaren.

<sup>11</sup> Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement: „Les écarts de salaires horaires entre hommes et femmes en 2002: Une évaluation possible de la discrimination salariale“, in *Premières synthèses*, Nr. 22/1 (Juni 2006), S. 6.

<sup>12</sup> Pay Equity Task Force: *Pay Equity: A new approach to a fundamental right*, Final Report 2004 (Ottawa, 2004), S. 171, unter [www.payequityreview.gc.ca](http://www.payequityreview.gc.ca).

**Übersicht 2.6. Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen in Lateinamerika, 1994 und 2004 (in Prozent)**

|                                 | Unterschiede beim Erwerbseinkommen <sup>1</sup> |      | Lohnunterschiede <sup>2</sup> |      |
|---------------------------------|-------------------------------------------------|------|-------------------------------|------|
|                                 | 1994                                            | 2004 | 1994                          | 2004 |
| Argentinien                     | 71                                              | 61   | 76                            | 68   |
| Bolivien                        | 54                                              | 61   | 61                            | 77   |
| Brasilien                       | 56                                              | 66   | 61                            | 87   |
| Chile                           | 67                                              | 64   | 70                            | 83   |
| Costa Rica                      | 69                                              | 75   | 75                            | 85   |
| Dominikanische Republik         | 75                                              | 68   | 90                            | 89   |
| Ecuador                         | 67                                              | 67   | 76                            | 87   |
| El Salvador                     | 63                                              | 73   | 79                            | 100  |
| Guatemala                       | 55                                              | 58   | 70                            | 80   |
| Honduras                        | 63                                              | 76   | 73                            | 95   |
| Kolumbien                       | 68                                              | 77   | 83                            | 99   |
| Mexiko                          | 57                                              | 63   | 68                            | 78   |
| Nicaragua                       | 77                                              | 69   | 77                            | 82   |
| Panama                          | 71                                              | 76   | 75                            | 85   |
| Paraguay                        | 60                                              | 70   | 64                            | 95   |
| Peru                            | 60                                              | 61   | 73                            | 78   |
| Uruguay                         | 61                                              | 72   | 63                            | 71   |
| Bolivarische Republik Venezuela | 70                                              | 76   | 83                            | 99   |

Unterschied berechnet als der Quotient des durchschnittlichen Einkommens von Frauen und des durchschnittlichen Einkommens von Männern, multipliziert mit 100. Wenn Daten für 1994 und 2004 nicht verfügbar waren, wurden die des nächstliegenden verfügbaren Jahres verwandt.

<sup>1</sup> Das Erwerbseinkommen entspricht dem Einkommen aller erwerbstätigen Personen (selbstständige Arbeitnehmer, abhängig Beschäftigte, Arbeitgeber). <sup>2</sup> Löhne entsprechen dem Einkommen abhängig Beschäftigter.

Quelle: Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik (ECLAC): *Social Panorama of Latin America 2005* (Santiago, Vereinte Nationen, 2006), Statistischer Anhang, Tabelle 26.

### Die Persistenz rassistischer und ethnischer Diskriminierung

**83.** Diskriminierung aufgrund der Rasse<sup>13</sup> stellt weiterhin ein sich der Bekämpfung hartnäckig widersetzendes Problem dar: Es nimmt in Ländern wie Brasilien und Südafrika, die vor einiger Zeit begonnen haben, dagegen vorzugehen, langsam ab, legt in Ländern, die es immer noch leugnen, eine beträchtliche Vitalität an den Tag, und hält sich zäh selbst in Ländern, die sie seit langem anerkennen.

**84.** Frühere Konflikte oder Bürgerkriege zwischen Angehörigen verschiedener Rassen oder ethnischer Gruppen haben in Teilen Afrikas und in Osteuropa den Rassismus verschärft, beispielsweise im ostafrikanischen Seenhochland oder im Kaukasus und auf dem Balkan. Weltweit haben die zunehmende Arbeitsmigration und die daraus resultierenden Befürchtungen in den Zielländern die Feindseligkeit gegenüber Arbeitsmigranten und Arbeitnehmern ausländischer Abstammung – mögen sie Bürger des Landes geworden sein, in dem sie arbeiten, oder nicht – angeheizt.

### Sind Rassismus und Armut untrennbar miteinander verbunden?

**85.** Von rassistischer Diskriminierung sind weltweit Millionen von Arbeitnehmern betroffen. Dazu zählen Schwarze, Angehörige ethnischer Minderheiten und indigener Völker, Bürger ausländischer Abstammung und Arbeitsmigranten. Sehr häufig sind diejenigen, die rassistisch oder ethnisch diskriminiert werden, sehr arm. Jahrhundertelange Ungleichbehandlung in allen Lebensbereichen in Verbindung mit anhaltenden und tief greifenden ethnischen sozioökonomischen Ungleichheiten erklären ihr schlechtes Abschneiden bei Bildungsabschlüssen und beruflichem Status, die sie erreichen. Diese Defizite machen sie wiederum anfällig für die Zuschreibung ethnischer Stereotypen, während die soziale und geografische Ausgrenzung ethnische Ungleichheiten perpetuiert, wodurch bei Mehrheitsgruppen herrschende Eindrücke von „Minderwertigkeit“ oder „Abscheu“ verstärkt werden. Die Dynamik und die Erscheinungsformen von rassistischer Diskriminierung unterscheiden

sich jedoch je nach den betroffenen Gruppen und werden im weiteren Verlauf getrennt voneinander untersucht.

### Menschen afrikanischer Abstammung

**86.** In mehreren Ländern ist in den letzten Jahren eine kleine schwarze Mittelklasse, bestehend aus gemeinhin als „Schwarze“ bezeichneten Menschen afrikanischer Abstammung, entstanden. Die Mehrheit von ihnen ist jedoch weiterhin mit unverhältnismäßig hohen Anteilen unter den Arbeitslosen und am unteren Ende der Stellen- und Lohnskala anzutreffen. Dies gilt überall und ist unabhängig von den sozioökonomischen Umständen der Länder, in denen sie leben.

**87.** In den Vereinigten Staaten beispielsweise sind die rassenbedingten Lohnunterschiede weiterhin beträchtlich: Manchen politischen Analysten zufolge wird eine Parität der Qualifikationen zwischen der schwarzen und der weißen Bevölkerung frühestens 2050 möglich sein<sup>14</sup>, was bedeutet, dass auch die Lohnunterschiede weiter bestehen werden.

**88.** Rassenbedingte Vorurteile scheinen nicht nachzulassen: Viele Arbeitgeber halten schwarze Arbeitnehmer, besonders wenn sie jung und männlich sind (siehe Abschnitt über Altersdiskriminierung in Kapitel 2), nach wie vor für faul, unehrlich und gewalttätig<sup>15</sup>. Die Tatsache, dass immer mehr junge Schwarze Gefängnisstrafen verbüßen, in Verbindung mit ihrer geringen oder fehlenden Berufserfahrung macht sie besonders anfällig für die Stereotypisierung<sup>16</sup>. Wenngleich schwarze Frauen gewöhnlich einen höheren Bildungsstand als Männer und bessere Chancen haben, eine Management- und Fachposition zu bekleiden, verdienen schwarze Männer mehr als vergleichbare schwarze Frauen, was auf das Vorhandensein geschlechtsspezifischer Diskriminierung beim Entgelt schließen lässt. Infolgedessen sind mehr schwarze Frauen von Armut betroffen als schwarze Männer (26,7 gegenüber 22,8 Prozent)<sup>17</sup>.

**89.** Im Vereinigten Königreich sind Personen schwarzafrikanischer oder karibischer Herkunft weiterhin von höherer Arbeitslosigkeit sowie unfairer Behandlung betroffen und erhalten vor

<sup>13</sup> Die Begriffe „Rasse“ und „Rassismus“ werden häufig oberflächlich zur Bezeichnung von Sprachgruppen oder Minderheiten verwendet, deren Identität auf religiösen oder kulturellen Merkmalen oder sogar auf nationaler Abstammung beruht. Eine andere Hautfarbe ist nur eines der ethnischen Merkmale, allerdings das offensichtlichste, weshalb es häufig im Zusammenhang mit dem Diskriminierungsgrund „Rasse“ in Verfassungen oder Gesetze Eingang findet, die in bestimmten Ländern zum Diskriminierungsverbot verabschiedet werden. Allgemein gilt jede Form von Diskriminierung einer ethnischen Gruppe als Rassendiskriminierung. Siehe IAA: *Equality in employment and occupation*, Special Survey on Equality in Employment and Occupation in respect of Convention No. 111, Bericht III (Teil 4B), Internationale Arbeitskonferenz, 83. Tagung, Genf, 1996, Abs. 30 und 31.

<sup>14</sup> D. Neal: *Why has black-white skill convergence stopped?*, Working Paper 11090, (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research), Jan. 2005, unter [papers.nber.org/papers/w11090.pdf?new\\_window=1](http://papers.nber.org/papers/w11090.pdf?new_window=1).

<sup>15</sup> Siehe J. Faundez: „Racism and employment“, in *Dimensions of racism* (New York und Genf, Vereinte Nationen, 2005), S. 57.

<sup>16</sup> E. McCrate: *Why racial stereotyping doesn't just go away: The question of honesty and work ethic*, Working Paper Series No. 115 (Apr. 2006), Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.

<sup>17</sup> J.D. McKinnon; C.E. Bennett: *We the people: Blacks in the United States*, Census 2000 Special Reports (US Census Bureau, Aug. 2005).

allem Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen und niedriger Bezahlung. Nach den Ergebnissen der offiziellen Erhebung *Citizenship Survey*<sup>18</sup> ist es bei Schwarzen am häufigsten der Fall, dass ihnen eine Stelle verwehrt wird, und wahrscheinlicher als bei anderen, dass ihnen in den letzten 5 Jahren eine Stelle verwehrt wurde. Dementsprechend bleibt die Beschäftigungsquote von Schwarzen niedrig, wohingegen ihre Arbeitslosenquoten die höchsten sind: 13 Prozent für Schwarze afrikanischer Herkunft und 12 Prozent für Schwarze karibischer Herkunft – mehr als doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquote von Weißen (5 Prozent). Alle weißen Auskunftspersonen stimmten der Aussage zu, dass rassenbedingte Vorurteile im Vereinigten Königreich in den letzten fünf Jahren zugenommen haben<sup>19</sup>. Sollte die Beschäftigungsquote von schwarzen Arbeitnehmern so niedrig bleiben wie derzeit, könnte es Schätzungen zufolge 46 Jahre dauern, bevor die Beschäftigungsunterschiede zwischen Schwarzen und Weißen aufgehoben sein werden<sup>20</sup>.

**90.** Die Einführung der Demokratie in Südafrika Mitte der neunziger Jahre resultierte in einer Verbesserung des Verdienstes der schwarzafricanischen Arbeitnehmer im Vergleich zu den Angehörigen aller anderen Rassen. Die wirtschaftliche Öffnung und der beispiellose Zustrom in den formellen Arbeitsmarkt neu eintretender Arbeitnehmer nach dem Ende der Apartheid hatten jedoch dazu geführt, dass diese Zuwächse bis 2001 fast vollständig wieder verloren gegangen waren. Und die Verdienstunterschiede bestehen bis heute in erheblichem Maß fort. Die Arbeitslosenquoten sind bei den Schwarzafricanern am höchsten<sup>21</sup>, und betroffen sind insbesondere gering qualifizierte und aus ländlichen Gebieten stammende Personen<sup>22</sup>. Trotz der nachdrücklichen Maßnahmen der Regierung und der Sozialpartner zur Bekämpfung von rassenbedingter und anderer Diskriminierung und manchen Fortschritten zeigt eine neuere Erhebung des National Labour and Economic Development

Institute (NALEDI), dass Schwarze und insbesondere schwarze Frauen am Arbeitsplatz noch immer diskriminiert werden<sup>23</sup>. Die Hauptaufgabe besteht in der Förderung wirtschaftlicher Gleichheit für die überwiegende Mehrheit von Schwarzafricanern durch grundsatzpolitisches staatliches Handeln wie eine integrative Bildungspolitik oder die Umverteilung von Grund und Boden, die zwar auch der Bekämpfung von Diskriminierung dienen, aber darüber hinausgehen.

**91.** Die Mobilisierung der Zivilgesellschaft, insbesondere der Schwarzenbewegung, und staatliches Handeln waren die Voraussetzungen dafür, dass in Brasilien Veränderungen begonnen haben. Daten zeigen, dass sich die Stundenlöhne der die Mehrheit bildenden schwarzen Frauen und Männer im Vergleich zu denen weißer Männer seit 2001 erhöht haben (Abbildung 2.5). Zu diesen Ergebnissen haben die Inflationsbekämpfung und Nettozuwächse des Realmindestlohns beigetragen<sup>24</sup>.

### Die Roma

**92.** Die schlechte Behandlung und die extreme Armut der Roma, die gewöhnlich auch als Zigeuner bezeichnet werden, mit 10 Millionen Angehörigen jedoch die größte ethnische Minderheit in Europa bilden<sup>25</sup>, ist eines der drängendsten politischen, sozialen und Menschenrechtsprobleme für ein sich erweiterndes Europa. Dies war der Anlass für die Ausrufung der „Dekade zur Eingliederung der Roma“ (2005-15), der ersten grenzüberschreitenden Initiative zur Veränderung des Lebens dieser Menschen in der Region<sup>26</sup>.

**93.** Die Daten zu ihrer Beschäftigungssituation sind nicht genau dokumentiert; nach jüngsten Schätzungen der Europäischen Kommission<sup>27</sup> und des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP)<sup>28</sup> ist ihre Beschäftigungssituation jedoch alarmierend. In Ländern wie Albanien,

<sup>18</sup> S. Kitchen; J. Michaelson; N. Wood: 2005 *Citizenship Survey – Race and faith topic report* (London, Department for Communities and Local Government, Juni 2006), unter [www.communities.gov.uk/pub/34/CitizenshipSurveyTopicreportraceandfaith\\_id1501034.pdf](http://www.communities.gov.uk/pub/34/CitizenshipSurveyTopicreportraceandfaith_id1501034.pdf).

<sup>19</sup> Commission for Racial Equality (Vereinigtes Königreich): *Factfile 1: Employment and ethnicity* (Apr. 2006), unter [www.cre.gov.uk/research/factfiles.html](http://www.cre.gov.uk/research/factfiles.html).

<sup>20</sup> Gewerkschaftskongress (TUC): „Fifty years to plug ethnic minority employment gap, says TUC“, 5. Juli 2005, unter [www.tuc.org.uk/equality/tuc-10161-f0.cfm](http://www.tuc.org.uk/equality/tuc-10161-f0.cfm).

<sup>21</sup> Statistics South Africa: *March 2006 Labour force survey*, unter [www.statssa.gov.za/publications/P0210/P0210March2006.pdf](http://www.statssa.gov.za/publications/P0210/P0210March2006.pdf).

<sup>22</sup> P.G. Leite; T. McKinley; R.G. Osorio: *The post-apartheid evolution of earnings inequality in South Africa 1995-2004*, (Brasilia, International Poverty Centre, UNDP, 2006), Working Paper No. 32, Okt. 2006.

<sup>23</sup> NALEDI: *The workers' survey for COSATU*, Aug. 2006, unter [www.naledi.org.za](http://www.naledi.org.za).

<sup>24</sup> IAA: *Trabalho decente e desigualdade racial no Brasil* (erscheint demnächst).

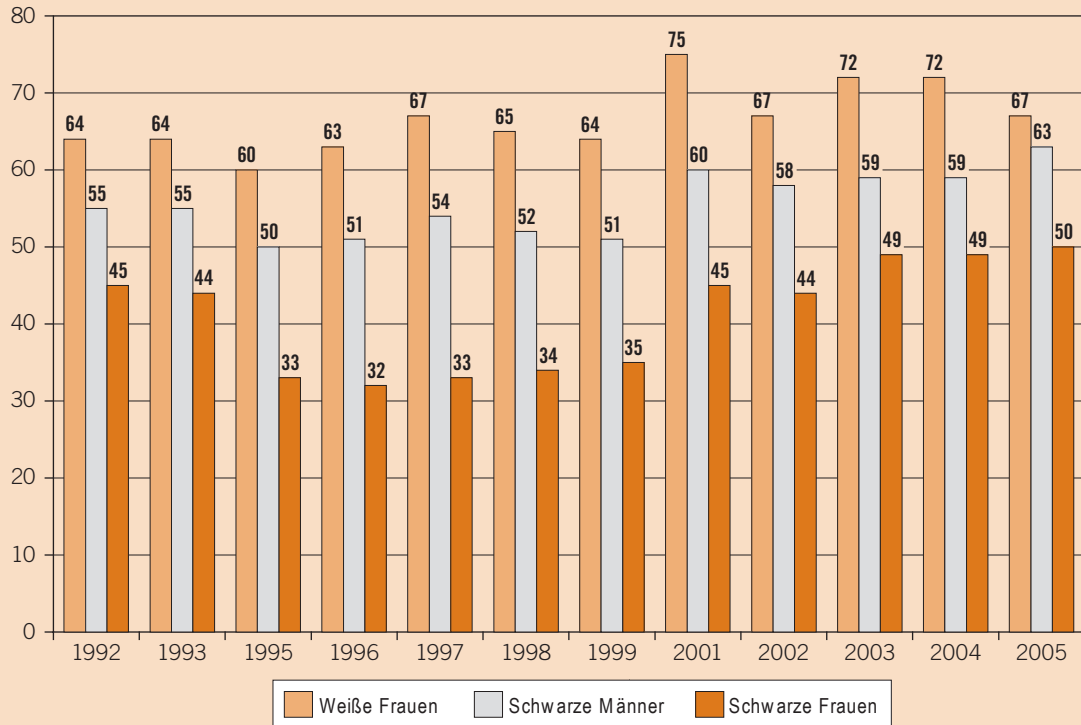
<sup>25</sup> Generaldirektion Beschäftigung und Soziales. *Die Situation der Roma in der erweiterten Europäischen Union* (Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2004), S. 6, Abs. 7.

<sup>26</sup> Dabei handelt es sich um eine von der internationalen Gemeinschaft unterstützte, gemeinsame Maßnahme von acht Ländern in Mittel- und Südosteuropa, siehe [www.romadecade.org](http://www.romadecade.org).

<sup>27</sup> *Die Situation der Roma in der erweiterten Europäischen Union*, a.a.O., S. 23. Siehe auch A. Gil-Robles, Menschenrechtskommissar: *Final report on the human rights situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe*, 15. Febr. 2006, Amt des Menschenrechtskommissars, Europarat, CommDH(2006)1.

<sup>28</sup> UNDP: *At risk: Roma and the displaced in the Southeast Europe* (Brasilia, UNDP-Regionalbüro für Europa und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, 2006), S. 41.

**Abbildung 2.5. Mittlerer Stundenlohn weißer und schwarzer Frauen sowie schwarzer Männer als Prozentsatz des Stundenlohns weißer Männer, Brasilien, 1992-2005**



Quelle: IAA, berechnet auf Grundlage von Daten des Brasilianischen Geographie- und Statistikinstituts (IBGE).

Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Kroatien, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro, Rumänien, Serbien und dem Kosovo beträgt die Arbeitslosenquote von Roma und insbesondere von Roma-Frauen zwischen 50 und 90 Prozent. Während ihre Beschäftigungsquote insgesamt niedrig ist, ist sie für Roma bis zu 24 Jahren höher als für die Bevölkerungsmehrheit, was bei ihnen auf eine hohe Inzidenz von Kinderarbeit schließen lässt<sup>29</sup> (Abbildung 2.6).

**94.** Wichtige Faktoren sind geringe Bildungserfolge infolge niedriger Schulbesuchsquoten aufgrund fehlender finanzieller Mittel für Kleidung, Schreibutensilien und Mahlzeiten und eine Überrepräsentanz in Schulen für körperlich oder geistig Behinderte<sup>30</sup>. Aber selbst Roma mit einem Hochschulabschluss haben eine doppelt so hohe Arbeitslosenquote wie der Mehrheit angehörende Sozialarbeiter mit einem identischen Bildungsabschluss. Gleichzeitig ist ihr Entgeltzuwachs für jedes zusätzliche Bildungsjahr wesentlich niedriger als bei der Mehrheit, was zu beträchtlichen ethnisch bedingten Einkommensunterschieden führt<sup>31</sup>. Ihre Diskriminierung manifestiert sich auch im höheren Prozentsatz von Roma-Arbeit-

nehmern, die unabhängig von ihrem Bildungsstand Arbeit für Ungelernte ausüben. Die Belege zeigen jedoch, dass Roma in gemischten und integrierten Siedlungen unabhängig vom Geschlecht die Sekundarstufe abgeschlossen hatten und Stellen im formellen Sektor innehatten. Dies legt die Vermutung nahe, dass eine geringere sozialräumliche Segregation zu besseren sozialen Ergebnissen führt<sup>32</sup>.

**95.** Negative Einstellungen ihnen gegenüber sind nicht das einzige Problem; das geltende Recht kann ebenfalls Hürden errichten. In Rumänien beispielsweise müssen Bewerber für eine beliebige Stelle eine mindestens achtjährige Grundschulbildung nachweisen, wodurch Menschen mit einem unterdurchschnittlichen Bildungsstand schwer benachteiligt werden<sup>33</sup>. In anderen Fällen konnten Roma jedoch aufgrund des geltenden Rechts erfolgreich gegen ihre Diskriminierung klagen (siehe Kasten 2.1).

<sup>29</sup> Ebd., S. 48.

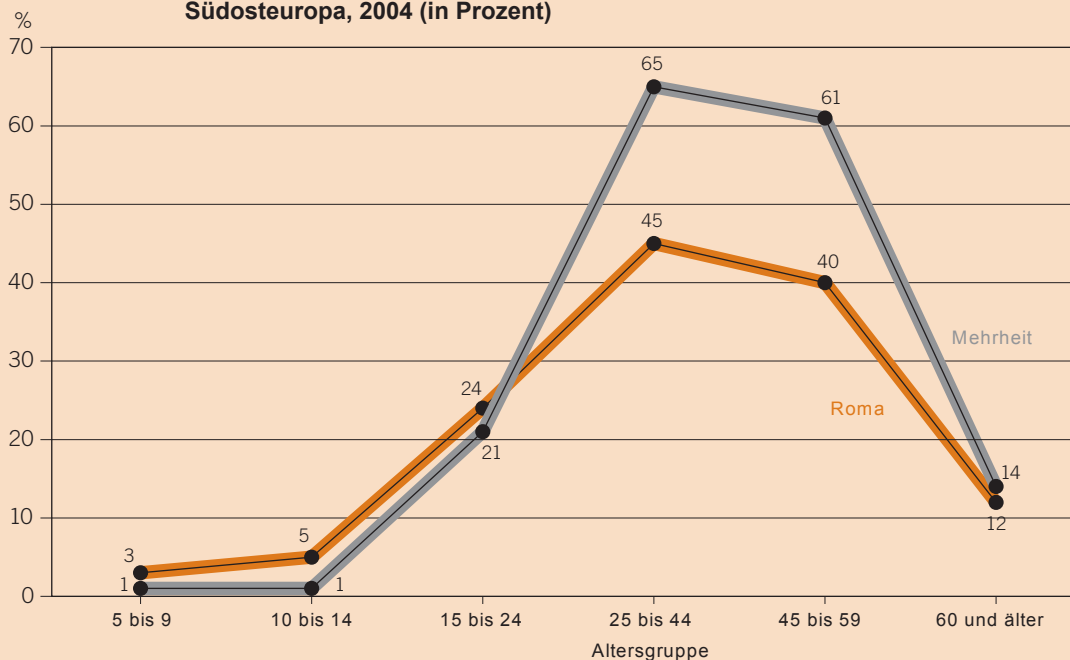
<sup>30</sup> D. Ringold; M. Orenstein; E. Wilkens: *Roma in an expanding Europe* (Washington DC, Weltbank, 2005), S. xv.

<sup>31</sup> UNDP, a.a.O., S. 51.

<sup>32</sup> D. Ringold; M. Orenstein; E. Wilkens, a.a.O., S. 74.

<sup>33</sup> F. Nasture: „Comparing Romanian policies on employment: Lessons for the Roma Decade“, in Eumap.org, Aug. 2005, unter [www.eumap.org](http://www.eumap.org).

**Abbildung 2.6. Beschäftigungsquoten der Roma und der Mehrheit, nach Altersgruppe, Südosteuropa, 2004 (in Prozent)**



Quelle: UNDP: *At risk: Roma and the displaced in Southeastern Europe* (Bratislava, UNDP-Regionalbüro für Europa und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, 2006), S.48.

#### Kasten 2.1

##### Ein Gericht verurteilt die Diskriminierung eines Roma-Arbeitnehmers

Am 16. November 2005 gewann ein Roma auf der Grundlage des bulgarischen Gesetzes zum Schutz vor Diskriminierung ein Verfahren vor dem Bezirksgericht der bulgarischen Hauptstadt Sofia. Der Kläger hatte sich 2003 bei einem Nahrungsmittelhersteller beworben. Ihm war telefonisch mitgeteilt worden, dass die einzige Anforderung sei, männlich und unter 30 Jahre alt zu sein, Roma sich jedoch nicht zu bewerben bräuchten. Als die Anzeige 2004 erneut erschien, bewarb er sich ein weiteres Mal und verschwieg beim Einstellungsgespräch, dass er Rom war. Bei dem Einstellungsgespräch vermittelte ihm die Geschäftsleitung den Eindruck, es sei unwahrscheinlich, dass er eingestellt würde. Mehrere Wochen später teilte man ihm tatsächlich mit, er sei nicht eingestellt worden. Das Unternehmen unterließ es, ihm mitzuteilen, dass unzureichende Qualifikationen der Grund für die Nichteinstellung waren. Das Gericht sah jedoch genügend Anscheinsbeweis für einen ursächlichen Zusammenhang zwischen der Ethnizität des Bewerbers und der Entscheidung des Unternehmens, ihn nicht einzustellen. Dies ist ein Beispiel für ein Gerichtsurteil, in dem die unmittelbare ethnische Diskriminierung bei der Anwerbung und Einstellung von Beschäftigten anerkannt und verurteilt wurde.

Quelle: Europäisches Roma-Rechtszentrum (ERRC): *Bulgarian court fines employer for denying access to employment to Roma*, 16. November 2005, unter [www.errc.org](http://www.errc.org).

### Indigene und Stammesvölker

**96.** Eine weitere Gruppe, die unverhältnismäßig stark von Armut und insbesondere chronischer Armut betroffen ist, bilden die indigenen und Stammesvölker. Trotz eines Anteils von lediglich 5 Prozent an der Weltbevölkerung machen sie mehr als 15 Prozent der Armen auf der Welt aus. Die Ursache für diesen Stand der Dinge ist gesellschaftlicher und institutioneller Rassismus während der Kolonialherrschaft und nach der Unabhängigkeit in Verbindung mit der Verwehrung ihrer Rechte als eigenständige Völker einschließlich der Rechte auf Zugang zu ihren angestammten Gebieten und der Kontrolle darüber.

**97.** Das Vordringen in ihre traditionellen Gebiete und deren Besitzergreifung de jure oder de facto haben unvermindert angehalten, sind die wichtige Ursache der Verarmung dieser Völker und bilden nach wie vor den Kern ihrer misslichen Lage. Wegen des Landraubs sind sie zur Existenzsicherung auf Lohnarbeit angewiesen, deren Bedeutung weiter zunehmen wird. Auch die Arbeitsmigration – binnenstaatlich oder grenzüberschreitend – scheint zuzunehmen (Kasten 2.2) <sup>34</sup>.

**98.** In Vietnam lässt sich nur die Hälfte des Unterschiedes der Pro-Kopf-Ausgaben zwischen der indigenen Khin-Mehrheit und der Hoa-Minderheit einerseits und den anderen ethnischen Minderheiten andererseits auf Unterschiede des Sach- und Humankapitals zurückführen. Der verbleibende Teil ist das Resultat einer weniger günstigen Behandlung oder unterschiedlicher Dividenden vergleichbarer Merkmale <sup>35</sup>.

**99.** In Lateinamerika ist bei Indigenen die Wahrscheinlichkeit größer als bei Nicht-Indigenen, dass sie im informellen Sektor oder unbezahlt arbeiten und dass sie in der Landwirtschaft tätig sind. Eine wichtige Ursache sind ihre schlechteren Bildungserfolge trotz längerer Schulbildung für die Bevölkerung insgesamt. Aber selbst nach Überprüfung des Einflusses von Bildung bleibt ein wichtiger Teil der Einkommensunterschiede zwischen indigenen und nicht-indigenen Arbeitnehmern offen.

Indigene Arbeitnehmer verdienen im Durchschnitt etwa die Hälfte von dem, was nicht-indigene Arbeitnehmer bekommen. Zwischen 25 und 50 Prozent des Einkommensunterschiedes ist auf Diskriminierung und nicht beobachtbare Aspekte wie die Qualität der Schulbildung zurückzuführen <sup>36</sup> (Abbildung 2.7).

**100.** Die Einkommensunterschiede nehmen mit der Bildung zu: Am stärksten betroffen sind qualifizierte indigene Arbeitnehmer und Fachkräfte. Die Bildungserträge sind daher für Indigene kleiner als für Nicht-Indigene, was dazu führt, dass für indigene Haushalte ein negativer Anreiz besteht, in weiterführende und höhere Bildung zu investieren. Eine weitere Determinante für Diskriminierung ist das Geschlecht: Die Einkommensunterschiede fallen bei indigenen Frauen noch größer aus als bei indigenen Männern (Abbildung 2.8). Während der neunziger Jahre blieben die auf Diskriminierung beruhenden Einkommensunterschiede zwischen indigenen und nicht-indigenen Arbeitnehmern in Lateinamerika fast unverändert.

**101.** Diskriminierung beim Entgelt umfasst bei Angehörigen von indigenen und Stammesvölkern beträchtlich niedrigeren Lohn für die gleiche Arbeit, Entgeltleistung teilweise oder vollständig in Naturalien <sup>37</sup> und Verzögerungen der Entgeltleistung. Eine Folge dieser Praktiken ist, dass in mehreren Regionen <sup>38</sup> einschließlich Afrikas (Kasten 2.4) ein beträchtlicher Teil der Landarbeiter in Schuldknechtschaft ist. In Peru sind gerade die entlegensten und halb isolierten indigenen Gemeinschaften wie jene der Murunahua, der Maschko-Piro und der Kaschibo-Kakataibo in sogenannten „geschützten“ Naturgebieten besonders stark von Missbrauch und Freiheitsentzug betroffen <sup>39</sup>. Indigene und Stammesvölker sind auch genannten „geschützten“ Naturgebieten besonders stark von Missbrauch und Freiheitsentzug betroffen. <sup>40</sup>

<sup>34</sup> I. Kempf: *Pobreza y pueblos indígenas: más allá de las necesidades*, Observatorio de conflictos, Serie identidades y pueblos indígenas (Madrid, Centro de Investigación para la Paz, 2003); Internationale Organisation für Migration (IOM), Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues: *Report of an Expert Workshop on Indigenous Peoples and Migration: Challenges and Opportunities*, Genf, 6.-7. Apr. 2006, E/C.19/2006/CRP.5; M.A. Barrón Pérez: „Jornada de trabajo, ahorro y remesas de los jornaleros agrícolas migrantes en las diversas regiones hortícolas de México, Canadá y España“ in *Análisis Económico*, Nr. 46, Jg. XXI (erstes Quartal 2006), unter [www.analisiseconomico.com.mx/pdf/4605.pdf](http://www.analisiseconomico.com.mx/pdf/4605.pdf).

<sup>35</sup> D. van de Walle; D. Gunewardena: „Sources of ethnic inequality in Viet Nam“, in *Journal of Development Economics*, Jg. 65 (2001), S. 177-207.

<sup>36</sup> G. Hall; H.A. Patrinos (Hrsg.): *Indigenous people, poverty and human development in Latin America 1994-2004* (Palgrave Macmillan, 2006).

<sup>37</sup> J. Renshaw (Hrsg.): *Indicadores de bienestar y de pobreza indígena* (Interamerikanische Entwicklungsbank (IDB), Okt. 2004) (unveröffentlichtes Dokument), S. 50.

<sup>38</sup> IAA: *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2005.

<sup>39</sup> E. Bedoya Garland; A. Bedoya Silva-Santisteban: *El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la amazonía peruana*, DECLARATION/WP/40/2004 (Genf, IAA, 2005), S. 12-13.

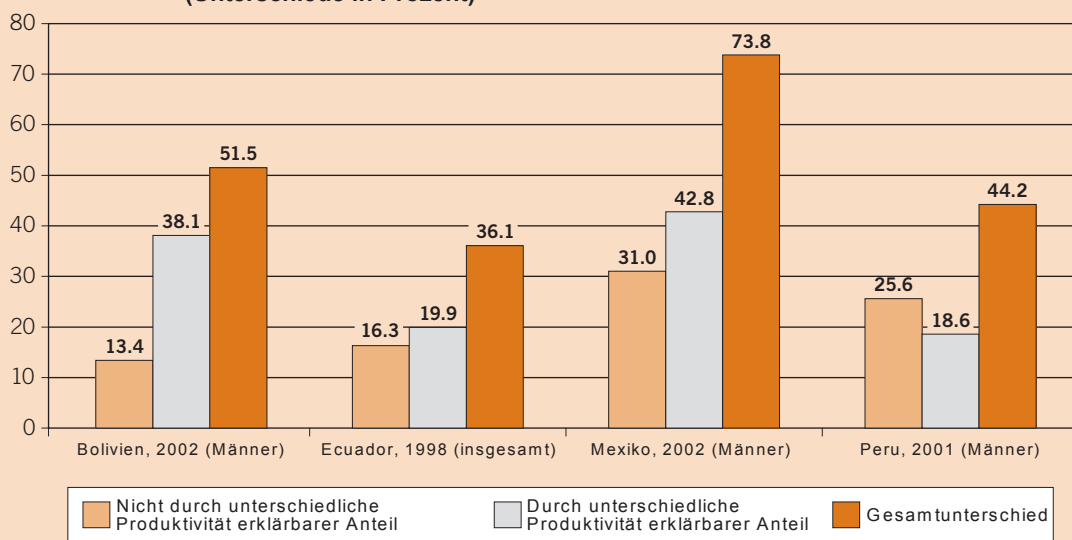
<sup>40</sup> G. Hall; H.A. Patrinos: a.a.O.; IAA: *Guidelines for combating child labour among indigenous peoples* (Genf, 2006).

### Kasten 2.2 Grenzüberschreitende Arbeitsmigration bei indigenen und Stammesvölkern

In Nepal stellen die indigenen Völker aus den Berggebieten, die Gebirgs-Janajatis, den größten Anteil der in anderen Ländern als Indien arbeitenden Arbeitsmigranten (29 Prozent), und sie erzielen das höchste Durchschnittseinkommen aus Rücküberweisungen (fast 35 Prozent des jährlichen Haushaltseinkommens). In Pakistan belegen die offiziellen Statistiken seit 2004 eine Zunahme der Arbeitsmigration ins Ausland von Bewohnern der Stammesgebiete, vor allem auf Stellen in der Bauindustrie in den Golfstaaten. Wegen ihres eingeschränkten Zugangs zu offiziellen Migrationskanälen und offiziellen Reisedokumenten scheint bei Angehörigen von indigenen und Stammesvölkern die Wahrscheinlichkeit höher als bei anderen Gruppen zu sein, dass sie illegale Arbeitsmigranten werden. Und indigene Frauen sind besonders gefährdet, Opfer von Menschenhugglern zu werden.

Quellen: Department for International Development (DFID) und Weltbank: *Unequal citizens. Gender, caste and ethnic exclusion in Nepal* (Kathmandu, 2006); IOM, Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues: *Report of an Expert Workshop on Indigenous Peoples and Migration: Challenges and Opportunities*, Genf, 6.-7. April 2006, E/C.19/2006/CRP.5, S. 11.

**Abbildung 2.7. Absolute Unterschiede des Arbeitseinkommens zwischen indigenen und nicht-indigenen Arbeitnehmern, ausgewählte lateinamerikanische Länder und Jahre (Unterschiede in Prozent)**

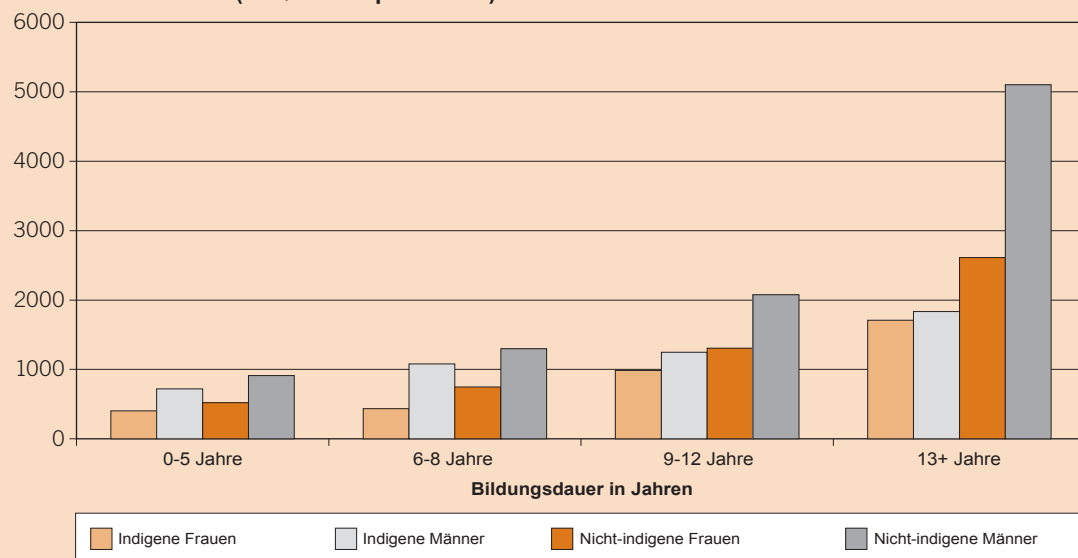


Quelle: G. Hall; H.A. Patrinos (Hrsg.): *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2006).

**102.** Trotz der zunehmenden Belege für die Diskriminierung von Angehörigen von indigenen und Stammesvölkern auf dem Arbeitsmarkt wird dieser Aspekt in politischen Initiativen zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen meist vernachlässigt. Politische Rezepte konzentrieren sich auf die Nachteile wie schlechte Schulbildung und schlechten Gesundheitszustand, die ihre Erfolgsaussichten auf der Angebotsseite des Arbeits-

markts schmälern. Investitionen in mehr, bessere und kulturell adäquate Schulen und Gesundheitsdienstleistungen für indigene und Stammesvölker sind dringend notwendig und willkommen; sie allein werden jedoch ihre Diskriminierung bei der Arbeit nicht beenden. Daneben müssen Maßnahmen ergriffen werden, die explizit auf die Beseitigung von Vorurteilen auf der Arbeitgeberseite abzielen.

**Abbildung 2.8. Unterschiede des Arbeitseinkommens nach Geschlecht und Ethnizität, Guatemala, 2000 (in Quetzale pro Monat)**



Quelle: P. Sauma: *Las desigualdades étnicas y de género en el mercado del trabajo de Guatemala*, DECLARATION/WP/27/2004 (Genf, IAA, 2004), S. 35.

### Kasten 2.3

#### Die Erhebung von Daten zu indigenen und Stammesvölkern: Probleme und Herausforderungen

Wenige Länder erheben Daten zur Situation und zu den Lebensumständen ihrer indigenen und Stammesvölker und schlüsseln sie auf. Zu den Hauptproblemen zählen: die unzureichende Eignung von Standardfragebögen zur Erfassung ihrer Situation, Art und Anzahl der Kriterien für die Feststellung der ethnischen Zugehörigkeit von Auskunftspersonen (Wohnort, Sprach(en)beherrschung, Selbstidentifikation usw.), die unzutreffende Wiedergabe indigener Identitäten, weil die Fragen falsch verstanden werden, der Umstand, dass indigene Völker häufig in Konfliktgebieten leben, und Schwierigkeiten bei der Erhebung der Situation von Indigenen, die in andere Länder migrieren. Fachleute, auch indigene Experten, haben betont, wie wichtig es ist, indigene und Stammesvölker an der Erhebung, Analyse und Auswertung von Daten zu beteiligen. Dies würde dazu beitragen, kulturell angemessene Indikatoren zu definieren und das Misstrauen von Angehörigen von indigenen und Stammesvölkern gegenüber der Datenerhebung durch staatliche Stellen zu überwinden. Gemeinsame Initiativen von Regierung und indigenen Organisationen in Kanada und Neuseeland in diesem Bereich haben sich als ermutigend erwiesen. Fachleute empfehlen auch den Einsatz einer größeren Zahl von Identifikationskriterien und betonen die Notwendigkeit, Daten zu erheben, die Aspekte der Diskriminierung und Ausgrenzung in wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Hinsicht berücksichtigen. Dazu zählt u.a. die Anerkennung des Wertes indigener Arbeit, beispielsweise „den Lebensunterhalt sichern“ im Gegensatz zu „einen Arbeitsplatz haben“.

Quellen: Vereinte Nationen: *Report of the Workshop on Data Collection and Disaggregation for Indigenous Peoples*, Ständiges Forum für indigene Fragen, Dritte Tagung, New York, 10.-21. Mai 2004, E/C.19/2004/2; Vereinte Nationen: *Report of the Meeting on Indigenous Peoples and Indicators of Well-being*, Ständiges Forum für indigene Fragen, Fünfte Tagung, New York, 15.-26. Mai 2006, E/C.19/2006/CRP.3.

#### Andere Gruppen

**103.** In Japan hat der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über zeitgenössische Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz jüngst Besorgnis über die Diskriminierung u.a. von Personen geäußert, die von

Bewohnern früherer japanischer Kolonien (beispielsweise Koreaner und Chinesen) abstammen<sup>41</sup>. Sie zeigt sich in Form von niedrigen

<sup>41</sup> Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen: *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism*,

## Kasten 2.4

**Schuldknechtschaft beim Hirtenvolk der Mbororo und den Völkern der Baka, Bakola und Bagyèli (sogenannten „Pygmäen“) in Kamerun**

Vom IAA 2004 und 2005 durchgeführte partizipatorische Untersuchungen unter Mitwirkung von Vertretern von Indigenen und indigenen Gemeinschaften deckten auf, dass in vielen Gebieten die so genannten „Pygmäen“-Gemeinschaften oder einzelne Personen oder bestimmte Familien aus diesen Gemeinschaften als Eigentum ihrer Nachbarn eingestuft werden. Die Lager von „Pygmäen“ sind in den kamerunischen Verwaltungsstrukturen nicht offiziell anerkannt und werden darin lediglich als Anhängsel benachbarter und offiziell anerkannter (nicht-indigener) Dörfer geführt. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf ihre Möglichkeiten, Grund und Boden zu besitzen sowie an Entscheidungsprozessen teilzuhaben. Der größte Teil der Land- und Waldgebiete, die von den „Pygmäen“-Gemeinschaften traditionell zu Subsistenzzwecken genutzt wurden, wurden beschlagnahmt, verkauft oder in Schutzgebiete umgewandelt. Infolgedessen sind die Mitglieder dieser früher nomadischen Jäger/Sammler-Gemeinschaften zunehmend auf Lohnarbeit und Landwirtschaft als Sesshafte in ihren Nachbargemeinden angewiesen. Es wurde festgestellt, dass Schuldknechtschaft und die Unterbezahlung indigener Arbeitnehmer im Vergleich zu Arbeitnehmern, die anderen ethnischen Gruppen angehören, weit verbreitet sind.

Quellen: A.K. Barume: *Etude sur le cadre légal pour la protection des droits des peuples indigènes et tribaux au Cameroun*, PRO 169 (Genf, IAA, 2005); B. Tchoumba: *Indigenous and tribal peoples and poverty reduction strategies in Cameroon*, PRO 169, IAA und Centre pour l'Environnement et le Développement, Yaoundé (Genf, IAA, 2005).

Löhnen, langen Arbeitszeiten, harter Arbeit und Gewalt. Um sie besser zu schützen, hat die größte japanische Gewerkschaft, Rengo, eine Gewerkschaft für chinesische Arbeitnehmer gegründet <sup>42</sup>.

**104.** In Russland sind Rassismus und Fremdenfeindlichkeit seit dem Zusammenbruch der UdSSR immer offener zutage getreten <sup>43</sup>. Bereits zu Sowjetzeiten waren Rivalität und bisweilen Konflikte zwischen Angehörigen der unterschiedlichen Nationalitäten in der Sowjetunion gängig, wurden jedoch unter Kontrolle gehalten. Einzelberichte zeigen, dass der Rassismus gegenüber Menschen aus den früheren Sowjetrepubliken und insbesondere aus kaukasischen und zentralasiatischen Ländern zugenommen hat <sup>44</sup>. In Russland wird die Zahl der illegale Arbeitsmigranten auf 5 bis 14 Millionen geschätzt <sup>45</sup>. Bei einer 2005 durchgeführten Umfrage des Moskauer Menschenrechtsbüro <sup>46</sup> bezweifelten etwa 40 Prozent der Russen, dass die Migranten für die Volkswirt-

schaft nutzbringend sind, und 70 Prozent befürworten die Einwanderung von Russen und russischsprachigen Menschen, während die Migration von anderen ethnischen Gruppen eingeschränkt werden sollte.

**Arbeitsmigranten**

**105.** Bereits auf den vorhergehenden Seiten wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass Arbeitsmigranten aufgrund ihrer Hautfarbe und Rasse, ihres tatsächlichen oder vermuteten Glaubensbekenntnisses oder einer Kombination dieser Gründe häufig diskriminiert werden. Sie können auch allein deshalb benachteiligt werden, weil sie Migranten sind. Frauen, die etwa die Hälfte aller Arbeitsmigranten ausmachen, können in doppelter Hinsicht benachteiligt werden (Kasten 2.5).

**106.** Weil die Anteile im Ausland geborener Arbeitnehmer an der Erwerbsbevölkerung vieler Länder beträchtlich sind und weiter zunehmen, bietet die Situation von Arbeitsmigranten immer häufiger Anlass zu Sorge. Ihre Zahl wird weltweit auf 86 Millionen und in den Entwicklungsregionen auf etwa 32 Millionen geschätzt. Mit aller Wahrscheinlichkeit wird sich die Migration von Männern und Frauen auf der Suche nach besseren Chancen auf einen Arbeitsplatz in den nächsten Jahren ausweiten <sup>47</sup>. In Westeuropa liegt der Anteil der Migranten an der der Erwerbsbevölkerung derzeit bei 10 Prozent. In einer Reihe afrikanischer, asiatischer und amerikanischer Länder sind die Prozentsätze höher, und in manchen

*radical discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène (Addendum: Mission to Japan), E/CN.4/2006/16/Add.2, 24. Jan. 2006.*

<sup>42</sup> S. Kakuchi: „Male migrant workers in Japan have it tough“, in *Asia Times Online*, 9. Juni 2005, unter [www.atimes.com/atimes/Japan/GF09Dh02.html](http://www.atimes.com/atimes/Japan/GF09Dh02.html).

<sup>43</sup> Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung: *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Russian Federation*, Dok. CERD/C/62/CO/7, 21. März 2003.

<sup>44</sup> C. Wyatt: „Racism on the rise in Russia“, in BBC News, 16. Juli 2002, unter [news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2131214.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2131214.stm).

<sup>45</sup> RIA Novosti: „Russia: Legal migrant workers up 63% on 2004“, 26. Jan. 2006, unter [en.rian.ru/russia/20060126/43196003.html](http://en.rian.ru/russia/20060126/43196003.html).

<sup>46</sup> Moscow Bureau for Human Rights: „Racism, xenophobia, ethnic discrimination and anti-semitism in Russia“, Juni 2005, unter [www.antirasizm.ru/english\\_rep\\_017.doc](http://www.antirasizm.ru/english_rep_017.doc).

<sup>47</sup> Siehe IAA: *Der Weg zu einer fairen Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004; OSZE; IOM; IAA: *Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination* (Wien, 2006).

## Kasten 2.5

## Die doppelte Bürde von Arbeitsmigrantinnen

Stellen für Migrantinnen bieten vor allem weniger regulierte Sektoren wie Landwirtschaft, Sexindustrie und Hausarbeit, weshalb Migrantinnen anfälliger für Ausbeutung und Ungleichbehandlung sind als Migranten. Nicht nur in Westeuropa, sondern auch in den Golfstaaten und asiatischen Ländern mit hohem und mittlerem Einkommen sind Hausangestellte überwiegend Migrantinnen. In den dem Golfkooperationsrat (GCC) angehörenden Ländern sind etwa 20 bis 40 Prozent aller Arbeitsmigranten Frauen, die vorwiegend aus süd- und südostasiatischen Ländern stammen. Viele andere arbeiten auch im Libanon und in Jordanien (2000 arbeiteten 35.000 Sri Lankerinnen und 7.000 Filipinas als Hausangestellte in Jordanien). Wenngleich ihre Arbeitsbedingungen beträchtlich variieren, sind diese Arbeitnehmerinnen besonders anfällig für Diskriminierung, Ausbeutung und Missbrauch in aller Form einschließlich Schikanierung, Gewaltanwendung durch Arbeitgeber und Arbeitsvermittler, Zwangsarbeit, niedriger Löhne und unzureichender Sozialversicherung. Diskriminierung beim Entgelt aufgrund der Nationalität kann ebenfalls in vielen Ländern Asiens und des Nahen Ostens festgestellt werden (während viele philippinische Arbeitnehmerinnen relativ hohe Löhne verdienen, erhalten die meisten indonesischen und sri-lankischen Frauen nicht einmal den Mindestlohn). Von Diskriminierung sind auch qualifizierte Migrantinnen betroffen, vor allem, wenn sie einer rassischen, ethnischen oder religiösen Minderheit angehören. In einer Reihe von Untersuchungen wurde beispielsweise festgestellt, dass in Kanada Migrantinnen mit einem Hochschulabschluss, die erkennbar einer Minderheit angehören, Stellen und Entgelte angeboten werden, die unter dem Niveau dessen liegen, was Männern unter den gleichen Voraussetzungen oder nicht einer Minderheit angehörenden Frauen mit einem entsprechenden Bildungshintergrund angeboten wird. Dies ist das Resultat sowohl institutioneller Hindernisse für die Anerkennung ausländischer Diplome und Hochschulabschlüsse als auch von Vorurteilen der Arbeitgeber, die bei der Einstellung zum Tragen kommen.

Quellen: R. Jureidini: *Migrant workers and xenophobia in the Middle East* (Genf, Forschungsinstitut der Vereinten Nationen für Soziale Entwicklung (UNRISD), Dezember 2003), unter [www.unrisd.org/](http://www.unrisd.org/); C. Kuptsch (Hrsg.): *Merchants of labour* (Genf, Internationales Institut für Arbeitsfragen, 2006); IAA: *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, 2005; J. Salaff, A. Greve: "Gendered structural barriers to job attainment for skilled Chinese emigrants in Canada", in *International Journal of Population Geography*, Jg. 9 (2003), S. 443-456 unter [www.chass.utoronto.ca/~agreve/IJPG\\_Salaff-Greve.pdf](http://www.chass.utoronto.ca/~agreve/IJPG_Salaff-Greve.pdf).

Golfstaaten machen Arbeitsmigranten mehr als 50 Prozent der Erwerbsbevölkerung aus.

**107.** Ein sichtbarer Hinweis auf die Diskriminierung von Arbeitsmigranten ist der Umstand, dass sehr viele von ihnen – häufig unabhängig von ihrer Qualifikation – schmutzige, gefährliche oder erniedrigende Stellen innehaben, bei denen Schutz oft unzureichend ist oder im Recht oder in der Praxis vollständig fehlt<sup>48</sup>.

**108.** Während die meisten Staaten legalen Arbeitsmigranten im Vergleich zu ihren Staatsangehörigen de jure die gleiche Behandlung in Bezug auf Entgelt, Arbeitszeiten, bezahlten Urlaub und Mindestalter einräumen, sind sie dennoch einer Reihe von Beschäftigungsbeschränkungen unterworfen (siehe Kasten 2.6). Die Häufigkeit und das Ausmaß der Andersbehandlung können variieren, je nachdem, ob Arbeitsmigranten auf Dauer oder zeitlich begrenzt eingestellt werden und ob sie hoch oder gering qualifiziert sind.

**109.** Die Migrationspolitik in den einzelnen Ländern zielt im Allgemeinen eher auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung zwischen Einheimischen und Arbeitsmigranten für Personen,

die Stellen mit hohen Qualifikationsanforderungen innehaben, als für solche mit Stellen für ungelernete Arbeitskräfte und mit niedrigem Status. Hoch qualifizierte Arbeitnehmer erhalten gewöhnlich umfangreichere Garantien für den Erhalt einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung als gering qualifizierte. Solche Formen der Bevorzugung treffen gering qualifizierte Arbeitnehmer, die ohnehin bereits besonders anfällig für Ausbeutung und Verletzungen ihrer Rechte sind, besonders hart. Wenn geringe Qualifikationen das Resultat verwehrter Chancengleichheit im Bildungswesen oder bei der Arbeit in ihren Herkunftsländern aufgrund ihres Geschlechts, ihres Glaubensbekenntnisses oder ihrer Rasse sind, verschärft die schlechtere Behandlung gering qualifizierter Arbeitsmigranten in den Zielländern ihre Diskriminierung weiter.

**110.** Im Hinblick auf Rechte auf soziale Sicherung, die Beschäftigungsmobilität sowie den Zugang zu Beschäftigung und Berufsausbildung ist der Widerstand gegen die Gleichstellung mit Einheimischen wesentlich stärker ausgeprägt. Ob eine andere Beschäftigung, Notstandsarbeiten und Umschulung bereitgestellt werden, hängt häufig davon ab, ob sich Arbeitsmigranten nur vorübergehend oder auf Dauer angesiedelt haben, was jedoch gegen die Bestimmungen der Normen der IAO einschließlich derer im Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende

<sup>48</sup> Siehe IAA: *Der Weg zu einer fairen Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, a.a.O., Abs. 150-165 (Landwirtschaft), 173-178 (Ausbeuterbetriebe), 181-194 (Care-Ökonomie, Hausarbeit) und bis zu einem gewissen Grad auch 166-172 (Baugewerbe).

**Kasten 2.6****Arbeitsmigranten: Beispiele für Beschäftigungsbeschränkungen**

Es gibt viele Formen der Beschränkung der freien Beschäftigungswahl und des Zugangs zum Arbeitsmarkt für Arbeitsmigranten. Das Arbeitssystem ermöglicht es Regierungen, den Zugang von Ausländern auf bestimmte Stellenkategorien zu begrenzen (beispielsweise in Zypern, Belgien, der Tschechischen Republik, Saudi-Arabien, Ägypten, Jordanien und der Arabischen Republik Syrien) und die Stellenwahl von Arbeitsmigranten einzuschränken (beispielsweise in der Republik Südkorea, wo Arbeitsmigranten nach der Einführung des neuen Systems zur Regelung von Arbeitsgenehmigungen (EPS) nur noch zweimal die Stelle wechseln dürfen). Migranten kann auch nur der Zugang zu einer bestimmten Region eines Landes gestattet sein (Bulgarien, Schweiz). Für das System können von der Regierung festgelegte Quoten gelten (beispielsweise in Kasachstan), oder Migranten benötigen eine Arbeitserlaubnis, die der Arbeitgeber beantragen muss (beispielsweise in Österreich). Der freie Zugang zum Arbeitsmarkt wird gewöhnlich nach einer bestimmten Beschäftigungsdauer im Land gewährt. Zu den sonstigen Beschränkungen zählen: Vorschriften, die Arbeitsmigranten den Zugang zu bestimmten, Einheimischen vorbehaltenen Berufen in Verwaltung und Politik (politische Ämter und Verwaltungsaufgaben) verwehren, die Nichtanerkennung von Diplomen oder Qualifikationen, die im Herkunftsland erworben wurden, die Ausreisepflicht nach Vertragsende sowie administrative und bürokratische Schwierigkeiten (beispielsweise für Arbeitslose in Spanien, restriktive Visumbestimmungen in den Golfstaaten). In den arabischen Ländern ist das Recht ausländischer Arbeitnehmer auf Familienzusammenführung und auf den Zugang zur Krankenversicherung eingeschränkt. Saudi-Arabien hat zur Finanzierung von Ausbildungsprogrammen für Einheimische Maßnahmen wie die Besteuerung der Einstellung von Ausländern und die Besteuerung von Ausländern eingeführt. Kuwait und die Vereinigten Arabischen Emirate haben für Migranten auch indirekte Steuern, insbesondere Gebühren für die medizinische Versorgung und chirurgische Eingriffe, eingeführt.

Quellen: OSZE; IOM; IAA: Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination (Wien, 2006), S. 133-137, 102; Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen: Specific groups and individuals: Migrant workers, von der Sonderberichterstatterin Frau Gabriela Rodríguez Pizarro gemäß der Resolution 2003/46 der Menschenrechtskommission vorgelegter Bericht, Dok. E/CN.4/2004/76/Add. 2, 14. Januar 2004; N. Shah: Restrictive labour immigration policies in the oil-rich Gulf: Effectiveness and implications for sending Asian countries, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Dok. UN/POP/EGM/2006/03, 5. Mai 2006, unter [www.un.org/esa/population/meetings/EGM\\_Iltmig\\_Arab/P03\\_Shah.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_Iltmig_Arab/P03_Shah.pdf); P. Fargues: International migration in the Arab region: Trends and policies, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Dok. UN/POP/EGM/2006/09Rev., 5. September 2006, unter [www.un.org/esa/population/meetings/EGM\\_Iltmig\\_Arab/P09\\_Fargues.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_Iltmig_Arab/P09_Fargues.pdf).

Bestimmungen), 1975, verstößt. Dies ist ein wichtiges Thema, insbesondere angesichts der ständigen Zunahme der Programme für Zeitarbeitskräfte, die Arbeitsmigranten häufig an einen Arbeitgeber binden oder sie zwingen, unmittelbar nach Vertragsende auszureisen und wieder einzureisen, nachdem eine bestimmte Frist verstrichen ist. Diese zeitlich begrenzten Programme halten Arbeitsmigranten von der Ansiedlung im Land ab, was in der Praxis oft zu ihrem Ausschluss von Gleichbehandlung führt<sup>49</sup>.

**111.** In regionalen Integrationsprogrammen werden manchen Nationalitäten gegenüber anderen Privilegien eingeräumt, indem Mitgliedstaaten Arbeitsmigranten aus Ländern, die dem regionalen Block angehören, Chancengleichheit und Gleichbehandlung gewähren, dies jedoch Menschen vorenthalten, die nicht Bürger eines Mitgliedstaates sind. Es gab jedoch einige ermutigende Entwicklungen in Form einer EU-Regelung, die eine Gleichbehandlung von Angehörigen aus Drittlan-

dern, die sich legal im Land aufhalten, vorsieht<sup>50</sup>. Auch wenn die EU die Einwanderung auf Dauer nicht unterstützt, scheint sich zudem dennoch nach und nach die Erkenntnis durchzusetzen, dass sie in manchen Sektoren wünschenswert sein könnte<sup>51</sup>.

**112.** Die Umstände illegaler Arbeitsmigranten sind besonders besorgniserregend. Bei Rechtsverstoßes des Arbeitgebers kann es für sie schwierig sein, ihre Rechte einzufordern oder Rechtsmittel einzulegen, weil manche Länder dies nicht vorsehen oder Arbeitsmigranten das Recht auf Gerichtsverfahren in einer Sprache, die sie verstehen, vorenthalten. In vielen Ländern haben von den zuständigen Behörden aufgegriffene illegale Migranten auch nicht die Möglichkeit oder die

<sup>49</sup> Siehe OSZE; IOM; IAA: a.a.O., S. 134-144.

<sup>50</sup> Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. Nov. 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, *Amtsblatt* L016, 23. Jan. 2004, S. 0044-0053. Nach der vorgeschlagenen Richtlinie anerkennen die Mitgliedstaaten eine langfristige Aufenthaltsberechtigung nach einem fünfjährigen ununterbrochenen legalen Aufenthalt. Ihnen wird Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf die meisten sozioökonomischen Rechte gewährt.

<sup>51</sup> OSZE; IOM; IAA: a.a.O., S.125.

Zeit, die Auszahlung ausstehender Löhne oder Leistungen zu fordern oder Einspruch einzulegen.

**113.** Positiv ist zu vermerken, dass Gewerkschaften weltweit immer häufiger Maßnahmen ergriffen haben, um die missliche Lage von Arbeitsmigranten zu mildern. So hat etwa die Zahl bilateraler und multilateraler Vereinbarungen zur Unterstützung von Arbeitsmigranten und zur Bekämpfung ihrer Ausbeutung zwischen Gewerkschaften aus Herkunfts- und Zielländern zugenommen. Ein Beispiel ist das Abkommen, das zwischen mauretanischen und spanischen Gewerkschaften geschlossen wurde. Eine andere interessante Initiative ist „UNI-Passport“, die von dem Verband Union Network International (UNI) eingeführt wurde und seit 2001 Arbeitsmigranten, die bereits Mitglied einer Gewerkschaft in ihrem Herkunftsland sind, ermöglicht, „Gastmitglied“ bei einer Mitgliedsgewerkschaft der UNI im Zielland zu werden. In Malaysia beschloss die Konferenz des Malaysischen Gewerkschaftskongresses (MTUC) über Migrationsfragen, die im Jahr 2005 stattfand, Mechanismen einzurichten, die einen besseren Schutz der 1,5 Millionen legalen Arbeitsmigranten in dem Land gewährleisten sollen<sup>52</sup>.

### Diskriminierung aufgrund des Glaubensbekenntnisses

**114.** Die Bedeutung der Diskriminierung auf Grund des Glaubensbekenntnisses hat in den letzten Jahren zugenommen, wozu mehrere Faktoren beigetragen haben: die Verschärfung wirtschaftlicher Ungleichheiten zwischen Angehörigen unterschiedlicher religiöser, rassistischer oder ethnischer Gruppen, die Zunahme der Migration sowie die daraus resultierenden kulturellen Probleme und die Terroranschläge sowie die Einführung von Sicherheitsmaßnahmen als Reaktion darauf.

**115.** In den Industrieländern hat sich die Diskriminierung von Muslimen nach dem 11. September 2001 verschlimmert. Ihre Formen reichen von Schikanierung über beleidigende Äußerungen zu religiösen Überzeugungen oder Praktiken bis zur Weigerung von Arbeitgebern, durch das Glaubensbekenntnis einer Person bedingte Bedürfnisse zu berücksichtigen, die vielleicht nicht mit einer Vorschrift, Qualifikation oder Praktik in Einklang stehen (Kasten 2.7)<sup>53</sup>.

**116.** Die Zahl der bei der amerikanischen Gleichstellungsbehörde Kommission für Chancengleichheit in der Beschäftigung (EEOC) eingereichten Beschwerden wegen Diskriminierung aufgrund des Glaubensbekenntnisses hat 2002 um mehr als 20 Prozent zugenommen und verharrte auch 2003

auf diesem Niveau. Bei den Beschwerdeführern handelte es sich vorwiegend um muslimische Arbeitnehmer<sup>54</sup>. 2005 meldete der Rat für Amerikanisch-Islamische Beziehungen (CAIR) eine Zunahme der Beschwerden wegen antimuslimischer Schikanierung, Gewaltanwendung und diskriminierender Behandlung um 30 Prozent gegenüber 2004<sup>55</sup>.

**117.** Der Streit um das Tragen des Kopftuchs oder Hidschab durch muslimische Frauen und Mädchen hat die unterschiedlichen Positionen der einzelnen EU-Länder in Bezug auf Säkularismus und Religionsfreiheit sowie einige Widersprüche aufgezeigt. Beispielsweise urteilte das deutsche Verfassungsgericht 2003 zu Gunsten einer Lehrerin, die das Kopftuch im Unterricht tragen wollte, aber mindestens vier deutsche Bundesländer haben Lehrerinnen verboten, das Kopftuch zu tragen, und in mindestens einem Bundesland gilt das Verbot für alle Landesbeamtinnen<sup>56</sup>.

**118.** In vielen Ländern besteht weiterhin ein enger Zusammenhang zwischen der Diskriminierung aufgrund des Glaubensbekenntnisses und der Rasse/Ethnizität (beispielsweise Menschen aus Nordafrika in Frankreich) oder der sozialen Herkunft (beispielsweise Dalits in Indien). Dort sind Pasmenda und Dalits von noch größerer Ausgrenzung und sozioökonomischer Diskriminierung betroffen, wenn sie daneben entweder Muslime<sup>57</sup> oder Christen<sup>58</sup> sind. In anderen Ländern (Afghanistan, Bangladesch und Pakistan) werden Hindus weiterhin als nicht gleichgestellte Bürger behandelt und erhalten nur Stellen für ungelernete Arbeitskräfte<sup>59</sup>.

**119.** Die Diskriminierung aufgrund des Glaubensbekenntnisses fällt häufig gravierender in Gesellschaften aus, in denen es keine Religionsfreiheit gibt oder in denen andere Religionen durch eine Staatsreligion benachteiligt oder ausgegrenzt werden. Beispielsweise dürfen Arbeitsmigranten in Saudi-Arabien, die keine Muslime sind, keine religiösen Symbole wie das christliche Kreuz oder hinduistische Segenszeichen (Tilaka) sichtbar tragen. Andere Formen der Diskriminierung

<sup>54</sup> Ebd.

<sup>55</sup> CAIR: *The Status of Muslim civil rights in the United States 2006: The struggle for equality* (Washington, DC), unter [www.cair.com/cair2006report/](http://www.cair.com/cair2006report/).

<sup>56</sup> BBC: „The Islamic veil across Europe“, 6. Okt. 2006, unter [news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5414098.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5414098.stm).

<sup>57</sup> Siehe Asian Human Rights Commission – Religious Groups for Human Rights: Ali Anwar: „Letter to Justice Rajinder Sachar – Pasmenda and Dalit Muslims“, 7. Nov. 2005, unter [www.rghr.net/mainfile.php/0743/1030](http://www.rghr.net/mainfile.php/0743/1030).

<sup>58</sup> Siehe Dalitchristians.com: „Problems and struggles“, unter [www.dalitchristians.com/Html/problems\\_struggles.htm](http://www.dalitchristians.com/Html/problems_struggles.htm).

<sup>59</sup> Hindu American Foundation: „Hindus in South Asia and the diaspora: A survey of human rights, 2005“, unter [www.hinduamericanfoundation.org/reports.htm#hr2005](http://www.hinduamericanfoundation.org/reports.htm#hr2005).

<sup>52</sup> MTUC Conference on Migrant Workers (18.-19. Apr. 2005): Die Schlussresolution kann auf der Internet-Präsenz des Global Union Research Network (GURN) eingesehen werden, unter [www.gurn.info/topic/migrant/mtuc\\_conf\\_apr05.pdf](http://www.gurn.info/topic/migrant/mtuc_conf_apr05.pdf).

<sup>53</sup> P. Sappal: „Workplace intolerance rises for Muslims after Sept. 11“, in *Career Journal*, 13. Jan. 2004.

**Kasten 2.7****Beilegung von Spannungen zwischen religiösen Vorschriften und etablierten Praktiken am Arbeitsplatz**

In Arbeitsstätten, Diensten und Einrichtungen gilt häufig eine bestimmte Kleiderordnung. Diese kann beispielsweise vorschreiben, eine bestimmte Arbeits- oder Schutzkleidung zu tragen, oder verbieten, eine Kopfbedeckung zu tragen. Diese Kleidungs Vorschriften können in unmittelbarem Widerspruch zu religiösen Kleidungs Vorschriften stehen. Bestimmte Glaubensrichtungen gestatten Männern beispielsweise nicht, ihre Haare zu schneiden, während ein Arbeitgeber aus Gründen der Hygiene und der Sicherheit einen Kurzhaaarschnitt vorschreiben kann. Ein Beispiel für ein Entgegenkommen gegenüber einer solchen religiösen Vorschrift ist die Aufforderung an betroffenes Personal, das Haar mit einem Netz oder einer anderen geeigneten Hülle abzudecken. Manche Glaubensrichtungen schreiben vor, dass ihre Angehörigen im Lauf des Tages bestimmte Gebetszeiten einhalten. Diese Vorschrift kann den Regelarbeitszeiten in einem Unternehmen oder den täglichen Abläufen am Arbeitsplatz entgegenstehen. Eine Möglichkeit zur Konfliktvermeidung besteht in modifizierten Pausenregelungen oder flexiblen Arbeitszeiten und/oder der Bereitstellung eines abgeschlossenen Bereichs für religiöse Handlungen. Es kann der Fall eintreten, dass ein Arbeitnehmer Urlaub beantragt, um einen Feiertag einzuhalten, weil seine Religion es ihm verbietet, an diesem Tag zu arbeiten. Flexible Disposition kann eine Lösung sein, und sie kann abweichende Arbeitsanfang- und -endezeiten an den Tagen umfassen, an denen die betreffende Person nicht während der gesamten Regelarbeitszeit anwesend sein kann. Eine andere Möglichkeit wäre, sie die Mittagspause durcharbeiten zu lassen oder für sie gestaffelte Arbeitszeiten einzuführen. In Fällen, in denen Personen bereits alle bezahlten Urlaubstage genommen haben, auf die sie Anspruch haben, sollten Arbeitgeber auch prüfen, ob sie ihnen gestatten, Zeit nachzuarbeiten oder Gleittage zu verbrauchen.

Quelle: Ontario Human Rights Commission: „Policy on creed and the accommodation of religious observances“, unter [www.ohrc.on.ca/english/publications/creed-religion-policy.shtml](http://www.ohrc.on.ca/english/publications/creed-religion-policy.shtml).

betreffen Stellenanzeigen, die Bewerber bestimmter religiöser Gruppen (insbesondere Hindus) ausschließen oder das Verbot für Arbeitsmigranten, ihre Religion auszuüben<sup>60</sup>. Zur Situation der Baha'i in der Islamischen Republik Iran haben Organe der IAO und der Vereinten Nationen wiederholt Stellung genommen.

**120.** In Senegal und im Sudan müssen christliche Arbeitsuchende ihren Glauben leugnen oder konvertieren, wenn sie eine Stelle bekommen wollen<sup>61</sup>. Eine der zähesten Formen von Diskriminierung betrifft die Kopten in Ägypten, denen der gleichberechtigte Zugang zur Schulbildung sowie Chancengleichheit bei Stellenbewerbungen und Beförderungen verwehrt wird. Nur sehr wenige von ihnen werden auf Führungspositionen in der Regierung berufen oder kandidieren für das Parlament. Aufnahme in Polizei- und Armee-schulen ist ausgeschlossen, und nur sehr wenige sind Schul- oder Hochschullehrer<sup>62</sup>.

### Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft

**121.** Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft liegt vor, wenn einer Person wegen der Klasse oder sozio-professionellen Kategorie oder der Kaste, der sie angehört, eine Stelle oder bestimmte Wirtschaftsaktivität verwehrt wird.

Vorurteile und institutionelle Praktiken aufgrund der sozialen Herkunft beschränken deshalb die soziale Mobilität bestimmter Personen. Nicht nur in Gesellschaften mit einer starren Schichtung, sondern auch in solchen, in denen sich die strenge soziale Segmentierung verringert hat, ist es weiterhin ein großes Hindernis für Chancengleichheit, eine bestimmte soziale Herkunft zu haben. Dies beruht auf dem Umstand, dass bei Maßnahmen zur Überwindung dieser Hürde eine Reihe von Sektoren und in der Zuständigkeit unterschiedlicher Regierungsbereiche liegende grundsatzpolitische Aspekte berücksichtigt werden müssen, was die Koordinierung und Umsetzung erschwert.

### Arbeitsmigranten aus ländlichen Gebieten

**122.** In China ist der Wohnort eine wichtige Determinante für Leistungen und Chancen, auch in Bezug auf Beschäftigung und Beruf. Bewohner ländlicher Gebiete verfügen über geringere Ansprüche als Stadtbewohner. Das Hukou genannte Einwohnerregistrierungssystem, das Menschen an einen Ort band und seit 1958 in Kraft war, ist seit den achtziger Jahren nach und nach abgeschafft worden, um der steigenden Nachfrage der Wirtschaft in den Metropolen des Landes Rechnung zu tragen<sup>63</sup>. Während der Weg-

<sup>60</sup> CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 111, Saudi Arabia, 2005.

<sup>61</sup> ZENIT: *La persécution antichrétienne dans le monde* (Interview mit T. Grimaux), März 2006, unter [www.ebi.or.org/Societe/Persecutions-I.htm](http://www.ebi.or.org/Societe/Persecutions-I.htm).

<sup>62</sup> Siehe [www.copts.com](http://www.copts.com).

<sup>63</sup> M. Tuñon: „Internal labour migration in China: Features and responses“ (Beijing, IAA, Apr. 2006), unter [www.ilo.org/public/english/region/asro/beijing/download/training/lab\\_migra.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/beijing/download/training/lab_migra.pdf); und Bingqin Li: „Floating population or urban citizens? Status, social provision and circumstances of rural-urban

zug von einem Wohnort, an dem Personen registriert waren, freigegeben wurde, ist es für Migranten immer noch schwierig, eine Registrierung in einer Großstadt zu erhalten.

**123.** Von den schätzungsweise 150 Millionen Arbeitsmigranten aus ländlichen Gebieten, die heute in chinesischen Großstädten arbeiten, verfügen nur 40 Prozent entweder über eine Genehmigung, sich dort auf Dauer oder zeitlich begrenzt anzusiedeln, während dies für die anderen – die so genannte „floating population“ – nicht gilt. Angesichts der enormen Zunahme der Migration aus den ländlichen Gebieten in die Großstädte in den letzten zwei Jahrzehnten – von 2 Millionen Arbeitsmigranten aus ländlichen Gebieten Mitte der achtziger Jahre auf 150 Millionen heute – bietet dies Anlass zu Sorge<sup>64</sup>.

**124.** Aufgrund ihres sozialen Status sind Migranten aus ländlichen Gebieten von institutionalisierter Diskriminierung betroffen<sup>65</sup>. In manchen Großstädten verwehren ihnen die Behörden den Zugang zu bestimmten Arten von Stellen (den besseren), die Personen mit einer Aufenthaltsgenehmigung vorbehalten bleiben. Arbeitsmigranten aus ländlichen Gebieten sind gewöhnlich auf informelle Netzwerke angewiesen (95 Prozent fanden ihre Stelle durch Freunde oder auf eigene Initiative) und erhalten letztlich doch nur schlecht bezahlte Stellen für niedere Tätigkeiten im informellen Sektor, die in den Großstädten registrierte Arbeitnehmer ablehnen<sup>66</sup>.

**125.** Die meisten von ihnen, insbesondere diejenigen ohne Aufenthaltsgenehmigung, haben keinen Arbeitsvertrag. Sie können Schwierigkeiten haben, rechtzeitig entlohnt zu werden, arbeiten für gewöhnlich länger, sind anfälliger für Arbeitsunfälle und Krankheiten, haben keine Sozialversicherung und können anderen Risiken, z. B. dem des Menschen Schmuggels ausgesetzt sein. Viele Migranten aus ländlichen Gebieten verfügen über keinen hohen Bildungsstand und erhalten deshalb keine berufliche Qualifizierung und Beförderungschancen.

**126.** In einer Zeit der raschen wirtschaftlichen Entwicklung und des Übergangs sind die Arbeitsmigranten aus ländlichen Gebieten für die wirtschaftliche Entwicklung in China ein Aktivposten gewesen. In den letzten 20 Jahren haben sie 16 Prozent des Wachstums des Bruttoinlandspro-

dukts (BIP) erwirtschaftet, und sie machen 40 Prozent der städtischen Erwerbsbevölkerung aus. Sie stammen aus den wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten (den Provinzen in West- und Zentralchina), sind im Allgemeinen jung (71 Prozent sind zwischen 15 und 29 Jahre alt) und haben selten mehr als die Mittelschule abgeschlossen.

**127.** In den letzten Jahren hat die chinesische Regierung wichtige Schritte unternommen, um das Hukou-System zu reformieren und die Benachteiligung der Arbeitsmigranten aus ländlichen Gebieten zu beseitigen. 2002 und 2003 wurden auf Empfehlung des Staatsrats eine Reihe von Vorschriften erlassen. Sie bezogen sich auf das Verbot überhöhter Gebühren für Migranten, die dauerhafte oder zeitlich begrenzte Stellen in Städten suchen, die Pflicht für Arbeitgeber zur Unterzeichnung von Arbeitsverträgen und das Verbot verspäteter Lohnzahlungen an Arbeitsmigranten. 2006 verabschiedete der Staatsrat weitere Empfehlungen. Diese betrafen u.a. einen garantierten Mindestlohn für Arbeitsmigranten aus ländlichen Gebieten, die Durchsetzung des Arbeitsvertragsystems, Zugang zu Arbeitsvermittlung und Berufsausbildung, Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sowie die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung vor Ort und von Unternehmen in Dörfern. Schritte wurden unternommen, um darüber hinaus das System der sozialen Sicherheit sowie den Geltungsbereich der Arbeitsgesetze auf Arbeitsmigranten auszudehnen.

**128.** Das 2006 in Kraft getretene novellierte Schulpflichtgesetz schreibt für Kinder sowohl in Städten als auch auf dem Land eine neunjährige Schulpflicht vor und räumt Kindern von Arbeitsmigranten das Recht auf Bildung unabhängig von ihrem Wohnort ein. In den 11. Fünfjahres-Entwicklungsrichtlinien für 2006 bis 2010 wird Migration als unverzichtbarer Bestandteil der nationalen Entwicklungsstrategie bezeichnet, und der Staatsrat hat auf Anforderung des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit der Einsetzung eines Gemeinsamen Komitees für Arbeitsmigranten zugestimmt. Die Ratifizierung des IAO-Übereinkommens Nr. 111 im Januar 2006 beinhaltet eine zusätzliche Verpflichtung zur Abschaffung der Diskriminierung in der Beschäftigung aufgrund der sozialen Herkunft.

**129.** Die Reform des Hukou-Systems erfordert eine Reihe strategischer institutioneller Maßnahmen einschließlich der Reform des Arbeitsschutzsystems, der Reorganisation des Systems für die Verteilung der staatlichen Ressourcen sowie die Erweiterung und Neuschaffung von Kapazität, um den in Städten lebenden Migranten aus ländlichen Gebieten staatliche und soziale Dienstleistungen (Bildung, Gesundheitsversorgung und Wohnraum) anbieten zu können. Darüber hinaus muss eine Veränderung der Einstellungen herbeigeführt werden, damit Arbeitnehmer aus Städten und aus

migrants in China“, in *Social policy and administration*, Jg. 40, Nr. 2 (Apr. 2006), S. 174-195.

<sup>64</sup> M. Tuñón: a.a.O.

<sup>65</sup> Human Rights in China (HRIC): „Institutionalized exclusion: The tenuous legal status of internal migrants in China's major cities“, 6. Nov. 2002, unter [hrichina.org/public/contents/article?revision%5fid=17138&item%5fid=3195](http://hrichina.org/public/contents/article?revision%5fid=17138&item%5fid=3195); und „China's household registration (Hukou) system: Discrimination and reform“, Vortrag von Fei-Ling Wang, Congressional-Executive Commission on China, 2. Sept. 2005, unter [www.cecc.gov/pages/roundtables/090205/Wang.php](http://www.cecc.gov/pages/roundtables/090205/Wang.php).

<sup>66</sup> M. Tuñón: a.a.O.

ländlichen Gebieten in gleicher Weise mit Würde und Achtung behandelt werden.

### *Diskriminierung aufgrund der Kastenzugehörigkeit*

**130.** Gewalt, Diskriminierung und Ausgrenzung aufgrund ihrer angeblichen „Unreinheit“ und Minderwertigkeit sind für Millionen Männer und Frauen in verschiedenen Teilen der Welt eine alltägliche Erfahrung. Diskriminierung mit Wurzeln im Kastensystem oder ähnlichen Systemen mit einer starren sozialen Schichtung wurde in Afrika, in Asien und im Nahen Osten beobachtet; nirgendwo ist die Praxis jedoch so verbreitet wie in Südasien<sup>67</sup> und insbesondere in Indien und Nepal<sup>68</sup>. Wenngleich das Kastenwesen per Gesetz abgeschafft wurde und die Praxis der „Unberührbarkeit“ verboten ist, bleibt die Kastenzugehörigkeit in der gesamten Unterregion ein bestimmender Faktor für den wirtschaftlichen und sozialen Status von Dalit-Männern und -Frauen. Die Mobilisierung der Dalits in den betreffenden Ländern hat auch dazu beigetragen, auf nationaler und internationaler Ebene die Aufmerksamkeit auf ihre missliche Lage zu lenken<sup>69</sup>.

**131.** Diskriminierung aufgrund der Kastenzugehörigkeit beschränkt die Dalits auf Berufe, die ihrer Kaste zugeordnet sind. Dazu zählen die niedrigsten Tätigkeiten wie die manuelle Reinigung von Latrinen ohne Spülung oder die Tierkadaverbeseitigung<sup>70</sup>. Dalits sind generell nicht

zugelassen für Arbeiten, bei denen sie Kontakt mit Wasser oder Nahrungsmitteln für Nicht-Dalits haben, und dürfen auch keine Wohnung von Nicht-Dalits betreten. Sie sind daher von einem breiten Spektrum von Arbeitsgelegenheiten im Bereich der Herstellung, der Verarbeitung oder des Verkaufs von Nahrungsmitteln, von Hausarbeit und von der Erbringung bestimmter Dienstleistungen im privaten und öffentlichen Sektor (beispielsweise als Bürogehilfen) ausgeschlossen. Begrenzter Zugang zu Bildung, Ausbildung und Ressourcen wie Grund und Boden oder Krediten beschränken ihre Chancen auf den Zugang zu nicht ihrer Kaste zugeordneten Berufen und menschenwürdiger Arbeit. Die Benachteiligung, die Dalits aufgrund ihrer Diskriminierung in allen Lebensbereichen erfahren, führt dazu, dass sie in höherem Maß von Armut betroffen sind als Nicht-Dalits (Kasten 2.8).

**132.** Eine sehr ermutigende neuere Entwicklung als Resultat von Bemühungen der Nationalen Menschenrechtskommission stellt die Ankündigung des indischen Ministerpräsidenten dar, dass die erniedrigende Praxis der manuellen Reinigung von Latrinen ohne Spülung abgeschafft werden soll. Nach einer Reihe von Konsultationen der Kommission mit Vertretern der Zentralregierung und der Regierungen der Bundesstaaten sowie anderer wichtiger Akteure hat die Planungskommission einen Nationalen Aktionsplan zur vollständigen Abschaffung der manuellen Reinigung von Latrinen ohne Spülung bis Ende 2007 formuliert<sup>71</sup>.

**133.** Dort, wo es dem Problem entgegenwirkende politische Grundsatzkonzepte und Gesetze gibt, werden sie oft nicht oder nur unzureichend umgesetzt oder vollzogen<sup>72</sup>. Positive Diskriminierung hat einer kleinen Zahl von Dalits geholfen, Stellen im formellen Sektor zu finden, jedoch nicht zu Fortschritten auf dem Weg zu Chancengleichheit für alle geführt. Rein entwicklungsorientierte Ansätze zur Verbesserung des Schicksals der Dalits sind unzureichend, wenn

<sup>67</sup> Der 2004 vorgelegte Bericht der VN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte geht auf die Situation in Bangladesch, Burkina Faso, Indien, Japan, Kenia, Mali, den Föderierten Staaten von Mikronesien, Nepal, Pakistan, dem Senegal, Sri Lanka und dem Jemen ein (Menschenrechtskommission: *Prevention of discrimination*, erweitertes Arbeitspapier von Asbjørn Eide und Yozo Yokota zur Frage der Diskriminierung aufgrund von Arbeit und Abstammung, Dok. E/CN.4/Sub.2/2004/31, 5. Juli 2004).

<sup>68</sup> In Indien hebt die Verfassung das Kastensystem auf und sieht eine Quotenpolitik für die so genannten „gelisteten“ Kasten vor, um die gesellschaftliche De-facto-Trennung zu überwinden. Entsprechende Bürgerrechts- und andere Schutzgesetze wurden ebenfalls in Kraft gesetzt. Auch in Nepal verbieten Verfassung und geltendes Recht die Diskriminierung aufgrund der Kastenzugehörigkeit.

<sup>69</sup> Um die Achtung ihrer Menschenrechte und Menschenwürde einzufordern, nutzen die Dalits ihre eigenen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Das Europäische Parlament und die VN-Menschenrechtskommission haben Resolutionen zur Diskriminierung bei der Arbeit aufgrund der Herkunft verabschiedet. Im amerikanischen Kongress fand im Oktober 2005 eine Anhörung zu dem Thema statt. Die Vernetzung internationaler nichtstaatlicher Organisationen mit dem Ziel, das Bewusstsein für die schlimme Lage der Dalits zu schärfen, führte 2004 zur Verabschiedung der „Kathmandu Dalit Declaration“, die unter [www.nepaldalitinfo.20m.com/archives/KathDeclaration.pdf](http://www.nepaldalitinfo.20m.com/archives/KathDeclaration.pdf) eingesehen werden kann.

<sup>70</sup> Die Praxis der manuellen Reinigung von Latrinen ohne Spülung war mit Bezugnahme auf Indien Gegenstand von Bemerkungen des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR).

Diese Praxis umfasst die Beseitigung menschlicher Exkremente aus Latrinen ohne Spülung unter erniedrigenden und gefährlichen Bedingungen. Trotz Bemühungen der Regierung, diese Art von Latrinen abzuschaffen, sind sie weiterhin landesweit in Betrieb. Siehe CEACR: Individuelle Bemerkung zu Indien, Übereinkommen Nr. 111, veröffentlicht 2006.

<sup>71</sup> Siehe *The Hindu*: „End manual scavenging, governments told“, unter [www.thehindu.com/2003/12/30/stories/2003123001521200.htm](http://www.thehindu.com/2003/12/30/stories/2003123001521200.htm).

<sup>72</sup> Die Nationale Kommission für gelistete Kasten und gelistete Stämme Indiens (jetzt zwei separate Kommissionen) hat wiederholt Maßnahmen zur Gewährleistung der wirksamen Durchsetzung des Gesetzes zum Schutz der Bürgerrechte von 1955, des Gesetzes zur Verhinderung von Gräueltaten an Angehörigen gelisteter Kasten und gelisteter Stämme von 1989 und des Gesetzes zum Verbot der Beschäftigung von Latrinereinigern und des Baus von Latrinen ohne Spülung von 1993 gefordert.

## Kasten 2.8

## Diskriminierung in der Beschäftigung und Armut: Der Fall der nepalesischen Dalits

Die 2,9 Millionen Dalits machen etwa 13 Prozent der nepalesischen Gesamtbevölkerung aus, die sich aus unterschiedlichen Kastengruppen und indigenen Völkern (Janajati) zusammensetzt. Insgesamt sank der Anteil der Personen unterhalb der Armutsgrenze zwischen 1996 und 2004 von 42 auf 31 Prozent. Wenngleich alle Gruppen an dem Rückgang der Armut Anteil hatten, kam er den Dalits und den in den Bergen lebenden Janajati am wenigsten zugute, sodass diese weiterhin am stärksten von Armut betroffen sind. Die Armutsinzidenz sank bei den Dalits von 59 auf 47 und bei den in den Bergen lebenden Janajati von 49 auf 44 Prozent, während die höchste Kastengruppe der Brahmanen/Chhetri den stärksten Rückgang der Armutsinzidenz verzeichnete (von 34 auf 19 Prozent), gefolgt von den in den Ebenen lebenden Janajati (von 53 auf 36 Prozent).

Bei einer IAA-Umfrage bei Dalits in Nepal im Jahr 2002<sup>1</sup> gaben 43 Prozent der Auskunftspersonen an, Analphabeten zu sein (34,6 Prozent der männlichen und 62,2 Prozent der weiblichen Auskunftspersonen). Der Wert liegt 5 Prozentpunkte unter dem nationalen Durchschnitt. Nur 6,3 Prozent der Auskunftspersonen über 14 Jahre hatten eine Berufsausbildung in irgendeiner Form erhalten, und 80 Prozent von diesen waren männlichen Geschlechts. 71 Prozent der Auskunftspersonen erklärten, auf den Stellen, die sie im formellen oder privaten Sektor innegehabt hatten, niedrigere Löhne als Angehörige anderer Gruppen erhalten zu haben. Die meisten, die Arbeit außerhalb der für niedrige Kasten typischen Berufe hatten finden können, hatten Lohnarbeit in der Landwirtschaft verrichtet. 48 Prozent meinten, offene Stellen wären für Dalits wegen ihrer Kastenangehörigkeit nicht zugänglich, und 21 Prozent erklärten, wegen ihrer Kastenzugehörigkeit bei einer Stellenbewerbung abgelehnt worden zu sein.

<sup>1</sup> Eine in 1.447 Haushalten in 60 Dalit-Siedlungen und 18 Distriken Nepals durchgeführte Haushaltserhebung.

Quelle: DFID und Weltbank: *Unequal citizens – Gender, caste and ethnic exclusion in Nepal* (Kathmandu, 2006); IAA: „Discrimination and forced labour of occupational castes in Nepal, 2003“ (unveröffentlichtes Dokument).

nicht gleichzeitig die strukturellen Ursachen bekämpft und die kastenbedingten Hürden abgebaut werden.

**134.** Diskriminierung aufgrund der Kastenzugehörigkeit ähnlich dem System der „Unberührbarkeit“ in Südasien wurde auch in Afrika und im Nahen Osten festgestellt. Die Gemeinschaft der Midgo in der Somali-Region von Äthiopien gelten als unrein, Unheil bringend, sündhaft und verunreinigend, sodass sie es „verdienen“, von anderen gemieden und beleidigt zu werden. Die Midgo überleben dank Überweisungen von Angehörigen der Gruppe, die im Ausland leben. In Nigeria werden die Osu als unberührbar und sozial abgelehnt betrachtet. In Kenia wird eine Untergruppe der Samburu, die als Ilkunono oder „Schmiede“ bezeichnet wird, verachtet und diskriminiert. Im Jemen bilden die Al Achdam eine sozial geächtete Gruppe, denen die staatsbürgerlichen Rechte verwehrt werden und die bei der Entsorgung von Exkrementen zum Einsatz kommen<sup>73</sup>.

**135.** Die soziale Schichtung im Niger ist ein nach wie vor komplexes und höchst brisantes Problem. Historisch hat es innerhalb einiger sozialer Gruppen Unterscheidungen zwischen „Edlen“ und „Nicht-Edlen“ bzw. zwischen „Herren“ und

„Sklaven“ gegeben. Im Lauf der Zeit haben sich diese Unterschiede abgeschliffen, insbesondere bei sesshaften Gruppen. Bis zu einem gewissen Grad gab es sogar soziale und wirtschaftliche Mobilität, vor allem infolge saisonaler oder länger währender Arbeitsmigration in Nachbarländer. Beispielsweise entwickeln von Sklaven abstammende männliche Tuareg, die gewöhnlich vorübergehend aus der Region Bankilaré migrieren, Strategien, um bei ihrer Rückkehr in die Heimat die soziale Hierarchie zu vermeiden – der erste Schritt eines allmählichen Befreiungsprozesses<sup>74</sup>. Allerdings scheinen von Sklaven abstammende Personen immer noch einer Reihe ausbeuterischer und diskriminierender Praktiken einschließlich bestimmter Überreste von Zwangsarbeit unterworfen zu sein<sup>75</sup>. In Studien wurde eine Unterscheidung zwischen „aktiven“ und „passiven“ Formen der Sklaverei vorgenommen<sup>76</sup>.

**136.** Ein von der Regierung von Niger kürzlich unternommener positiver Schritt war die Einsetzung einer interministeriellen nationalen Kommission gegen die verbleibenden Probleme im

<sup>73</sup> Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte: *Progress report of Mr Yozo Yokota and Ms Chin-Sung Chung, Special Rapporteurs on the topic of discrimination based on work and descent*, 58. Tagung, Dok. A/HRC/Sub.1/58/CRP.2, 28. Juli 2006.

<sup>74</sup> F. Boyer: „L’esclavage chez les Touaregs de Bankilaré au miroir des migrations circulaires“, in *Cahiers d’études africaines*, Nr. 179-180 (2005).

<sup>75</sup> IAA: *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit*, a.a.O., Abs. 201-206.

<sup>76</sup> M. Oumarou: *Défis et opportunités pour la Déclaration au Niger: Identification des obstacles à la mise en oeuvre des principes et droits fondamentaux au travail et propositions de solutions au Niger*, DECLARATION/WP4/2001 (Genf, IAA), S. 24.

Zusammenhang mit Zwangsarbeit und Diskriminierung. Sie soll die menschenwürdige Arbeit und die Armutsbekämpfung fördern und im Rah-

men der Umsetzung eines nationalen Aktionsplans in Zusammenarbeit mit dem IAA solche Praktiken verhindern.

## 2. Neu anerkannte Formen von Diskriminierung

**137.** Dieses Kapitel untersucht die jüngsten Entwicklungen bei den Mustern von Diskriminierung wegen Gründen, die im Übereinkommen Nr. 111 nicht explizit aufgeführt sind, denen in vielen Mitgliedstaaten jedoch mittlerweile im geltenden Recht Rechnung getragen wurde.

### Ein Arbeitsplatz für Menschen jeden Alters: Ein erreichbares Ziel?

**138.** Das Alter wird überall auf der Welt zu einer zunehmend wichtigen Determinante des beruflichen Status und der Erträge aus Arbeit. Von der Diskriminierung aufgrund des Alters sind Personen an beiden Enden des Altersspektrums betroffen, wenngleich sich ihre Erscheinungsformen und die Gründe, die zu ihr führen, danach unterscheiden, ob es sich um jüngere oder ältere Arbeitnehmer handelt. Darüber hinaus ist die Überzeugung tief verwurzelt, dass eine hohe Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer nur zu Lasten jüngerer Personen erreicht werden kann, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, oder umgekehrt. Dies kann den Staat dazu bewegen, eine Gruppe gegenüber der anderen zu bevorzugen und auf diese Weise die Diskriminierung Letzterer verschärfen.

**139.** Die dringende Notwendigkeit, Arbeitsplätze für Menschen aller Altersgruppen zu schaffen, wird durch die neueren Trends unterstrichen. 2005 entfielen weltweit 44 Prozent aller Arbeitslosen auf Jugendliche, obwohl ihr Anteil an der Gesamterwerbsbevölkerung im Alter von 15 Jahren und darüber nur 25 Prozent ausmachte. Das heißt, bei Jugendlichen ist die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, dreimal so hoch wie bei Erwachsenen. Des Weiteren lebten mehr als 300 Millionen Jugendliche oder 25 Prozent der jugendlichen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze von 2 US-Dollar pro Tag<sup>77</sup>.

**140.** Auf der anderen Seite wird es bis 2030 in der EU 110 Millionen Menschen über 65 Jahre geben – verglichen mit 71 Millionen im Jahr 2000. Für das Verhältnis der Arbeitnehmer zu denen über 65 bedeutet dies einen Rückgang von 4,27 auf 2,55<sup>78</sup>. In den Entwicklungsländern sind die

Anteile der Menschen im Alter von 60 Jahren und darüber an der Gesamtbevölkerung kleiner, nehmen jedoch wesentlich rascher zu (Abbildung 2.9).

### Diskriminierung jüngerer Arbeitnehmer

**141.** Eine oft ungerechtfertigte Schlechterbehandlung aufgrund des Alters scheint ein wichtiger Faktor für den niedrigeren beruflichen Status jüngerer Arbeitnehmer und insbesondere für den Umstand zu sein, dass sie unverhältnismäßig häufig in Aushilfsjobs mit niedrigeren Leistungen, Weiterbildungsmöglichkeiten und Aufstiegschancen anzutreffen sind. Neuere Umfragen zeigen, dass jüngere Arbeitnehmer im Gegensatz zur gängigen Meinung anfälliger für Diskriminierung aufgrund des Alters sein können als ältere. Laut einem Bericht des britischen Arbeitgeberforums für Altersfragen (EFA) ist die Altersdiskriminierung bei der Arbeit für Menschen unter 20 ein größeres Problem als für 50- bis 60-Jährige<sup>79</sup>.

**142.** Die Benachteiligung jüngerer Arbeitnehmer kann viele Formen annehmen; z. B. die Zahlung eines niedrigen Anfangsgehalts für jüngere Arbeitnehmer, angeblich gerechtfertigt dadurch, dass sie unerfahrener sind. Niedrigere Löhne sollen auch zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit beitragen, weil Arbeitgeber hierdurch Anreize zur Einstellung jüngerer Arbeitnehmer erhalten<sup>80</sup>. Diese Vorgehensweise könnte für Stellen mit Qualifikationsanforderungen gerechtfertigt sein, die höher sind als diejenigen, über die Jugendliche verfügen, weil Arbeitgeber so angeregt werden könnten, ihre geringere Erfahrung durch Investitionen in ihre berufliche Weiterbildung wettzumachen. Unter anderen Umständen stellt sie jedoch einen Verstoß des in der Erklärung der IAO festgeschriebenen Prinzips der gleichen Entlohnung für gleichwertige Arbeit dar. Zudem haben sich niedrigere Löhne für jüngere Arbeitnehmer nicht als wirksames Mittel zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit erwiesen<sup>81</sup>.

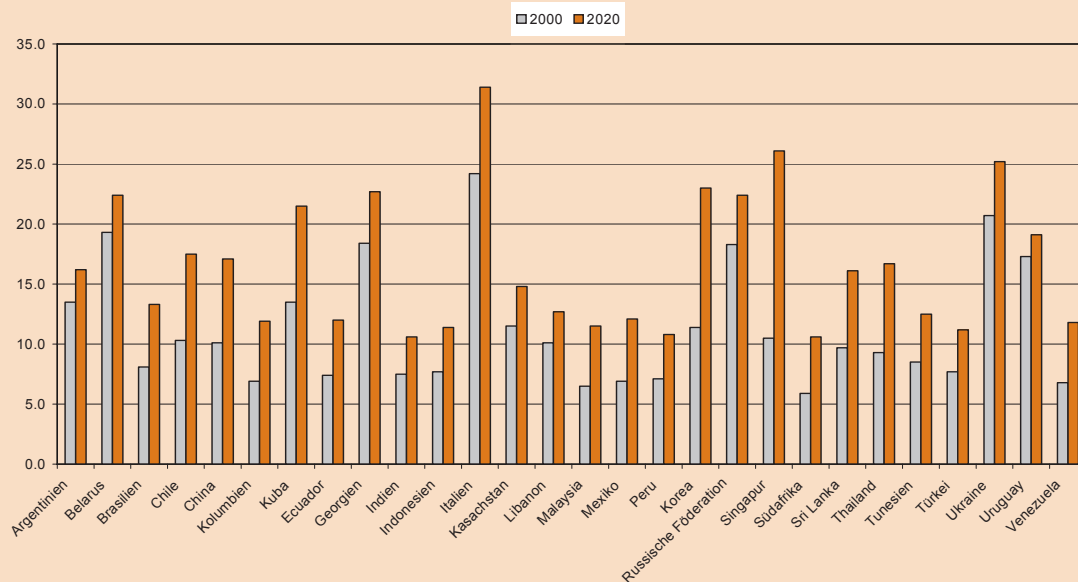
<sup>77</sup> IAA: *Global employment trends for youth* (Genf, 2006).

<sup>78</sup> EQUAL: „Schwindendes Arbeitskräfteangebot? Nicht nur eine demografische Frage“, Policy brief, unter [europa.eu.int/comm/employment\\_social/equal/policy-briefs/etg3-working-life-cycle\\_de.cfm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/policy-briefs/etg3-working-life-cycle_de.cfm).

<sup>79</sup> Employers Forum on Age (EFA): „Age stereotypes defunct“, 17. Febr. 2005, unter [www.efa.org.uk/press/press-release005.asp](http://www.efa.org.uk/press/press-release005.asp).

<sup>80</sup> G. Rosas; G. Rossignotti: „Starting the new millennium right: Decent employment for young people“, in *International Labour Review*, Jg. 144, Nr. 2 (2005), S. 139-160.

<sup>81</sup> M. Godfrey: *Youth employment policy in developing and transition countries: Prevention as well as cure*, Social Protection Discussion Paper, Nr. 0320 (Washington, DC, Weltbank, 2003).

**Abbildung 2.9. Bevölkerungsanteil im Alter von 60 Jahren und darüber, ausgewählte Länder, 2000 und 2020**

Quelle: United Nations Department of Economic and Social Affairs: *World Population Prospects: The 2004 Revision*, Population Database, unter [esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2](http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2).

**143.** Zu den anderen Formen der Diskriminierung jüngerer Arbeitnehmer zählen längere Probezeiten als für ältere Arbeitnehmer und die stärkere Nutzung flexibler Vertragsformen oder spezieller Verträge bei der Einstellung jüngerer Arbeitnehmer<sup>82</sup>. Die verfügbaren Belege sind nicht beweiskräftig, aber neuere Daten der Europäischen Kommission zeigen, dass mehr als 30 Prozent der jüngeren Arbeitnehmer mit Zeitverträgen nach einem Jahr einen festen Arbeitsplatz gefunden hatten. Sechs Jahre später hatten jedoch 20 Prozent das Beschäftigungsverhältnis aufgegeben, und etwa 16 Prozent hatten noch immer prekäre Stellen inne. Eine anfänglich ungünstigere Behandlung kann deshalb weit reichende Konsequenzen für das spätere Arbeitsleben junger Menschen haben, die in den Arbeitsmarkt eintreten.

**144.** Jüngere Arbeitnehmer können auch diskriminiert werden, indem es ihnen aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Nationalität, ihrer Rasse oder ihrer ethnischen Herkunft oder einer Kombination dieser Faktoren erschwert wird, eine Stelle zu finden, eine Ausbildung zu erhalten oder gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit zu erhalten. Untersuchungen<sup>83</sup> zeigen, dass in Frankreich

jüngere Immigranten der zweiten Generation und insbesondere solche nordafrikanischer Herkunft beiderlei Geschlechts in Stellenanzeigen und bei der Einstellung verbreitet diskriminiert werden. Entgeltunterschiede zwischen jüngeren Franzosen und jüngeren Immigranten beruhen vollständig auf berufsbedingten Unterschieden. Bei den Unterschieden zwischen jüngeren Französisinnen und jüngeren Immigrantinnen kommt jedoch Entgeltungleichheit bei gleichwertiger Arbeit hinzu. Alle jungen Frauen werden jedoch unabhängig von ihrer Nationalität und Herkunft mit Blick auf das Entgelt zusätzlich aufgrund ihres Geschlechts diskriminiert.

**145.** In Brasilien wiesen 2004 schwarze wie weiße männliche Jugendliche in den Altersgruppen der 15- bis 19-Jährigen und der 20- bis 24-Jährigen ähnliche Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten auf. Sowohl weiße als auch schwarze weibliche Jugendliche verzeichneten höhere Arbeitslosen- und niedrigere Beschäftigungsquoten als gleichaltrige männliche Jugendliche. Dies lässt darauf schließen, dass in dem Land das Geschlecht als Diskriminierungsgrund schwerer wiegt als die Rasse. Mit den höchsten Arbeitslosenquoten und den niedrigsten Beschäftigungs-

<sup>82</sup> R. Díez de Medina: *Jóvenes y empleo en los noventa* (Montevideo, CINTERFOR, 2001).

<sup>83</sup> Siehe P. Simon: „France and the unknown second generation: Preliminary results on social mobility“, in *International Migration Review*, Jg. 37, Nr. 4 (2003), S. 1091-1119;

O. Joseph; S. Lemièrre: *La discrimination de genre et d'origine à l'encontre des jeunes sur le marché du travail: Mesures à partir de différents aspects des situations professionnelles*, März 2005, unter [www.cereq.fr/pdf/Net-Doc-12.pdf](http://www.cereq.fr/pdf/Net-Doc-12.pdf).

quoten waren junge schwarze Frauen am stärksten benachteiligt (Abbildungen 2.10 und 2.11).

**146.** In den Vereinigten Staaten standen sich 2005 Schwarze im Alter zwischen 15 und 24 Jahren wesentlich schlechter als gleichaltrige Weiße. Junge schwarze Frauen schnitten jedoch besser ab als junge schwarze Männer: Sie hatten höhere Beschäftigungs- und niedrigere Arbeitslosenquoten (Abbildung 2.12). Die besseren Ergebnisse bei jungen schwarzen Frauen wurde auf angespannte Arbeitsmärkte und die steigende Nachfrage im Dienstleistungssektor, den Übergang von Sozialhilfe zu Fördern und Fordern sowie die höheren Einkommenszuschüsse insbesondere für Arme trotz Armut mit Kindern zurückgeführt<sup>84</sup>.

### Diskriminierung älterer Arbeitnehmer

**147.** Eine negative Haltung gegenüber der Einstellung und Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer beruht auf Ansichten, nach denen sie langsam lernen, weniger anpassungsfähig sind und ihr gesundheitlicher Zustand zu wünschen lässt. Altersunfreundliche Arbeitsbedingungen sind eine Erscheinungsform ihrer Diskriminierung. Innovative Erfahrungen zeigen jedoch, dass Vorurteile bezüglich des Alters abgebaut werden können, wenn Arbeitsstätten durch Arbeitsplatzumgestaltung oder Arbeitsumorganisation besser an die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer angepasst werden (Kasten 2.9).

**148.** Zusätzliche Hindernisse für die Einstellung älterer Arbeitnehmer können in den Annahmen bestehen, dass ihre Beschäftigung mit höheren Kosten verbunden ist und ihre Produktivität mit dem Rückgang ihrer körperlichen und geistigen Leistungsfähigkeit abnimmt. Diese Unterstellungen sind vor allem in Ländern verbreitet, in denen die Lohnsysteme und die Leistungen besonders stark an Alter und Betriebszugehörigkeit geknüpft sind (Österreich, Belgien, Frankreich, Japan und den Vereinigten Staaten)<sup>85</sup>.

**149.** Es ist jedoch irreführend anzunehmen, dass ältere Arbeitnehmer weniger produktiv sind. Ihre Produktivität muss auf der Grundlage sowohl der Bedeutung ihrer Qualifikationen und Kompetenzen für ihren aktuellen Arbeitsplatz als auch ihrer Berufserfahrung beurteilt werden. Bei Arbeitnehmern, die lange unter schlechten Bedingungen arbeiten mussten und deshalb unter gesundheitlichen Problemen leiden, ist eine nachlassende Produktivität wahrscheinlich, weshalb sie Anspruch auf Schutz haben.

**150.** Interessanterweise scheinen Klein- und Mittelunternehmen bereiter als große Firmen, ältere Arbeitnehmer einzustellen. Dies gilt insbesondere, wenn die Arbeitnehmer früher in Großunternehmen beschäftigt waren<sup>86</sup>. Dies bedeutet allerdings nicht, dass KMU weniger voreingenommen sind als Großunternehmen: Weil sie weniger in die Fortbildung investieren, könnte es eher darauf hindeuten, dass sie gerne von den Fortbildungsaktivitäten größerer Unternehmen profitieren möchten.

**151.** Gesellschaftliche Auffassungen ändern sich nur langsam. Gesetzliche Verbote der Altersdiskriminierung sind daher ein wichtiges Instrument für eine beschleunigte Verhaltensänderung. In Ländern wie Neuseeland, Australien, Kanada und den Vereinigten Staaten ist die Altersdiskriminierung seit vielen Jahren gesetzlich verboten. Unter dem Einfluss der Rahmenrichtlinie für die Verwirklichung der Gleichbehandlung<sup>87</sup> haben die meisten EU-Länder in den letzten Jahren die Bestimmungen zur Altersdiskriminierung in nationales Recht umgesetzt. Beispielsweise trat im Vereinigten Königreich im Oktober 2006 das Gesetz gegen Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz (*Employment Equality (Age) Regulations*) in Kraft, das die mittelbare und unmittelbare Diskriminierung, Schikanierung und Benachteiligung aufgrund des Alters von Personen jeglichen Alters – jung oder alt – untersagt.

**152.** In Neuseeland hat das gesetzliche Verbot der Ungleichbehandlung aufgrund des Alters die offensichtlichsten Formen der Altersdiskriminierung wie diskriminierende Stellenanzeigen oder Internet-Seiten mit diskriminierenden Beschreibungen offener Stellen aus der Welt geschafft. Es hat sich jedoch als weniger geeignet zur Bekämpfung der verdeckten Diskriminierung erwiesen, insbesondere bei der Einstellung und in der Personalbeschaffungsindustrie<sup>88</sup>. Einer der Gründe für seine begrenzte Wirkung ist, dass seine Durchsetzung von individuellen Klagen abhängig ist und die Beweislast beim Kläger liegt. Dies hält Diskriminierungsopfer von der Klageeinreichung ab, vor allem dann, wenn die Diskriminierung mittelbar und deshalb schwieriger zu beweisen ist.

<sup>84</sup> P. Edelman; H.J. Holzer; P. Offner: *Reconnecting disadvantaged young men* (Washington, DC, The Urban Institute Press, 2006), S. 18-19.

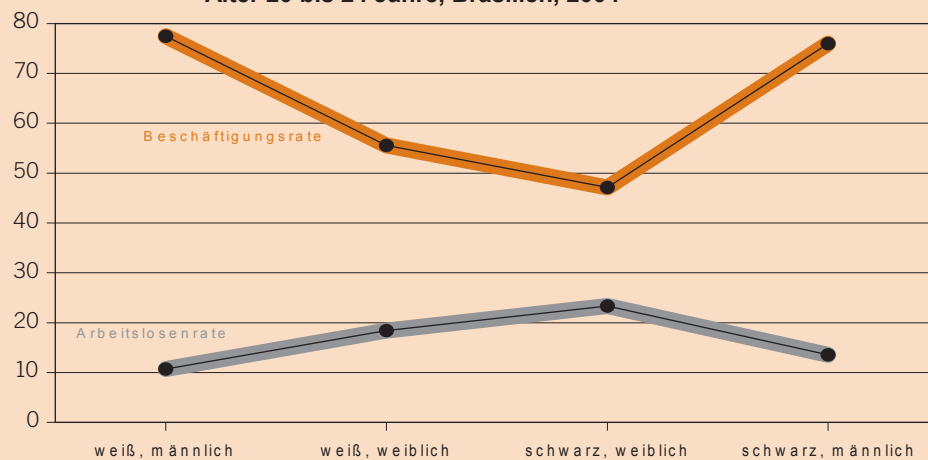
<sup>85</sup> Siehe OECD: *Ageing and employment policies*, series, various countries (Paris 2005).

<sup>86</sup> Siehe EIRO: „Industrial relations and the ageing workforce: A review of measures to combat age discrimination in employment: The case of France“.

<sup>87</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. Nov. 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

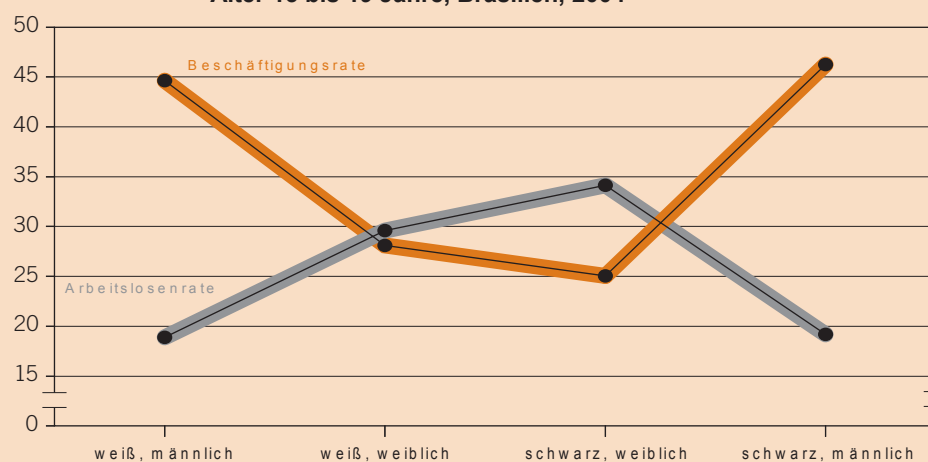
<sup>88</sup> J. McGregor: „Combating employment discrimination and older workers in New Zealand: The law, the rhetoric and reality“, in P. Thew; K. Eastman; J. Bourke (Hrsg.): *Age discrimination: Mitigating risk at the workplace* (Sydney, CCH Australia Limited, 2005), S. 156-167.

**Abbildung 2.10. Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten nach Rasse und Geschlecht, Alter 20 bis 24 Jahre, Brasilien, 2004**



Quelle: National Household Sampling Survey (PNAD).

**Abbildung 2.11. Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten nach Rasse und Geschlecht, Alter 15 bis 19 Jahre, Brasilien, 2004**



Quelle: Ebd.

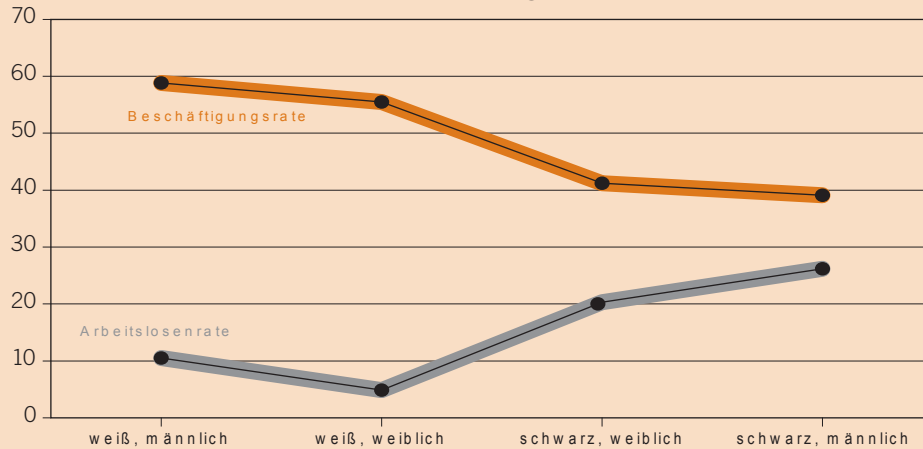
### *Der Trugschluss der Substituierung älterer durch jüngere Arbeitnehmer*

**153.** Empirische Belege zeigen, dass ältere Arbeitnehmer selten durch jüngere ersetzt werden. Neueinstellungen erfolgen in wesentlich höherem Maß im Dienstleistungssektor und durch kleinere Unternehmen, während man im Industriesektor und für die Industrieberufe in Großunternehmen

gerne Frühverrentungsprogramme nutzt <sup>89</sup>. Selbst Frühverrentungsprogramme mit Ersatzklauseln hatten nur eine geringe Wirkung, weil neu in den Markt eintretenden Arbeitnehmern häufig die Erfahrungen und die Qualifikationen fehlten, die von älteren Arbeitnehmern freigemachte Stellen erforderten. Nach Untersuchungen der OECD

<sup>89</sup> P. Auer; M. Fortuny: „Ageing of the labour force in OECD countries: Economic and social consequences“, Employment Paper 2000/2 (Genf, IAA).

**Abbildung 2.12. Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten nach Rasse und Geschlecht, Alter 16 bis 24 Jahre, Vereinigte Staaten, 2004**



Quelle: Statistikamt der Vereinigten Staaten.

#### Kasten 2.9

##### Unternehmensinitiativen: Anpassung von Arbeitsstätten an ältere Arbeitnehmer

Gesundheits- und Arbeitsschutzmaßnahmen sind sehr wichtig. Dies gilt insbesondere, weil die Schwere von Arbeitsunfällen mit dem Alter zunimmt. Präventivmaßnahmen wie die Anpassung der Arbeitsstätte an die Bedürfnisse älterer Arbeitnehmer oder die Einführung flexiblerer Arbeitszeiten können sehr hilfreich sein. In den Vereinigten Staaten haben Arbeitgeber im Gesundheitswesen die Belastung von Krankenschwestern verringert, indem sie hydraulisch verstellbare Krankenhausbetten installiert haben. In Australien hat ein Vertriebshändler von Medizinprodukten, dessen Personal sich zu einem Drittel aus Frauen über 45 Jahre zusammensetzt, Pausen während der Arbeitszeit und Teilzeitarbeit eingeführt und EDV-Fortbildung für den Umgang mit dem Computer Unkundige angeboten – mit dem Ergebnis, dass es in zwei Jahren keine Personalfuktuation gab. In Österreich hat der Geokunststoffhersteller Polyfelt die Wochenarbeitszeit auf 34 Stunden reduziert und neue Schichtmuster eingeführt, d.h. 5 statt 4 Schichten mit 3 bis 4 schichtfreien Tagen und 6 Nachtschichten pro Monat (vorher 8). In Deutschland hat Volkswagen ein System von Zeitgutschriften entwickelt, das Arbeitnehmern ermöglicht, Teile ihres Bruttoeinkommens, Zahlungen für Sonderschichten, Aufschläge, Sonderurlaub und Überstunden auf einem speziellen Konto anzulegen. Die Arbeitnehmer können ihr „Guthaben“ nach eigenem Ermessen verwenden und ab 55 Jahren gegen Freizeit eintauschen oder nach dem Renteneintritt ein höheres Alterseinkommen erhalten.

Quellen: Kapitel 4 „Age discrimination and human resource management in practice“, in P. Thew; K. Eastman; J. Bourke (Hrsg.): *Age discrimination: Mitigating risk in the workplace* (Sydney, CCH Australia Limited, 2005); und A. Jolivet; S. Lee: *Employment conditions in an ageing world: Meeting the working time challenge*, Conditions of Work and Employment Series, Nr. 9 (Genf, IAA, 2004).

resultierte der Einsatz solcher Programme in Ländern wie Belgien und Frankreich in einem drastischen Rückgang der Beschäftigungsquoten älterer Menschen. Gleichzeitig führten sie weder zu höherer Jugendbeschäftigung noch zu niedrigerer Jugendarbeitslosigkeit<sup>90</sup>.

**154.** Die Verlagerung der Beschäftigungsprobleme von einer Bevölkerungsgruppe auf eine andere kann nicht die Lösung sein: Ältere Arbeitnehmer betreffende Maßnahmen dürfen nicht isoliert von denen jüngerer Arbeitnehmer getroffen werden, sondern müssen in den Kontext einer

wohlausgewogenen Gesamtstrategie für Vollbeschäftigung eingebettet werden, die in Übereinstimmung mit der IAO-Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980, allen Bevölkerungsgruppen angemessenen Rechnung trägt. Eine Gesellschaft für alle Altersgruppen erfordert ein Umdenken in Bezug auf die Vorstellungen vom herkömmlichen Erwerbslebenszyklus und die Einführung flexibler und maßgeschneiderter Arbeitsmuster<sup>91</sup>. Um den Übergang von der Konkurrenz

<sup>90</sup> OECD: *Live longer, work longer*, Ageing and Employment Policies synthesis report (Paris, 2006).

<sup>91</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels: Eine neue Solidarität zwischen den Generationen“* (Brüssel, 16. März 2005), COM (2005) 94 final.

zur Solidarität zwischen Altersgruppen herbeizuführen, ist dies unverzichtbar.

### Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung

**155.** Eine Person, deren sexuelle Orientierung nicht mit den vorherrschenden und etablierten Mustern übereinstimmt, kann mit verbaler, psychischer und körperlicher Gewaltausübung und Hassakten konfrontiert werden. Homosexualität ist in einer Reihe von Ländern auf der Welt nach wie vor verboten und kann vielerorts mit Leibes- oder Haftstrafen geahndet werden<sup>92</sup>.

**156.** Bei der Arbeit können Arbeitnehmer diskriminiert werden, wenn sie bekannterweise oder mutmaßlich lesbisch, schwul, bisexuell oder Transgender-Personen<sup>93</sup> sind (Kasten 2.10).

**157.** Die Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung hat für die internationalen und nationalen Menschenrechtsinstitutionen und -mechanismen zunehmend an Bedeutung gewonnen<sup>94</sup>. In einer Reihe von Ländern wurden gesetzliche Bestimmungen zur Bekämpfung der Diskriminierung bei der Arbeit aufgrund der sexuellen Orientierung angenommen (Übersicht 2.7). Dies geschah in den letzten drei Jahren vor allem in den 25 EU-Ländern nach der Annahme der Verabschiedung Gleichbehandlungsrichtlinie, die u.a. die Diskriminierung auf Grund der sexuellen Orientierung verbietet. Bei der Umsetzung der Richtlinie wurden jedoch eine Reihe von Defiziten bemängelt<sup>95</sup>. In einigen Mitgliedstaaten wie in Estland ist die Definition von Schikanie restriktiver als in der Richt-

linie. In anderen wie Frankreich gibt es keine konkrete Bestimmung, die die Anweisung zur Diskriminierung aus diesem Grund gesetzwidrig macht. In Lettland ist die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung in der Berufsberatung und Berufsausbildung nicht verboten. In vielen Ländern fällt die sexuelle Orientierung nicht in die Zuständigkeit nationaler Antidiskriminierungsstellen.

### Diskriminierung aufgrund von Behinderung

**158.** Etwa 650 Millionen Menschen oder 10 Prozent der Weltbevölkerung leben mit einer körperlichen oder geistigen Behinderung. Statistiken lassen darauf schließen, dass etwa 20 Prozent der Betroffenen mit ihrer Behinderung auf die Welt kommen, während die meisten sie nach der Vollendung des 16. Lebensjahres erleiden und zwar primär im Arbeitsleben<sup>96</sup>. Die große Mehrheit der Menschen mit Behinderungen – 80 Prozent – lebt in Entwicklungsländern.

**159.** Etwa 470 Millionen Menschen mit Behinderungen sind im erwerbsfähigen Alter<sup>97</sup>. Bei der Größe der Bevölkerung mit Behinderungen im erwerbsfähigen Alter sowie ihrer Arbeitslosen- und Beschäftigungsquoten bestehen länderübergreifend große Unterschiede. Darin spiegelt sich zum Teil die Vielfalt der weltweit verwendeten Definitionen und Methodologien zur Erfassung von Behinderung wieder (siehe Teil I, Kapitel 2). Ihre Erwerbsquoten liegen jedoch überall deutlich unter dem Durchschnitt. Dies beruht u.a. auf ihren niedrigeren Bildungs- und Berufsabschlüssen, die sich wiederum auf gesellschaftliche und institutionelle Beschränkungen der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen im Bildungswesen und in der Berufsausbildung zurückführen lassen.

**160.** In Brasilien sind die Erwerbsquoten von Frauen mit einer Behinderung niedriger als die der Männer dieser Gruppe, und der Unterschied zwischen beiden ist größer als zwischen Behinderten und Nichtbehinderten<sup>98</sup>. Nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit verdienen Menschen mit Behinderungen im Allgemeinen weniger als entsprechende Nichtbehinderte. Wenngleich sich

<sup>92</sup> Siehe *Le Monde* und International Lesbian and Gay Association (ILGA): *State homophobia, a „world legal map“ of legislation affecting LGBT people* (2004), unter [www.ilga.org/statehomophobia/StateHomophobia3.jpg](http://www.ilga.org/statehomophobia/StateHomophobia3.jpg).

<sup>93</sup> „Transgender“ ist ein sehr weit gefasster Begriff. Darunter können Personen fallen, die mit stereotypen Geschlechternormen und gesellschaftlichen Vorstellungen nicht einverstanden sind, ebenso wie Personen, die unter ihrem biologischen Geschlecht leiden.

<sup>94</sup> Beispielsweise kam das Thema der sexuellen Orientierung 2003 auf die Tagesordnung des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen, als Brasilien einen Resolutionsentwurf zu Menschenrechten und sexueller Orientierung einbrachte. Die sexuelle Orientierung wurde in den Berichten des Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen und der Sonderberichtsterin über Gewalt gegen Frauen, deren Ursachen und deren Folgen behandelt ([www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/sexualorientation.htm](http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/sexualorientation.htm)). Siehe auch D. Sanders: „Human rights and sexual orientation in international law“, 11. Mai 2005, unter [www.ilga.org/news\\_results.asp?FileCategory=44&ZoneID=7&FileID=577](http://www.ilga.org/news_results.asp?FileCategory=44&ZoneID=7&FileID=577).

<sup>95</sup> Siehe J. Cormack; M. Bell: „Entwicklung des Antidiskriminierungsrecht in Europa: Ein Vergleich in den 25 EU-Mitgliedstaaten“, Bericht vorgelegt für das Europäische Netzwerk unabhängiger Sachverständiger im Bereich der Nichtdiskriminierung, Sept. 2005, unter [web20.s112.typo3server.com/fileadmin/pdfs/Reports/Law\\_Report\\_2005/05compan\\_de.pdf](http://web20.s112.typo3server.com/fileadmin/pdfs/Reports/Law_Report_2005/05compan_de.pdf).

<sup>96</sup> Siehe „Disabled employees: Labour standards, an Employers' Forum on Disability briefing for CSR practitioners“, unter [www.csreurope.org/csinfo/csrdisability/Disabledemployees](http://www.csreurope.org/csinfo/csrdisability/Disabledemployees).

<sup>97</sup> Angaben zur Behinderung basieren auf der Schätzung der Weltgesundheitsorganisation, derzufolge 10 Prozent der Weltbevölkerung an einer Behinderung leiden, und der Hauptabteilung wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten: *World Population Prospects: The 2004 Revision*, Population Database, unter [esa.un.org/unpp](http://esa.un.org/unpp).

<sup>98</sup> A. Bercovich: „People with disability in Brazil: A look at 2000 Census results“, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Population Census Committee, 2001, unter [iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=52108](http://iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=52108).

**Kasten 2.10****Erscheinungsformen von Diskriminierung bei der Arbeit aufgrund der sexuellen Orientierung**

Ablehnung der Beschäftigung, Entlassung, keine Beförderung.

Schikanierung: unangenehme Witze, Anspielungen und anzügliche Bemerkungen, Beleidigungen, üble Nachrede, Beschimpfungen, Mobbing und Benachteiligung, falsche Anschuldigungen des Kindesmissbrauchs, Graffiti, beleidigende Anrufe, anonyme Post, Eigentumsbeschädigung, Erpressung, Gewaltandrohung und sogar Todesdrohungen.

Verwehrung von Leistungen beim gleichgeschlechtlichen Partner (beispielsweise Sonderurlaub aus diversen Anlässen wie Umzug/Kindesgeburt/Elternurlaub/Pflege eines erkrankten Partners/Trauerfall, Bildungseinrichtungen für Betriebsangehörige und ihre Familien, kostenlose oder vergünstigte Waren oder Dienstleistungen des Arbeitgebers, Hinterbliebenenleistungen bei Betriebsrenten oder Lebensversicherungen, Krankenversicherung für Betriebsangehörige und ihre Familien).

Selbstausgrenzung (wenn beispielsweise Homosexuelle bestimmte Stellen, Laufbahnen oder Arbeitgeber meiden, weil sie befürchten, aufgrund ihrer sexuellen Orientierung diskriminiert zu werden).

**Übersicht 2.7. Beispiele für Gesetzgebung, die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung verbietet**

| <b>Anwendungsbereich: Allgemeines Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung</b>          |                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Australien                                                                                                    | Gesetz über die Kommission für Menschenrechte und Chancengleichheit, 1986                                                                             |
| Bulgarien                                                                                                     | Gesetz vom 24. September 2003 über den Schutz vor Diskriminierung                                                                                     |
| Ecuador                                                                                                       | Politische Verfassung der Republik Ecuador vom 5. Juni 1998 (Artikel 23)                                                                              |
| Fidschi                                                                                                       | Gesetz Nr. 13 von 1997 zur Ergänzung der Verfassung                                                                                                   |
| Kanada                                                                                                        | Kanadisches Menschenrechtsgesetz in der novellierten Fassung vom 20. Juni 1996                                                                        |
| Republik Korea                                                                                                | Gesetz über die Menschenrechtskommission (Nr. 6481 von Mai 2001)                                                                                      |
| Neuseeland                                                                                                    | Menschenrechtsgesetz vom 10. August 1993 (Nr. 82 von 1993)                                                                                            |
| <b>Anwendungsbereich: Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung in der Beschäftigung</b> |                                                                                                                                                       |
| Dänemark                                                                                                      | Gesetz Nr. 756 von 2004 über das Verbot der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt                                                                      |
| Finnland                                                                                                      | Nichtdiskriminierungsgesetz (Nr. 21/2004)                                                                                                             |
| Israel                                                                                                        | Gesetz über die Chancengleichheit in der Beschäftigung 5748-1988                                                                                      |
| Kroatien                                                                                                      | Arbeitsgesetz von 1995 in der novellierten Fassung von 2003                                                                                           |
| Litauen                                                                                                       | Gesetz Nr. IX-926 (Arbeitsgesetz) vom 4. Juni 2002                                                                                                    |
| Malta                                                                                                         | Vorschriften zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung von 2004                                                                                       |
| Norwegen                                                                                                      | Gesetz über das Arbeitsumfeld (Nr. 62 von Juni 2005)                                                                                                  |
| Schweden                                                                                                      | Gesetz Nr. 479 von 2005 zur Novellierung von Gesetz Nr. 133 von 1999 (Verbot der Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung im Arbeitsleben) |
| Slowakei                                                                                                      | Antidiskriminierungsgesetz Nr. 365/2004                                                                                                               |
| Slowenien                                                                                                     | Gesetz über das Arbeitsverhältnis vom 24. April 2002                                                                                                  |
| Südafrika                                                                                                     | Gesetz Nr. 55 von 1998 über die Gleichstellung in der Beschäftigung in der novellierten Fassung von 2006                                              |
| Timor Leste                                                                                                   | Vorschrift Nr. 2002/5 zur Verabschiedung eines Arbeitsgesetzes in Timor Leste                                                                         |
| Ungarn                                                                                                        | Gesetz CXXV vom 22. Dezember 2003 zur Gleichbehandlung und Förderung von Chancengleichheit                                                            |
| Vereinigtes Königreich                                                                                        | Vorschriften (Nr. 1661) zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung (sexuelle Orientierung) 2003                                                        |

Quelle: IAA: NATLEX-Datenbank, unter [www.ilo.org/dyn/natlex/natlex\\_browse.home?](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home?).

dieser Verdienstunterschied zu einem beträchtlichen Teil mit ihren niedrigeren Bildungsleistungen erklären lässt, muss ein anderer jedoch auf Diskriminierung zurückgeführt werden. Genauso wichtig sind die Entgeltunterschiede zwischen männlichen und weiblichen Behinderten. Sie erreichen z. B. in Kanada bis zu 39 Prozent. Die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft hilft, die Unterschiede zwischen Menschen mit und ohne Behinderungen zu verkleinern. Weniger wirksam ist sie, wenn es darum geht, Frauen zu helfen, ein höheres Entgeltniveau im Vergleich zu männlichen Behinderten zu erreichen. Dies verweist auf eine zusätzliche Diskriminierung beim Entgelt aufgrund des Geschlechts<sup>99</sup>.

**161.** Die geschlechtsspezifischen Unterschiede der Arbeitslosenquoten in den Ländern im Nahen Osten und in Nordafrika zählen zu den größten auf der Welt (6 Prozent höher für Frauen als für Männer im Jahr 2003). Dies lässt vermuten, dass behinderte Frauen bei der Arbeitsuche im Vergleich zu behinderten Männern mit zusätzlichen Hürden konfrontiert sind<sup>100</sup>. Gewalt stellt eine zusätzliche Erscheinungsform der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts dar: Für Frauen besteht ein größeres Risiko, Opfer von Gewalt zu werden, insbesondere von unmittelbarer körperlicher Gewalt und sexuellem Missbrauch. Eine 2004 in Simbabwe durchgeführte Untersuchung ergab, dass 87,4 Prozent der Mädchen mit Behinderungen sexuell missbraucht worden waren und von diesen 52,4 Prozent positiv auf HIV getestet wurden. Die Situation stellt sich in Namibia und Botsuana ähnlich dar<sup>101</sup>.

**162.** Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person mit einer Behinderung eine Stelle findet, scheint mit zunehmendem Grad der Behinderung zu sinken<sup>102</sup>. In Europa haben Personen im Alter zwischen 16 und 64 Jahren eine Wahrscheinlichkeit von 66 Prozent, eine Stelle zu finden. Dieser Wert sinkt bei leicht behinderten Personen auf 47 und bei stark behinderten auf 25 Prozent<sup>103</sup>.

**163.** Eine wichtige Ursache für die Ausgrenzung oder Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen ist nach wie vor, dass häufig die Auffassung vorherrscht, sie seien unproduktiv

oder unfähig, berufliche Anforderungen zu erfüllen, oder ihre Beschäftigung ziehe zu hohe Kosten nach sich. Manche Unternehmen haben jedoch festgestellt, dass Integrationskosten nicht zu hoch sein müssen (Kasten 2.11).

**164.** Diskriminierung ist vor allem in der Einstellungsphase verbreitet: Eine in Frankreich durchgeführte Umfrage zeigt, dass weniger als 2 Prozent der Personen, die in ihrem Lebenslauf ihre Behinderung erwähnt hatten, eine Antwort erhielten und zu einem Einstellungsgespräch eingeladen wurden<sup>104</sup>.

**165.** Gleichwohl ist die Zahl der Fälle von Diskriminierung aufgrund von Behinderung sowohl absolut als auch relativ in mehreren Ländern angestiegen (Kasten 2.12). Dies lässt darauf schließen, dass mittlerweile besser verstanden wird, wie ungerecht diese Form von Diskriminierung ist. Die Entwicklung kann jedoch auch auf der Verlagerung der Beweislast vom Opfer auf den Arbeitgeber oder eine Kombination von beidem beruhen.

### Anhaltende Stigmatisierung und Diskriminierung von Menschen mit HIV/Aids

**166.** Derzeit leben weltweit etwa 40 Millionen Menschen mit HIV/Aids, verglichen mit 37 Millionen im Jahr 2003. Von diesen lebt die große Mehrheit (95 Prozent) in Entwicklungsländern. Die am stärksten betroffene Region ist Afrika südlich der Sahara, worauf lediglich 10 Prozent der Weltbevölkerung, aber 60 Prozent aller Menschen mit HIV/Aids entfallen. Die Epidemie breitet sich jedoch auch in Asien, Osteuropa und Zentralasien rasch aus<sup>105</sup>. Die Prävalenz nimmt am raschesten bei jungen Erwachsenen zwischen 15 und 29 Jahren und vor allem bei Mädchen und jungen Frauen zu.

**167.** 90 Prozent der Menschen mit HIV/Aids oder weltweit 36 Millionen Menschen sind in irgendeiner Form wirtschaftlich aktiv. Die meisten von ihnen sind zwischen 15 und 49 Jahre alt, d.h. sie kommen aus dem produktivsten Segment der Erwerbsbevölkerung<sup>106</sup>. Jedes Jahr sterben 3 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter an den Folgen von HIV/Aids. Bis 2005 belief sich der Verlust an Produktivkräften bereits auf etwa

<sup>99</sup> Siehe „There's room at the top for workers with disabilities: Canadian research shows union membership and gender are key factors“, unter [www.disabilityworld.org/06-08\\_04/employment/canadianresearch.shtml](http://www.disabilityworld.org/06-08_04/employment/canadianresearch.shtml).

<sup>100</sup> Weltbank: „A note on disability issues in the Middle East and North Africa“, Human Development Department, Juni 2005.

<sup>101</sup> G. Charowa: „Women with disabilities in Zimbabwe experience discrimination“, 15. Nov. 2005, unter [www.disabilityworld.org/12-01\\_06/zimbabwewomen.shtml](http://www.disabilityworld.org/12-01_06/zimbabwewomen.shtml).

<sup>102</sup> Siehe IAA: „Trade unions and disabilities: Promoting decent work, combating discrimination“, *Labour Education* 2004/4, Nr. 137.

<sup>103</sup> Siehe [www.csreurope.org/csrfinfo/csrdisability/Disabilityandemployment](http://www.csreurope.org/csrfinfo/csrdisability/Disabilityandemployment).

<sup>104</sup> Observatoire des Discriminations: „Discriminations à l'embauche: de l'envoi du CV à l'entretien“, Apr. 2005, Paris, unter [www.cergors.univ-paris1.fr/docsatelecharger/Discriminationsemploientretien.pdf](http://www.cergors.univ-paris1.fr/docsatelecharger/Discriminationsemploientretien.pdf).

<sup>105</sup> Gemeinsames Programm der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNAIDS): „UNAIDS/WHO AIDS epidemic update“, Dez. 2005.

<sup>106</sup> IAA: *Saving lives, protecting jobs*, International HIV/Aids Workplace Education Programme, SHARE: Strategic HIV/Aids Responses by Enterprises, Zwischenbericht (Genf, 2006), S. viii.

### Kasten 2.11

#### Unternehmen widerlegen das Kostenargument

65 Prozent der australischen Arbeitgeber beurteilten die Kosten der Bereitstellung von Arbeitsplätzen für Behinderte als neutral, und 20 Prozent gaben an, insgesamt einen finanziellen Nutzen zu erzielen. Die durchschnittlichen Einstellungskosten eines behinderten Arbeitnehmers betrugen 13 Prozent der durchschnittlichen Einstellungskosten eines nicht behinderten Arbeitnehmers. DuPont hat Untersuchungen durchgeführt, nach denen Umfragen durchgängig belegen, dass behinderte Arbeitnehmer ab dem Alter von 36 Jahren gleich gute oder bessere Leistungen erbringen als ihre nicht behinderten Kollegen. Nur 4 Prozent der Behinderten im erwerbsfähigen Alter benötigen zusätzliche Anpassungen am Arbeitsplatz. Die Kosten sind im Allgemeinen vernachlässigbar. Marks and Spencer hat nachgewiesen, dass zwei Drittel der Anpassungen für Behinderte keinen finanziellen Aufwand erfordern.

Quelle: Siehe [www.JobAccess.gov.au/](http://www.JobAccess.gov.au/) und [www.csreurope.org](http://www.csreurope.org).

### Kasten 2.12

#### Zunehmende Zahl der Beschwerden wegen Diskriminierung in der Beschäftigung aufgrund von Behinderung

Im Vereinigten Königreich zeigt die Statistik der Arbeitsgerichte, dass 2004 ein für Arbeitgeber besonders kostspieliges Jahr war: Wegen Diskriminierung aufgrund von Behinderung wurden die höchsten Entschädigungszahlungen verhängt. Ihr Durchschnitt lag mit 28.889 britischen Pfund mehr als doppelt so hoch wie für den Diskriminierungsgrund mit dem zweithöchsten Wert (Rasse mit 13.720 britischen Pfund). Die Gerichte sprachen den Klägern in 9 Prozent der Fälle von Diskriminierung aufgrund von Behinderung Beträge über 100.000 britischen Pfund zu (in nur 1 Prozent bei Fällen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und 0 Prozent bei Fällen von Diskriminierung aufgrund von Rasse). In Australien ging die Zahl der bei der Kommission für Menschenrechte und Chancengleichheit (HREOC) eingereichten Beschwerden wegen Verstößen gegen das Gesetz über Diskriminierung aufgrund von Behinderung (DDA) zwischen 1994-95 und 1998-99 zurück und blieb seitdem konstant. 2002-03 betrafen wie in den meisten Jahren mehr als die Hälfte aller Beschwerden mit Bezugnahme auf das DDA (53 Prozent) den Beschäftigungssektor. In Hongkong verzeichnete die Kommission für Chancengleichheit in den ersten fünf Monaten von 2006 eine Zunahme der Zahl der Beschwerden wegen Diskriminierung. Von 305 Beschwerden (272 im gleichen Zeitraum des Vorjahrs) wurden 172 unter Bezugnahme auf das Gesetz über Diskriminierung aufgrund von Behinderung eingereicht (eine Zunahme von 6 Prozent gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahrs). Die Beschwerden wegen Diskriminierung aufgrund von Behinderung machten 56 Prozent aller Beschwerden aus und lagen damit an erster Stelle vor Beschwerden wegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (40 Prozent) und Beschwerden wegen Diskriminierung aufgrund des Familienstands (4 Prozent). In den Vereinigten Staaten wurden zwischen 1992 und 2005 bei der Gleichstellungsbehörde EEOC jährlich mehr als 70.000 Beschwerden eingereicht, von denen etwa 19 Prozent (220.000) auf das Behindertengleichstellungsgesetz (ADA) Bezug nahmen. 2005 wurden unter Bezugnahme auf das ADA 14.983 Beschwerden eingereicht (19,7 Prozent aller Beschwerden), für die Entschädigungen im Gesamtfumfang von 44,8 Millionen US-Dollar zugesprochen wurden. Von den 417 von der EEOC 2005 angestregten Gerichtsverfahren bezogen sich 11 Prozent (46) auf das ADA. Dieser Prozentsatz ist seit 2002 relativ konstant geblieben.

Quellen: Equal Opportunities Review, von LexisNexis Butterworths, August 2005; Prime Minister's Strategy Unit (Vereinigtes Königreich): *Improving the life chances of disabled people*, Abschlussbericht, Januar 2005; siehe auch: [www.hreoc.gov.au](http://www.hreoc.gov.au), [www.eoc.org.hk](http://www.eoc.org.hk) und [www.eeoc.gov/](http://www.eeoc.gov/).

28 Millionen, und wenn die derzeitigen Trends anhalten, wird diese Zahl bis 2010 auf 48 und bis 2015 auf 74 Millionen steigen<sup>107</sup>.

**168.** Die Stigmatisierung (Kasten 2.13) und Diskriminierung von Menschen mit tatsächlichem oder vermutetem HIV/Aids-Status nimmt vielfältige und komplexe Formen an und ist schwierig zu messen, und die entsprechenden Daten ist schwierig zu interpretieren<sup>108</sup>. Weltweit wird die

große Gefährdung von Frauen durch HIV/Aids durch wirtschaftliche Not, fehlende Beschäftigung, Traditionen und schlechten Zugang zu Bildung, Ausbildung und Informationen verstärkt. Von Stigmatisierung sind mehr Frauen als Männer betroffen, selbst wenn Erstere durch ihre Ehemänner infiziert werden. Eine im Rahmen einer Studie der IAO in Indien durchgeführte Umfrage

einschließlich einer Liste mit 37 unterschiedlichen Situationen in zehn wichtigen Bereichen des sozialen Lebens, z. B. Beschäftigung, Sozialfürsorge und Zugang zu öffentlichen Vorkehrungen/Anpassungen oder Dienstleistungen. Siehe auch die von USAID, UNAIDS und UNICEF kofinanzierte Datenbank HIV/AIDS Survey Indicators, unter [www.measuredhs.com/hivdata/start.cfm](http://www.measuredhs.com/hivdata/start.cfm).

<sup>107</sup> IAA: *HIV/AIDS and work in a globalizing world* (Genf, 2005), unter [www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/globalizing.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/globalizing.pdf).

<sup>108</sup> Siehe UNAIDS: *Protocol for the identification of discrimination against people living with HIV* (Genf, 2000),

**Kasten 2.13****„Wenn ich Aids habe, werden die Menschen mich meiden“**

In Südafrika hat das Programm „Horizonte“ in Zusammenarbeit mit dem südafrikanischen Stromerzeuger ESKOM und Development Research Africa eine Studie zur Stigmatisierung und Diskriminierung am Arbeitsplatz durchgeführt. Die größten Befürchtungen der Befragten bezogen sich auf die Beziehungen zu Kollegen: Drei Viertel der Auskunftspersonen befürchteten soziale Isolation, 50 Prozent erwähnten Gerüchte und Gerede, 18 Prozent Beleidigungen. Etwa 90 Prozent der befragten Arbeitnehmer stimmten der Aussage zu „Wenn ich Aids habe, werden die Menschen mich meiden“. Ein Viertel der Arbeitnehmer und 55 Prozent ihrer Partnerinnen oder Angehörigen gaben an, sie befürchteten, im Fall einer Aids-Erkrankung entlassen zu werden. In Frankreich verschweigen zwei Drittel der HIV-positiven Personen (65 Prozent) ihren HIV-Status am Arbeitsplatz, so dass er häufig von einer anderen Person preisgegeben wird.

Quelle: J. Pulerwitz; J. Greene; E. Esu-Williams; R. Stewart: „Addressing stigma and discrimination in the workplace: The example of ESKOM, South Africa“, *Exchange*, 2004-2, unter [www.kit.nl/exchange/html/2004-2\\_addressing\\_stigma.asp](http://www.kit.nl/exchange/html/2004-2_addressing_stigma.asp); und Sida Info Service: *Enquête sur les discriminations à l'encontre des personnes vivant avec le VIH*, 2005, unter [www.sida-info-service.org/](http://www.sida-info-service.org/).

bei 292 Personen (42 Prozent davon Frauen mit einem Durchschnittsalter von 30 Jahren) ergab, dass 90 Prozent der Frauen von ihren Ehemännern infiziert worden waren. Mehr Frauen waren Opfer von Diskriminierung geworden als Männer (74 Prozent gegenüber 68 Prozent der Männer)<sup>109</sup>.

**169.** Wegen ihres niedrigen sozialen Status sind Frauen gefährdet, in größere Abhängigkeit und Armut zu geraten. Aufgrund von HIV/Aids hat die Zahl junger Mädchen, die nicht die Schule besuchen, beträchtlich zugenommen, und Bildungsmängel verstärken geschlechtsspezifische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt.

**170.** Die Diskriminierung in der Beschäftigung ist weltweit nach wie vor stark verbreitet, selbst in Ländern, die seit langem Aids-Grundsatzkonzepte und -Programme verfolgen. Dies zeigen beispielsweise Umfragen, die in den letzten fünf Jahren von Sida Info Service in Frankreich durchgeführt wurden<sup>110</sup>. Bei einer Umfrage in Asien<sup>111</sup> erklärte eine von sechs Auskunftspersonen, am Arbeitsplatz diskriminiert worden zu sein: Auf den Philippinen war ein höherer Teil der Auskunftspersonen (21 Prozent) Opfer von Diskriminierung geworden als in anderen Ländern (15 Prozent in Indonesien, 12 Prozent in Indien und 7 Prozent in Thailand). 33 Prozent der Arbeitnehmer, die auf den Philippinen diskriminiert worden waren, verloren ihre Stelle, 44 Prozent erhielten andere Aufgaben zugewiesen, und 21 Prozent büßten die Aussicht auf eine Beförderung ein. Für die überwiegende Mehrheit der Auskunftspersonen gab es keinen Rechtsbehelf.

<sup>109</sup> IAA: *Socio-economic impact of HIV/AIDS on people living with HIV/AIDS and their families* (New Delhi, 2003), unter [www.ilo.org/public/english/region/asro/newdelhi/aids/download/socioec.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/newdelhi/aids/download/socioec.pdf).

<sup>110</sup> Ein 1990 von der französischen Behörde zur AIDS-Bekämpfung (AFLS) gegründeter nationaler Verband zur AIDS-Bekämpfung; siehe [www.sida-info-service.org](http://www.sida-info-service.org).

<sup>111</sup> Asia Pacific Network of People living with HIV/AIDS (APN+): „AIDS discrimination in Asia“, 2004, unter [www.gnpplus.net/regions/files/AIDS-asia.pdf](http://www.gnpplus.net/regions/files/AIDS-asia.pdf).

**171.** Diskriminierung bei der Einstellung ist ein gängiges Phänomen, insbesondere beim Militär<sup>112</sup> und in den Gesundheitssektoren<sup>113</sup>. Die Diskriminierung in Letzteren<sup>114</sup> kann weit über die Frage von obligatorischen Tests hinausgehen. Gesundheitspersonal kann anderes Gesundheitspersonal oder Patienten diskriminieren, Arbeitgeber können Personal diskriminieren, und die Diskriminierung kann vielfältige Formen annehmen (beispielsweise verzögerte oder ungeeignete Behandlung, Verletzungen der Schweigepflicht, unethisches Verhalten). 2005 betrafen in Mexiko neun von zehn bei der Nationalen Menschenrechtskommission von Menschen mit HIV/Aids eingereichte Beschwerden den Gesundheitssektor. In Frankreich kam eine 2005 durchgeführte Untersuchung zu dem Schluss, dass die höchste Zahl der Fälle von Diskriminierungen bei der Behandlung im Gesundheitssektor (43,7 Prozent der Befragten), am Arbeitsplatz (33,7 Prozent) und bei Ersuchen um Dienstleistungen im Banken- und Versicherungssektor (33,6 Prozent) auftraten<sup>115</sup>.

**172.** Bis 2006 hatten 73 Länder Bestimmungen zu HIV/Aids in ihre Arbeits- oder Antidiskriminierungsgesetze<sup>116</sup> aufgenommen (Übersicht 2.8 enthält einige Beispiele für die Art der Gesetzgebung und HIV/Aids betreffende Bestimmungen). Dennoch findet Diskriminierung selbst in Ländern statt, in denen Menschen mit HIV/Aids gesetzlichen Schutz genießen.

<sup>112</sup> IAA: *HIV/AIDS and work in a globalizing world*, a.a.O.

<sup>113</sup> Sida Info Service: *Enquête sur les discriminations à l'encontre des personnes vivant avec le VIH*, 2005, unter [www.sida-info-service.org](http://www.sida-info-service.org).

<sup>114</sup> Siehe IAA/WHO: *Joint WHO/ILO Guidelines on health services and HIV/AIDS* (Genf, IAA, 2005).

<sup>115</sup> Sida Info Service, a.a.O.

<sup>116</sup> IAA: *The workplace: Gateway to universal access* (Genf, 2006), unter [www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/access.pdf](http://www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/access.pdf).

**Übersicht 2.8. Arten von Gesetzgebung mit HIV/Aids betreffenden Bestimmungen, ausgewählte Länder**

|                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                  |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Arbeitsrecht                                    | Bestimmungen zu Diskriminierung und Bewerberausschluss aufgrund von HIV sind in geltende Vorschriften integriert.<br>Verbot von Diskriminierung und Zwangstests auf HIV in der Beschäftigung                                                                                                                                                                                                                                                  | Bahamas,<br>Rumänien,<br>Simbabwe                |
| Antidiskriminierungs- und Menschenrechtsgesetze | Bestimmungen zur Verhinderung und Bestrafung aller Formen von Diskriminierung einschließlich von Personen mit HIV/Aids und „benachteiligten Gruppen“                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Rumänien                                         |
| Gesetze zu Behinderungen                        | Sie dienen dem Schutz von Menschen mit Behinderungen, enthalten gewöhnlich Vorschriften zu Gleichbehandlung und Nichtdiskriminierung und schreiben Arbeitgebern vor, zumutbare Anpassungen vorzunehmen (Arbeitszeit, Aufgaben und Arbeitsumfeld). Diese Gesetze können auf Menschen mit HIV/Aids ausgedehnt werden, wenngleich ihr Geltungsbereich je nach Definition von Behinderung und ihrer Interpretation durch Gerichte variieren kann. | Vereinigtes Königreich,<br>Vereinigte Staaten    |
| Spezielle Aids-Gesetze                          | Verbot der Diskriminierung in Bezug auf Arbeitsrechte, Ausbildung, Beförderung und Karrierechancen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | China,<br>Costa Rica,<br>Kambodscha,<br>Mosambik |

**173.** Die Ergänzung von Gesetzen durch nicht legislative Maßnahmen wie Initiativen am Arbeitsplatz ist somit eine Voraussetzung für die Veränderung der Einstellungen und des Verhaltens von Arbeitgebern und Kollegen gegenüber Personen mit tatsächlichem oder vermutetem HIV/Aids-Status. Positive Beispiele sind z. B. die Annahme des Praxisorientierten Leitfadens der

IAO zu HIV/Aids und die Welt der Arbeit und die Unterzeichnung zweigliedriger Vereinbarungen in Sektoren wie z. B. dem Transportgewerbe, in denen Arbeitnehmer anfälliger für die Krankheit sind, (siehe Teil IV, Kapitel 1, Abschnitt über die Förderung der Chancengleichheit am Arbeitsplatz).

### 3. Neue Erscheinungsformen von Diskriminierung

**174.** In den letzten Jahren sind vor allem in den Industrieländern eine Reihe von Praktiken in Erscheinung getreten, die dazu führen können, dass bestimmte Personen aufgrund von Risiken benachteiligt werden, die ihre Einstellung oder Weiterbeschäftigung nach Ansicht des Arbeitgebers mit sich bringen kann. Zu den Betroffenen zählen Personen mit einer genetischen Veranlagung, an bestimmten Krankheiten zu erkranken, und Personen, deren Lebensweise als „ungesund“ eingestuft wird. Im Vergleich zu den auf den vorhergehenden Seiten beschriebenen Missständen sind dies neuere Praktiken, und die Debatte über ihre Zulässigkeit und Rechtmäßigkeit ist noch nicht abgeschlossen. Sie werfen wichtige Fragen darüber auf, wo die Grenze zu ziehen ist zwischen der Kontrolle des Arbeitgebers über das Verhalten außerhalb der Arbeitsstätte und der Freiheit von Arbeitnehmern, das Leben ihrer Wahl zu führen. Wegen der raschen Verbreitung dieser Praktiken ist es wichtig, das Bewusstsein dafür zu schärfen und sie zu beobachten. Außerdem sollte nicht vergessen werden, dass Bemühungen mit dem Ziel, die Art und Weise zu ändern, in der Menschen den Lebensstil anderer betrachten, in der Familie, der Gemeinschaft und der Schule beginnen müssen.

#### Genetische Diskriminierung

**175.** Die rasche Entwicklung der Genetik und damit zusammenhängender neuer Technologien haben es leichter gemacht, Informationen über den genetischen Status von Personen zu erhalten. Gentests wurden definiert als „die Durchführung eines wissenschaftlichen Tests, um Angaben über einige Merkmale der genetischen Veranlagung einer Person zu erhalten, die auf ein gegenwärtiges oder künftiges Gesundheitsproblem hinweist“<sup>117</sup>. Genetisches Screening hat wichtige Auswirkungen am Arbeitsplatz, weil Arbeitgeber ein Interesse daran haben können, Arbeitnehmer nicht einzustellen oder zu entlassen, deren genetischer Status eine Veranlagung zeigt, zukünftig an einer bestimmten Krankheit zu erkranken. In seltenen Fällen kann es sein, dass Arbeitgeber das genetische Screening unter Hinweis auf Sicherheits- und Gesundheitsgründe rechtfertigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Arbeitnehmer mit Gefahrstoffen wie Chemikalien oder Strahlung in Kontakt kommen können und bei ihnen deshalb eine

höhere Wahrscheinlichkeit vorliegt, infolgedessen Gesundheitsrisiken ausgesetzt zu sein und gesundheitliche Schäden davonzutragen.

**176.** Gentests können leicht zu ungerechtfertigter Entlassung oder verwehrtter Einstellung führen. Eine Einstellung von der Wahrscheinlichkeit abhängig zu machen, dass ein Bewerber eine bestimmte Krankheit entwickelt, statt von seiner Eignung für die betreffende Stelle, erfüllt den Tatbestand der Diskriminierung. Außerdem sagt ein Test, der anzeigt, dass eine Person für die Entwicklung einer bestimmten Krankheit anfällig ist, nichts darüber aus, wann sie ausbrechen und wie schwer sie sein wird<sup>118</sup>.

**177.** Genetische Diskriminierung am Arbeitsplatz wurde vor mehreren Gerichten weltweit nachgewiesen und angefochten (Kasten 2.14).

**178.** Dies hat viele Länder bewogen, gesetzliche Maßnahmen zu ergreifen. Mehrere EU-Mitgliedsstaaten erließen ein gesetzliches Verbot der genetischen Diskriminierung (Dänemark, Finnland, Frankreich und Schweden). Andere verboten oder beschränkten die Erhebung genetischer Daten von Beschäftigten ohne deren explizite Zustimmung (Griechenland, Italien, Luxemburg, Niederlande und Österreich)<sup>119</sup> und anerkannten und garantierten damit das Recht auf den Schutz der Privatsphäre. In den Vereinigten Staaten verabschiedete der Senat am 17. Februar 2005 einstimmig das Gesetz über das Verbot der Diskriminierung aufgrund genetischer Daten (*Genetic Information Nondiscrimination Act*) von 2005, das die missbräuchliche Nutzung genetischer Daten im Zusammenhang mit Krankenversicherung und Beschäftigung verbietet<sup>120</sup>.

**179.** Unternehmen ergreifen ebenfalls Abhilfemaßnahmen. IBM ist das erste Großunternehmen, das seine Verfahrensweisen geändert hat, um die Nutzung genetischer Daten bei Personalentscheidungen<sup>121</sup> und bei Entscheidungen über die Rechtmäßigkeit des Anspruchs von Beschäftigten

<sup>117</sup> „Ethische Aspekte von Gentests am Arbeitsplatz“, Stellungnahme der Europäischen Gruppe für Ethik in Naturwissenschaften und neuen Technologien bei der Europäischen Kommission (28. Juli 2003), unter [http://ec.europa.eu/european\\_group\\_ethics/docs/avis18\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/european_group_ethics/docs/avis18_de.pdf).

<sup>118</sup> National Workrights Institute: „Genetic discrimination in the workplace fact sheet“, unter [www.workrights.org/issue\\_genetic/gd\\_fact\\_sheet.html](http://www.workrights.org/issue_genetic/gd_fact_sheet.html).

<sup>119</sup> „Ethische Aspekte von Gentests am Arbeitsplatz“, a.a.O., Abs. 1.8.

<sup>120</sup> H.T. Greely J.D.: „Banning genetic discrimination“, in *New England Journal of Medicine*, Nr. 353:9, 1. Sep. 2005, unter [content.nejm.org/cgi/content/full/353/9/865](http://content.nejm.org/cgi/content/full/353/9/865).

<sup>121</sup> A. Barrett: „IBM’s smart stance on genetic testing“, in *Business Week* online, 11. Oktober 2005, unter [www.businessweek.com/technology/content/oct2005/tc20051011\\_9733\\_tc024.htm](http://www.businessweek.com/technology/content/oct2005/tc20051011_9733_tc024.htm).

**Kasten 2.14****Gerichte lehnen Gentests als rechtmäßige Grundlage für Personalentscheidungen ab****Deutschland: Verwaltungsgericht Darmstadt, Hessen, 2004**

In Deutschland müssen sich Lehrer wie alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes vor der Festanstellung einer Gesundheitsprüfung unterziehen. Eine junge Lehramtsanwärterin wurde von der Amtsärztin untersucht und für vollkommen gesund befunden. Auf Fragen nach der Krankengeschichte in ihrer Familie gab sie jedoch an, dass ihr Vater unter Morbus Huntington litt. Einen Gentest lehnte sie ab. Die Bildungsbehörden verweigerten ihr unter Berufung auf den ärztlichen Bericht eine Festanstellung im deutschen öffentlichen Dienst. Die Lehrerin reichte dagegen beim Verwaltungsgericht erfolgreich Klage ein.<sup>1</sup>

**Vereinigte Staaten: Equal Employment Opportunity Commission, 2001**

Die amerikanische Gleichstellungsbehörde (*Equal Employment Opportunity Commission* – EEOC) beschuldigte die Eisenbahngesellschaft Burlington Northern Santa Fe Railway (BNSF), ihre Beschäftigten insgeheim auf einen genetischen Marker für das Karpaltunnelsyndrom zu testen. Das Gentestprogramm wurde aufgedeckt, als einer der Arbeitnehmer, bei dem das Karpaltunnelsyndrom diagnostiziert worden war, zu einer Pflichtuntersuchung beim Firmenarzt von seiner Ehefrau begleitet wurde. Diese war ausgebildete Krankenschwester und wurde misstrauisch, als der Arzt dem Mann im Verlauf der Untersuchung sieben Ampullen Blut entnahm. Da eine fristlose Kündigung drohte, handelte die EEOC sofort und beantragte bei einem Bundesgericht eine einstweilige Verfügung. Sie argumentierte, dass die Tests gegen das Behindertengleichstellungsgesetz (ADA) verstießen, weil sie weder stellenbezogen noch wirtschaftlich notwendig waren. Eine Weiterbeschäftigungsentscheidung von den Ergebnissen solcher Tests abhängig zu machen, erfülle den Tatbestand von Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Knapp zwei Monate nach Einreichung der Klage erreichten die EEOC und die BNSF einen Vergleich, der all das umfasste, was die EEOC angestrebt hatte.<sup>2</sup>

**Hongkong, China: Bezirksgericht Hongkong, 2000**

Das Bezirksgericht Hongkong sprach drei Männern Schadenersatz zu, weil die Regierung ihnen unter dem bloßen Hinweis darauf, dass ihre Eltern unter Schizophrenie litten, ein Beschäftigungsverhältnis verweigert hatte. Sie waren ohne Angabe eines klaren Grundes nicht eingestellt beziehungsweise entlassen worden. Eine Untersuchung der Kommission für Chancengleichheit deckte die Verbindung zur Krankengeschichte der Familie und damit die Erfüllung des Tatbestands genetischer Diskriminierung auf.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> D. Schmitz; U. Wiesing: „Just a family medical history?“, in *BMJ*, Jg. 332, 4. Februar 2006, unter [www.bmj.com](http://www.bmj.com). <sup>2</sup> Siehe United States Equal Employment Opportunity Commission: „EEOC settles ADA suit against BNSF for genetic bias“, Press Release, 18. April 2001, unter [www.eeoc.gov/press/4-18-01.html](http://www.eeoc.gov/press/4-18-01.html). <sup>3</sup> R. McKie: „China is thwarted by jobs ruling: Hong Kong judge's decision on gene data hailed as civil rights landmark“, in *The Observer*, 1. Oktober 2000, in *Guardian Unlimited*, [www.guardian.co.uk](http://www.guardian.co.uk).

auf Krankenversicherung oder betriebliche Sozialleistungen<sup>122</sup> zu verhindern.

**180.** Auch Gewerkschaften sind in Bezug auf dieses Thema aktiv geworden. Der Australische Gewerkschaftsrat (ACTU) erklärte 2002 in seiner Antwort auf eine Anfrage der Australischen Rechtsreformkommission und der Australischen Gesundheitsethikkommission bezüglich des Schutzes humangenetischer Daten, dass Arbeitgebern nicht gestattet werden sollte, genetische Daten eines Beschäftigten zu erheben<sup>123</sup>. Die Kommissionen übten Kritik an der unangemessenen Erhebung genetischer Daten von Beschäftigten durch die Arbeitgeber, erklärten jedoch, die

Zulassung des Einsatzes von Gentests prüfen zu wollen, wo diese zumutbar und sachlich begründet sind und ein Ausgleich zwischen den Interessen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und der Bevölkerung insgesamt stattfindet.

**181.** Die Debatte zu der Frage, ob es objektive Gründe oder Umstände zur Rechtfertigung der Ablehnung oder nachteiligen Behandlung von Personen aufgrund ihrer Gene gibt oder nicht, ist noch unentschieden. Unabhängig davon muss jede unterschiedliche Behandlung die Kriterien der Objektivität, Zumutbarkeit, Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit erfüllen.

**Diskriminierung aufgrund des Lebensstils**

**182.** Der Lebensstil und konkreter die Frage, ob eine Person ein „gesundes“ Leben führt, wird zu einem mitentscheidenden Faktor für die Einstellung oder Weiterbeschäftigung. Übergewichtig oder Raucher zu sein oder unter Bluthochdruck zu leiden, kann in mehreren Industrieländern beruflich von Nachteil sein. So gut wie jede Lebensstilentscheidung einschließlich der, schnelle Autos zu fahren, hat Auswirkungen auf die Gesundheit;

<sup>122</sup> *USA Today*: „IBM won't use genetic info for hiring, benefits“, 10. Okt. 2005, unter [www.usatoday.com/money/industries/technology/2005-10-10-ibm-genetics\\_x.htm](http://www.usatoday.com/money/industries/technology/2005-10-10-ibm-genetics_x.htm).

<sup>123</sup> Australian Council of Trade Unions (ACTU): *ACTU response to the Australian Law Reform Commission and Australian Health Ethics Commission inquiry into protection of human genetic information*, Discussion Paper 66, Dez. 2002, unter [www.actu.asn.au/Images/Dynamic/oldsite/public/papers/genetic4/genetic4.doc](http://www.actu.asn.au/Images/Dynamic/oldsite/public/papers/genetic4/genetic4.doc).

daraus ergibt sich die Frage, wo die Grenze zu ziehen ist zwischen dem, was ein Arbeitgeber vorschreiben kann, und der Freiheit von Arbeitnehmern, ein Leben ihrer Wahl zu führen.

**183.** Weil manche Unternehmen es zur offiziellen Firmenpolitik gemacht haben, Rauchen zu verbieten, ist die Benachteiligung von Rauchern im Arbeitsleben im Vergleich zu anderen Fällen einfacher zu quantifizieren. In den Vereinigten Staaten beispielsweise stellen viele Unternehmen keine Raucher ein oder bestrafen sie durch höhere Krankenversicherungsbeiträge<sup>124</sup>. Das Interesse von Unternehmen am Lebensstil ihrer Beschäftigten hängt zum Teil damit zusammen, dass sie zusätzliche Krankenversicherungskosten infolge ungesunder Gewohnheiten vermeiden möchten. Dies gilt insbesondere in Ländern, in denen Arbeitgeber ganz oder teilweise für die Krankenversicherung ihrer Beschäftigten aufkommen müssen. Bei der Festlegung der Kosten für den Versicherungsschutz sind in elf amerikanischen Bundesstaaten unterschiedliche Tarife für Raucher und Nichtraucher zulässig<sup>125</sup>. Andererseits haben etwa 30 Bundesstaaten im selben Land als Reaktion auf Antiraucherfirmenpolitiken Gesetze verabschiedet, die die Diskriminierung von Rauchern oder aufgrund des Lebensstils verbieten, wenngleich sie in unterschiedlichem Umfang Schutz bieten<sup>126</sup>. Firmenpolitiken enthalten nicht generell Bestimmungen, die Personen ausdrücklich bestrafen, die übergewichtig sind oder einen hohen Cholesterinspiegel haben, aber die verfügbaren Belege lassen darauf schließen, dass eine nachteilige Behandlung nicht selten vorkommt<sup>127</sup>.

**184.** In den letzten Jahren ist die nachteilige Behandlung von Rauchern auch in anderen Teilen der Welt verbreiteter geworden. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat bekannt gegeben, dass sie ab dem 1. Dezember 2005 keine Raucher oder Konsumenten von Tabak in anderer Form einstellen würde, die sich nicht bereit erklären würden, den Tabakkonsum aufzugeben<sup>128</sup>. Die Menschenrechtskommission und das Arbeitsmini-

sterium von Neuseeland erklärten im August 2006, dass die Weigerung, Raucher einzustellen, nicht unrechtmäßig sei, weil weder das nationale Menschenrechtsgesetz noch das Gesetz über Arbeitsbeziehungen Rauchen als unrechtmäßigen Diskriminierungsgrund abdecken.

**185.** Diese Umstände haben eine hitzige Debatte auch unter denjenigen ausgelöst, die sich die Bekämpfung des Tabakkonsums auf die Fahnen geschrieben haben: Manche sahen darin eine zu drakonische Maßnahme, die sich für die Agenda gegen das Rauchen als kontraproduktiv erweisen könnte, andere dagegen einen weiteren Schritt auf dem Weg zur Ausmerzung des Tabakkonsums<sup>129</sup>. Gewerkschaften in Europa wie der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und der Allgemeine Italienische Gewerkschaftsbund (CGIL) haben ihrer Besorgnis Ausdruck verliehen, dass die Tolerierung der Diskriminierung von Rauchern anderen Formen der Diskriminierung Tür und Tor öffnen würde<sup>130</sup>.

**186.** Die Verringerung des Tabakkonsums, die Senkung des Cholesterinspiegels oder die Bekämpfung von Adipositas sind erstrebenswerte und legitime Ziele öffentlicher Gesundheitspolitik. Mit Beteiligung der Beschäftigten entwickelte Arbeitsplatzinitiativen wie Arbeitsschutzprogramme<sup>131</sup> oder Tabakentwöhnungsprogramme<sup>132</sup> und das Angebot angemessener Unterstützung für Raucher unter Beachtung der Rechte von Nichtraucher können zu diesem Ziel beitragen.

**187.** Ein zentrales Element des Prinzips der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung bei der Arbeit ist, dass alle Beschäftigungsentscheidungen auf der Fähigkeit des Bewerbers oder Stelleninhabers beruhen, die mit der jeweiligen Stelle

<sup>124</sup> U. Furi-Perry: „Butting in: Employers penalize smokers and overweight workers“, 8. Nov. 2004, unter [www.lawcrossing.com/article/index.php?id=416](http://www.lawcrossing.com/article/index.php?id=416).

<sup>125</sup> Aon Consulting: „No-smoking policies must contend with state laws protecting smokers“, in *Forum*, Oktober 2005, unter [www.aon.com/about/publications/pdf/issues/october\\_05\\_no\\_smoking\\_policies.pdf](http://www.aon.com/about/publications/pdf/issues/october_05_no_smoking_policies.pdf).

<sup>126</sup> Siehe R. Dottinga: „Can boss insist on healthy habits?“, in *Christian Science Monitor*, 11. Jan. 2006, unter [www.csmonitor.com/2006/0111/p15s01-ussc.html](http://www.csmonitor.com/2006/0111/p15s01-ussc.html).

<sup>127</sup> Siehe American Civil Liberties Union: „Lifestyle discrimination in the workplace: Your right to privacy under attack“, 31. Dez. 1998, unter [www.aclu.org/workplacerrights/gen/13384res19981231.html](http://www.aclu.org/workplacerrights/gen/13384res19981231.html).

<sup>128</sup> Siehe WHO: „WHO policy on non-recruitment of smokers“, unter [www.who.int/employment/recruitment/en/](http://www.who.int/employment/recruitment/en/) und „Frequently asked questions“, Nov. 2005, unter [www.who.int/employment/FAQs\\_smoking\\_English.pdf](http://www.who.int/employment/FAQs_smoking_English.pdf).

<sup>129</sup> Siehe K. Slama: „Schisms in the tobacco control movement“, in *International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*, Jg. 10, Nr. 4 und 5, Apr. und Mai 2006. Siehe auch *Le Temps*: „L'OMS est déterminée à ne plus recruter de fumeurs : Pour l'exemple“, 1. Dez. 2005.

<sup>130</sup> EUbusiness.com: „EU Commission's anti-smoking stand sparks cloud of complaints“, 7. August 2006, unter [www.eubusiness.com/Employment/060807154817.efj7kady](http://www.eubusiness.com/Employment/060807154817.efj7kady); siehe auch P. Pearson: „Smokers, the new deviants“, 20. Aug. 2006, unter [www.smokersclubinc.com/modules.php?name=News&file=article&sid=3548](http://www.smokersclubinc.com/modules.php?name=News&file=article&sid=3548).

<sup>131</sup> Siehe das IAO-Programm Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit und Umwelt (SafeWork), unter [www.ilo.org/public/english/protection/safework/tobacco/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/tobacco/index.htm). Zur Gesetzgebung siehe C. Håkanta: *Workplace smoking – Working paper: A review of national and local practical and regulatory measures*, IAO/SafeWork (Genf, IAA, 2004).

<sup>132</sup> In den Vereinigten Staaten ergab eine Umfrage von Deloitte & Touche, dass knapp über 50 Prozent der Arbeitgeber Tabakentwöhnungsprogramme anbieten, während dem Interessenverband National Business Group on Health zufolge lediglich 24 Prozent der Arbeitgeber die Kosten einer Behandlung infolge Tabakkonsums übernehmen. Von 365 im Jahr 2005 befragten Großunternehmen boten 56 Prozent Entwöhnungsprogramme an. Siehe M. Hill: „Employer initiatives to stop smoking“, in *Journal of Employee Assistance*, Jg. 36, Nr. 2, zweites Quartal 2006.

verbundenen Anforderungen zu erfüllen. Wenn ungesunde Ernährung oder Rauchen – auch außerhalb der Arbeitszeiten und der Arbeitsstätte – nachweislich die Ausführung arbeitsplatzbezogener Aufgaben beeinträchtigen, ist die Nichteinstellung von übergewichtigen Personen oder Rauchern legitim. Gleichmaßen kann Adipositas oder Rauchen ein gültiger Entlassungsgrund sein, wenn davon schädliche Einflüsse auf Kollegen

oder andere Personen ausgehen, mit denen eine übergewichtige Person oder ein Raucher im Arbeitsalltag Kontakt hat. Umgekehrt würde die Verweigerung einer Einstellung oder die Entlassung qualifizierter Personen einzig unter Berufung auf ihre Adipositas oder die Tatsache, dass sie außerhalb der Arbeitszeit rauchen, den Tatbestand der Diskriminierung erfüllen und eine unangemessene Einmischung in das Privatleben darstellen.





## Teil III

# Institutionen und Politiken: Trends, Auswirkungen und Herausforderungen

**188.** Der Staat, aber auch nichtstaatliche Akteure und Institutionen, z. B. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände oder Kollektivverhandlungen, spielen eine wichtige Rolle für die Gleichheit am Arbeitsplatz. Auf Grund der Umstrukturierung der Wirtschaft und des globalen Wettbewerbs müssen Fragen der Ungleichheit am Arbeitsplatz heute auf Landesebene und darüber hinaus angegangen werden, denn die Entwicklung auf den Weltmärkten wirkt sich zunehmend auch auf die Arbeitsplätze aus<sup>1</sup>. Zwar ist die Politik der Einzelstaaten nach wie vor für die Herstellung von Gleichheit am Arbeitsplatz unverzichtbar, gleichzeitig sind aber auch Anstrengungen auf internationaler und globaler Ebene erforderlich.

**189.** In diesem Teil werden vor allem Umfang und Auswirkung der jüngsten rechtlichen, institutionellen und politischen Tendenzen auf nationaler wie internationaler Ebene untersucht und vorbildliche Praktiken genannt, die zu einem positiven Wandel beigetragen haben.

**190.** Kapitel 1 befasst sich zunächst mit dem staatlichen Handeln auf nationaler Ebene, insbesondere der Industrieländer und der Länder mit

mittlerem Einkommen: In diesen Ländern gibt es mehr und umfangreichere Initiativen zur Förderung der Gleichstellung und mehr verfügbare Daten als in Ländern mit niedrigem Einkommen. Außerdem untersucht es auf internationaler und regionaler Ebene geförderte Initiativen zur Förderung der Gleichstellung.

**191.** Anschließend untersucht das Kapitel das Potenzial und die Herausforderungen neuer Entwicklungen bei der internationalen Kreditvergabe-, Investitions- und Handelspolitik und beim allgemeinen Verlauf der wirtschaftlichen Integration und die Auswirkung dieser Entwicklungen auf das Ziel der Gleichheit bei der Arbeit.

**192.** Kapitel 2 befasst sich mit den jüngsten Entwicklungen im Bereich der Nichtdiskriminierung und Gleichheit im Rahmen von Kollektivverhandlungen sowie mit den in diesem Bereich von den Sozialpartnern angeregten Initiativen. Schließlich untersucht es, wie die soziale Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility, CSR) einen Beitrag zur Erreichung von Gleichstellungszielen leistet.

<sup>1</sup> Siehe IAA: *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(C), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006.

## 1. Trends bei institutionellen und politischen Antworten seit 2003

### Diskriminierung und Rechtsreformen: Allgemeine Trends

**193.** Die Tendenz geht weltweit dahin, die vier Kataloge der Grundprinzipien und Rechte bei der Arbeit – zu denen auch Nichtdiskriminierung und Gleichheit gehören – im Arbeitsrecht zu verankern. Dieser Trend ist in den vergangenen fünf Jahren in vielen Ländern deutlich sichtbar geworden, die Reformprozesse des Arbeitsrechts planen, darunter auch einige gerade erst unabhängig gewordene Länder wie Timor-Leste.

**194.** Eine weitere klare Tendenz ist die globale Anerkennung der Notwendigkeit von konkreten Rechtsvorschriften zur Nichtdiskriminierung und Gleichstellung am Arbeitsplatz. Diese allgemeine Akzeptanz kann als großer Erfolg der 4. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen angesehen werden, die 1995 in Peking stattfand.

**195.** Bestimmungen über Nichtdiskriminierung und Gleichstellung werden insbesondere in den Industriestaaten zunehmend in Form eines Textes zusammengefasst, der die unterschiedlichen Diskriminierungsgründe erfasst (EU-Richtlinien, Australien und das Vereinigte Königreich). Dieser Ansatz, der auch im System der Vereinten Nationen vor allem im Bereich Menschenrechte zunehmend an Bedeutung gewinnt, basiert auf der Erkenntnis, dass bestimmte Menschen möglicherweise aus mehr als einem Grund diskriminiert werden. Es wird angestrebt, Diskriminierungsopfern unabhängig von der Diskriminierungsursache durchgängig Hilfe anzubieten; dies entspricht dem Trend zur Gründung von Organisationen für mehrere Diskriminierungsgründe oder spezialisierten Dachgremien (siehe folgenden Abschnitt).

**196.** Unter Umständen ist es jedoch besser und auch einfacher als die Abänderung eines bestehenden Gesetzes, zu einem bestimmten Thema ein spezielles Gesetz anzunehmen. Ein solches Gesetz kann gleichzeitig Ausdruck für ein entschiedenes politisches Engagement bei Fragen von großer Bedeutung sein; dies ist z. B. in zahlreichen afrikanischen Ländern der Fall, die spezielle Gesetzgebung zu der auf HIV/Aids basierenden Diskriminierung angenommen haben<sup>2</sup>. Es ist davon auszugehen, dass es in den nächsten Jahren auf Grund der Annahme des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Vereinten Nationen im Dezember 2006

mehr spezifische Gesetze geben wird, die Diskriminierung auf Grund von Behinderung verbieten. Beschäftigungs- und Arbeitsplatzrechte spielen bei diesem neuen Instrument eine wichtige Rolle, denn hier wird der Tatsache Rechnung getragen, dass die Schaffung von menschenwürdiger Arbeit für Menschen mit Behinderung nicht als Element der Sozialpolitik zu sehen ist, sondern als Frage der Menschenrechte und der gesellschaftlichen Integration.

**197.** Eine weitere interessante Entwicklung ist die stärkere Betonung von Sanktionsmaßnahmen. Dies spiegelt sich darin, dass Diskriminierung je nach Grund und Land als Straftat oder als zivilrechtliche Tat und/oder Ordnungswidrigkeit geahndet wird. Der Umgang mit der Diskriminierung aus diesen unterschiedlichen Blickwinkeln entspricht dem Bemühen um einen verbesserten und rascheren Schutz von Diskriminierungsopfern im Alltagsleben.

**198.** Der Schutz vor Diskriminierung wird auch gestärkt durch das Verbot der mittelbaren Diskriminierung und die Umkehr der Beweislast, die nun der Person oder dem Unternehmen auferlegt wird, die der Diskriminierung beschuldigt sind, sobald ein glaubhaft gemachter Sachverhalt vorliegt. Unter dem Einfluss der genannten EU-Richtlinien (Einleitung und Teil II, Kapitel 2)<sup>3</sup> wurden in der Gesetzgebung einzelner EU-Mitgliedsländer die Gründe erweitert, nach denen die Beweislast bei den Arbeitgebern liegt, und mittelbare und unmittelbare Diskriminierung sowie Belästigung und Anleitung zur Diskriminierung, die beide als einer Diskriminierung entsprechend eingestuft werden, verboten. Die EU-Richtlinien enthalten außerdem die Forderung nach einem Schutz gegen Viktimisierung als wesentliche Voraussetzung, die erfüllt sein muss, damit Einzelne ihre Rechte geltend machen können. Auch positive Maßnahmen sind erlaubt, um in der Praxis eine vollständige Gleichheit geschützter Gruppen zu gewährleisten. Die Einstellung zu positiven Maßnahmen schwankt allerdings unter den Mitgliedsländern ganz erheblich: in den Niederlanden sind sie nur dann zugelassen, wenn Beweise für eine strukturelle Diskriminierung auf Grund des Geschlechts, der Rasse oder einer Behinderung vorliegen, und

<sup>2</sup> Siehe J. Hodges: *Guidelines on addressing HIV/Aids in the workplace employment and labour law*, InFocus-Programm Sozialer Dialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung (IFP/DIALOGUE) Papier Nr. 3 (Genf, IAA, 2004).

<sup>3</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

in der Slowakei erklärte das Verfassungsgericht positive Maßnahmen für verfassungswidrig<sup>4</sup>.

**199.** Eine weitere in Teil II dieses Berichts erwähnte Tendenz ist die Aufnahme von Vorschriften, die ein Verbot der Diskriminierung am Arbeitsplatz aus Gründen des Alters, der sexuellen Orientierung oder der genetischen Veranlagung vorsehen, in eine ganze Reihe von Gesetzestexten. Dieser Trend ist in der industrialisierten Welt stärker ausgeprägt, und der vorgesehene Schutz ist uneinheitlich, da die unterschiedlichen Aspekte der Beschäftigung oft nur bedingt erfasst werden.

**200.** Bezüglich der Diskriminierung auf Grund der sexuellen Orientierung waren in allen Regionen beim Ausmaß des in der Gesetzgebung enthaltenen Schutzes beachtliche Fortschritte zu verzeichnen. Besonders interessant sind die Gesetze in Bereichen, von denen allgemein bekannt ist, dass Frauen in ihnen traditionell diskriminiert werden. Österreich z.B. schreibt die Gleichbehandlung von Frauen in der Forst- und Landwirtschaft vor. Zypern verabschiedete Gesetze, mit deren Hilfe langfristige Verträge für Frauen gefördert und die Rechte von Beschäftigten im Bereich der Zeitarbeit, wo besonders viele Frauen anzutreffen sind, geschützt werden. Peru hob das Verbot des Beitritts zum Militär und zur Polizei auf, und Tansania und Burkina Faso arbeiteten Vorschriften aus, nach denen Frauen nicht mehr von der Teilhabe an der Regierung ausgeschlossen werden können.

**201.** Eine weitere positive Entwicklung ist die zunehmende Beachtung der sexuellen Belästigung, einer Form der sexuellen Diskriminierung<sup>5</sup>. Einige Länder erließen Gesetze, die ausschließlich dieses Problem zum Inhalt haben (Belize, Costa Rica, Israel, die Philippinen und Uganda), während in anderen Ländern Rechtsmaßnahmen in anderen Teilbereichen der Gesetzgebung wie etwa im Straf-, Delikts- oder Arbeitsrecht vorgesehen sind. So definieren und bestrafen jüngste Abänderungen des Arbeitsgesetzes in Chile sexuelle Belästigung als die Menschenwürde verletzend, und Arbeitgeber sind verpflichtet, diesbezügliche Vorschriften in innerbetriebliche Regelungen aufzunehmen, so dass die Sachlage regelmäßig durch die Firmenleitung, Arbeitnehmervertreter und

paritätäre Ausschüsse überprüft werden kann<sup>6</sup>. In Japan sieht das novellierte Gesetz für Chancengleichheit in der Beschäftigung vor, dass ab 1. April 2007 Männer und Frauen vor sexueller Belästigung zu schützen sind und der Arbeitgeber durch Maßnahmen am Arbeitsplatz für die Umsetzung dieser Vorschriften sorgen muss. Unternehmen, die diese Auflagen nicht erfüllen, werden öffentlich bloßgestellt, was sich nachteilig auf ihr Bild in der Öffentlichkeit auswirkt.

**202.** Finnland, Frankreich und Spanien verabschiedeten 2005 und 2006 proaktive Gesetze zur Entgeltgerechtigkeit, die es den Arbeitgebern nicht nur verbieten, auf Grund des Geschlechts beim Entgelt zu diskriminieren, sondern sie auch verpflichten, Maßnahmen zu ergreifen, um die Chancengleichheit z. B. durch die Überprüfung eines einheitlichen Entgelts und Arbeitsplatzbewertungsmethoden zu fördern und jeglichen auf Diskriminierung beruhenden Unterschied bei der Entlohnung umgehend abstellen. Die Erfahrung lehrt, dass sich das Problem der geschlechtsbedingten Diskriminierung beim Entgelt durch integrative Gesetze besonders erfolgreich aufzeigen und ansprechen lässt, da sie insbesondere dazu beitragen, die zögerliche Haltung der Arbeitgeber bei der Öffentlichmachung von Lohninformationen zu überwinden.

**203.** Trotz dieser ermutigenden Entwicklungen sind bei weitem nicht alle Probleme gelöst. Einige Länder weigern sich beispielsweise, die sexuelle Diskriminierung in allen Bereichen der Beschäftigung zu verbieten (Vietnam, Korea und Sudan), andere halten an Schutzmaßnahmen fest, die sich möglicherweise diskriminierend auswirken (Indonesien, Jemen und die Mongolei), in wieder anderen gilt die Entgeltgerechtigkeit nur für Grund- oder Durchschnittslöhne oder bestimmte Vergütungen (Kirgistan, Pakistan, Slowakei und Thailand) oder es wird bei Zusatzvergütungen einschließlich des Familiengeldes an geschlechtsspezifischen Entgeltunterschieden festgehalten (Senegal, Trinidad und Tobago).

**204.** Reformen des Arbeitsrechts bewirken unter Umständen eine Schwächung des Schutzes von Gruppen, die ohnehin anfällig für Diskriminierung sind. Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang die Erfahrung von Ländern, die mit Hilfe von Gesetzen z.B. die Entlassungskosten von Gruppen wie jüngeren Arbeitnehmern senkten, um die Arbeitslosigkeit in diesen Gruppen abzubauen, allerdings ohne dieses Ziel zu erreichen (siehe Abschnitt über Altersdiskriminierung in Teil II, Kapitel 2). Im Gegensatz dazu wurde in Chile 2006 eine Gesetzesnovelle über Outsourcing angenommen, um ausgelagerten Arbeitnehmern die

<sup>4</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament: Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder ethnischen Herkunft* (Brüssel, 30. Okt. 2006), Com (2006) 643 endgültig, S. 8.

<sup>5</sup> In seiner allgemeinen Bemerkung zum Übereinkommen Nr. 111 (2003) definiert der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen die sexuelle Belästigung als für den Adressaten unwillkommenes und beleidigendes sexuelles Verhalten.

<sup>6</sup> Gesetz Nr. 20.005 vom 8. März 2005 über die Definition und Bestrafung der sexuellen Belästigung.

Gleichbehandlung mit fest angestellten Arbeitnehmern einschließlich Mutterschutz zu garantieren<sup>7</sup>.

### Die Zunahme von speziellen Institutionen, die sich mit Diskriminierung und Gleichstellung befassen

**205.** Die Landschaft der Institutionen, die sich mit Fragen der Diskriminierung und der Gleichstellung beschäftigen, zeichnet sich durch die Gründung oder Umstrukturierung spezialisierter nationaler Gremien aus. Deren Machtfülle ist durchaus unterschiedlich: So können sie Einzelpersonen dabei helfen, gerichtliche Schritte einzuleiten, oder Reformen bestehender Gesetze vorschlagen, die Sozialpartner dabei beraten, wie sie Gleichstellung wirksam in der Praxis umsetzen, oder die Umsetzung nationaler Aktionspläne planen und beaufsichtigen. Diese Institutionen operieren entweder unabhängig von der Regierung oder existieren in oder neben bereits bestehenden staatlichen Behörden und arbeiten auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen. Sie stehen für die Abkehr von einer eng gefassten Definition der Diskriminierung und die Hinwendung zu einer Definition, die auf Gleichbehandlung und Chancengleichheit bei der Arbeit beruht und ergebnisorientiert und proaktiv ist.

**206.** Bis 2000 erweiterten unter dem Einfluss der EU-Richtlinie zur Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse, die die EU-Mitgliedsländer verpflichtet, ein für die Diskriminierung auf Grund der Rasse oder der ethnischen Herkunft zuständiges nationales Gremium zu benennen<sup>8</sup>, 19 von 25 Ländern in Europa das Mandat der bestehenden Institutionen um den Bereich Rasse und ethnische Herkunft (z. B. Österreich, Litauen und die Niederlande) oder sie schufen neue Stellen, die sich mit allen in der nationalen Gesetzgebung und in den EU-Richtlinien verbotenen Formen der Diskriminierung befassen (z. B. Frankreich und Ungarn) oder sich ausschließlich auf Diskriminierung auf Grund der Rasse oder der ethnischen Herkunft konzentrieren (z. B. Italien und Spanien).

**207.** In Europa gibt es mehr Institutionen, die sich mit Mehrfachdiskriminierung über die Grenzen der Rasse oder ethnischen Herkunft oder des Geschlechts hinaus beschäftigen als Gremien, die lediglich für eine Form der Diskriminierung zuständig sind. Dies zeigt die Entschlossenheit, über die Erfordernisse der EU-Gesetzgebung hinausgehend jede Diskriminierung zu eliminieren, und die Überzeugung, dass alle Diskriminierungs-

opfer das gleiche Anrecht auf Schutz haben<sup>9</sup>. Die Einrichtung dieser Gremien wurde allerdings begleitet von einer lebhaften Diskussion über die Vor- und Nachteile von Institutionen, die sich mit einem einzelnen Diskriminierungsgrund befassen gegenüber denen mit Zuständigkeit für mehrere Gründe (Übersicht 3.1).

**208.** Die Erfahrungen der 25 EU-Mitgliedsländer beim Umgang mit rassistischer und ethnischer Diskriminierung unterscheiden sich beträchtlich und spiegeln, wie bereits erwähnt, unterschiedliche Auffassungen darüber wider, wie das Ziel rassistischer oder ethnischer Gleichstellung zu erreichen ist. Daher ist die Harmonisierung der Konzepte und Strategien zur Förderung rassistischer und ethnischer Gleichstellung im erweiterten Europa wichtig. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), ein vom ersten Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarates in Wien 1993 eingesetztes unabhängiges Gremium zur Überwachung der Menschenrechte, bemüht sich, zu diesem Ziel beizutragen, indem sie ein Forum zum Austausch bewährter Praktiken in Bezug auf wichtige Fragen bietet, z. B. die Sammlung ethnischer Daten, der Vollzug nationaler Gesetze gegen rassistisch begründete Diskriminierung sowie Vermittlung und andere Formen der Konfliktlösung<sup>10</sup>.

**209.** In Lateinamerika spielen rassistische und ethnische Ungleichheiten nach einer langen Geschichte der Verleugnung<sup>11</sup> nun dank der Mobilisierung der Zivilgesellschaft und staatlicher Unterstützung eine wichtige Rolle im öffentlichen Themenkatalog mehrerer Länder, z. B. in Brasilien (Kasten 3.1). Im März 2003 schuf die Regierung erstmals in der Geschichte des Landes ein mit ministeriellem Rang ausgestattetes Sondersekretariat für Maßnahmen zur Förderung von Rassengleichheit (SEPPIR).

<sup>7</sup> Gesetz Nr. 20.123 vom 16. Okt. 2006 über Outsourcing-Regelungen, die Funktionsweise von Zeitarbeitsdienstleistern und Zeitarbeitsverträge.

<sup>8</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates, a.a.O., Art. 13.

<sup>9</sup> J. Niessen; J. Cormack: „Organismi specializzati istituiti a livello nazionale in eguito all'adozione delle direttive antidiscriminatorie comunitarie“, in S. Fabeni und M.G. Toniollo (Hrsg.): *La discriminazione fondata sull'orientamento sessuale: l'attuazione della direttiva 2000/78/CE e la nuova disciplina per la protezione dei diritti delle persone omosessuali sul posto di lavoro* (Rom, Ediesse, 2005), S. 2802.

<sup>10</sup> Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI): *Examples of good practices: Specialised bodies to combat racism, xenophobia, antisemitism and intolerance at national level* (Straßburg, Europarat, Jan. 2006).

<sup>11</sup> A.E. Dulitzky: „A region in denial: Racial discrimination and racism in Latin America“, in A. Dzidzienyo; S. Oboler (Hrsg.): *Neither enemies nor friends: Latinos, Blacks, Afro-Latinos* (Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005).

### Übersicht 3.1. Vor- und Nachteile von Gleichstellungsinstitutionen mit Zuständigkeit für mehr als einen Diskriminierungsgrund

| Vorteile                                                                                                                                                             | Nachteile/Probleme                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Setzt sich mit Mehrfachdiskriminierung auseinander, da manche Menschen mehr als einer Form der Diskriminierung ausgesetzt sind                                       | Möglicherweise fehlende Konzentration auf einen speziellen Grund und die Schwierigkeit, das generelle Anliegen der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit einerseits und andererseits die Notwendigkeit, konkret auf jeden Diskriminierungsgrund einzugehen, miteinander zu vereinbaren |
| Wissenstransfer aus Bereichen, in denen Gesetz und Politik relativ weit entwickelt sind, z. B. Geschlecht und Rasse, auf „neuere“ Gründe, z. B. sexuelle Ausrichtung | Je nach Diskriminierungsgrund möglicherweise unterschiedliches Schutzniveau                                                                                                                                                                                                              |
| Konsequenterer, vom Diskriminierungsgrund unabhängiger Hilfe für die Opfer                                                                                           | Mögliche Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit einer größeren Anzahl von diskriminierten Gemeinschaften und Gruppen                                                                                                                                                                 |
| Konsequenterer und effektiverer Beratung und Hilfe für Arbeitgeber, Gewerkschaften und politische Entscheidungsträger                                                | Mögliche Finanz- und Personalengpässe, vor allem beim Zusammenschluss von bereits bestehenden Gremien                                                                                                                                                                                    |
| Kosteneffektivere Ressourcennutzung, z. B. Mitarbeiter, Bürokosten usw.                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

Quelle: F. Palmer: Specialised National Institutions to combat discrimination in Europe, für diesen Gesamtbericht ausgearbeitetes Papier. J. Niessen; J. Cormack: „Organismi specializzati istituiti a livello nazionale in seguito all'adozione delle direttive antidiscriminatorie comunitarie“ in S. Faben; M.G. Toniolo (Hrsg.): *La discriminazione fondata sull'orientamento sessuale: L'attuazione della direttiva 2000/78/CE e la nuova disciplina per la protezione dei diritti delle persone omosessuali sul posto di lavoro* (Rom, Ediesse, 2005), S. 280.

**210.** In den Entwicklungsländern befassen sich die Institutionen eher mit einem einzelnen Diskriminierungsgrund als mit mehreren. Allerdings gibt es einige interessante Ausnahmen, z. B. die Kommission für Chancengleichheit in Hongkong, China, und den Nationalrat zur Verhinderung von Diskriminierung (CONAPRED) in Mexiko (Kasten 3.2).

**211.** Die Kommission für Chancengleichheit in Hongkong, China, wurde 1996 eingesetzt und richtet sich gegen Diskriminierung auf Grund von Geschlecht, Familienstand, Schwangerschaft, Behinderung und Betreuungsaufgaben in der Familie. Sie ist befugt, Nachforschungen anzustellen und zu vermitteln; sie veröffentlicht Sammlungen praktischer Richtlinien zur Chancengleichheit, forscht im Bereich Diskriminierung und baut Partnerschaften mit Unternehmen und Regierung sowie Nichtregierungsorganisationen auf. Eine wichtige Leistung der Kommission war die Reform des Systems zur Verteilung von Plätzen in weiterführenden Schulen, das ein Vierteljahrhundert lang zu einer systematischen Absenkung der Noten der besten Mädchen und einer Anhebung der Noten der besten Jungen führte; der Zugang von Mädchen zu den besten Schulen wurde auf diese Weise über Geschlechtsquoten willkürlich begrenzt<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Equal Opportunities Commission: Annual Report 02/03 (Hongkong, China), S. 4.

### Die Herausforderung der Umsetzung der Gesetzgebung

#### Arbeitsgerichte

**212.** Selbst wenn es spezielle Institutionen für Menschenrechte und Gleichstellung gibt, liegt es oft im Zuständigkeitsbereich der Gerichte und der Arbeitsverwaltung, die Antidiskriminierungsgesetzgebung zu beaufsichtigen und umzusetzen. Die Gerichte hören Einzelfälle und regeln sie; sie bestimmen, ob Diskriminierung vorliegt oder nicht und legen mit einer für die Streitparteien verbindlichen Entscheidung die Rechtsfolgen fest. Eine Gerichtsverhandlung macht es möglich, dass das Opfer durch die gesetzlich vorhandenen Rechtsmittel Gerechtigkeit erfährt: Die Diskriminierung wird beendet, und das Opfer erhält eine Entschädigung für erlittene Schäden. Die Gerichte schützen Angeklagte auch vor grundlosen Anschuldigungen. Aus der Jurisprudenz der höheren Gerichte im Bereich der Gleichheit entstanden Bemühungen, die Gesetzgebung zu stärken und zu entwickeln<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> So sehen z. B. die Bestimmungen der EU vor, dass die Beweislast auf den Angeklagten übertragen wird, nachdem der Europäische Gerichtshof entschieden hatte, dass in Fällen von glaubhaft gemachter Diskriminierung die Beweislast anzupassen ist: Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dez. 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung auf Grund des Geschlechts, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 014, 20.01.1998, S. 6-8.

**Kasten 3.1****Folgendermaßen in Lateinamerika zur Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehende Intoleranz von 2001 (Durban)**

Im Juli 2006 wurde in Brasilia eine von Brasilien und Chile organisierte amerikanische Regionalkonferenz über die Fortschritte und die noch verbleibenden Herausforderungen der effektiven Umsetzung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit einhergehender Intoleranz veranstaltet. Das Abschlussdokument dieser Konferenz enthielt folgende Regelungen:

- Anerkennung der positiven Rolle der nationalen Institutionen beim Kampf gegen den Rassismus;
- die Notwendigkeit eines nationalen Überwachungssystems und die Einführung von Indikatoren zur Messung der Wirkung nationaler Maßnahmen und Programme;
- die Ausarbeitung von Menschenrechts-Ausbildungsprogrammen, insbesondere im Bereich Justizverwaltung;
- die Notwendigkeit einer Politik der positiven Maßnahmen;
- einen Aufruf an die Regierungen, verlässliche und aufgeschlüsselte Daten zu Rasse, Geschlecht, geografischer Verteilung und sozioökonomischen Indikatoren zu sammeln.

Quelle: Vereinte Nationen, Generalversammlung: Weltweite Bemühungen um die vollständige Beseitigung von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz und umfassende Umsetzung und Weiterverfolgung der Erklärung und des Aktionsprogramms von Durban, Bericht des Generalsekretärs, Dok. A/61/337, 12. September 2006, Absatz 57 und 59.

**213.** In vielen Ländern ist es den Opfern von Diskriminierung beim Zugang zur Beschäftigung nicht uneingeschränkt möglich, ein Gericht anzurufen, was sich an der sehr geringen Anzahl der relevanten Fälle ablesen lässt, die vor gewöhnlichen Gerichten oder Arbeitsgerichten verhandelt werden. Den Opfern der Diskriminierung, die oft sozial und wirtschaftlich benachteiligten Gruppen angehören, mögen gerichtliche Schritte als Mittel gegen die Ungerechtigkeit wenig geeignet erscheinen, oder sie wagen keine Klage, entweder aus Angst vor Repressalien oder weil sie die Chancen eines erfolgreichen Ausgangs ihres Verfahrens als gering ansehen. In bestimmten Fällen kann die Unvereinbarkeit des positiven Rechtssystems mit dem herkömmlichen Gewohnheitsrecht die Diskriminierung von Randgruppen noch verschärfen, vor allem dort, wo Ersterem Legitimität und politische Reichweite fehlen und die Gewohnheitsrechtssysteme die übliche Form der Regulierung und Konfliktlösung sind. Das Gewohnheitsrecht legitimiert und verstärkt bestimmte Formen der Ungleichheit unter Umständen noch, vor allem die auf geschlechtsspezifischen Aspekten beruhende Benachteiligung, die Verweigerung des Zugangs von Frauen zu Land und anderen Vermögenswerten oder die Zementierung von Machtstrukturen auf der Basis ethnischer Herkunft. Ein Schritt in die richtige Richtung wird von Ländern, z. B. Südafrika, unternommen, die sich bemühen, das Gewohnheitsrecht in verfassungsrechtliche Reformen zu integrieren und gleichzeitig eventuelle Unvereinbarkeiten zwischen den im posi-

tiven Rechtssystem verankerten Grundrechten und dem Gewohnheitsrecht zu lösen <sup>14</sup>.

**214.** Mitgliedern diskriminierter Gruppen bleibt der Weg zur Gerechtigkeit auf Grund mangelnden Zugangs zu leicht zugänglicher Rechtshilfe und fehlenden angemessenen Verfahrensregeln nicht selten verwehrt. „Meine Rechte“, eine Fernsehsendung, die mit Hilfe von gespielten Gerichtsverhandlungen echte Streitigkeiten in Gerichten in Armenien zeigt, hilft den armenischen Bürgern, ihre Rechte und Entschädigungsverfahren besser zu verstehen und baut das weit verbreitete Misstrauen gegenüber den Gerichten ab <sup>15</sup>. Zu den weiteren innovativen Erfahrungen zählt das Roma-Beratungsnetzwerk gegen Diskriminierung in Ungarn (Kasten 3.3).

**215.** In einer Reihe von Gerichtsbarkeiten benutzen die Gerichte internationale Arbeitsnormen als Rechtsquelle <sup>16</sup>. Weiterbildungsmaßnahmen der IAO für Richter und Anwälte im Bereich internationaler Arbeitsnormen stoßen auf ein sehr positives Echo und weisen positive Ergebnisse auf; die Teilnehmer beginnen, das erworbene Wissen in ihrer täglichen Arbeit anzuwenden (siehe Teil IV, Kapitel 1) <sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Weltbank: *Weltentwicklungsbericht 2006: Chancengleichheit und Entwicklung* (Washington, 2005), Kasten 8.3, S. 160.

<sup>15</sup> Ebd., Kasten 8.1, S. 157.

<sup>16</sup> Siehe C. Thomas, M. Oelz und X. Beaudonnet: „The use of international labour law in domestic courts: Theory, recent jurisprudence and practical implications“, in: J.-C. Javillier und B. Gernigon (Hrsg.): *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos* (Genf, IAA, 2004), S.249-285.

<sup>17</sup> Siehe A.A. Sanches: *Evaluation d'impact des cours sur les normes internationales du travail pour juges, juristes et*

### Kasten 3.2

#### Mexiko: Nationalrat zur Verhinderung von Diskriminierung (CONAPRED)

CONAPRED entstand 2003 durch das Bundesgesetz für die Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierung; dieses Gesetz verbietet jede Diskriminierung auf Grund von Geschlecht, ethnischer Herkunft, Gesundheitszustand, Alter, Behinderung, sozialem oder wirtschaftlichem Status, Schwangerschaft, Sprache, Meinung und Familienstand, sexueller Ausrichtung, Staatsangehörigkeit oder Religion. CONAPRED macht sich viele Strategien mit dem Ziel zunutze, der Diskriminierung in Mexiko ein Ende zu setzen. CONAPRED arbeitet Programme aus, mit der die Diskriminierung bei der Arbeit ebenso bekämpft wird wie Diskriminierung in anderen Bereichen; legt Vorschläge für wichtige Rechtsreformen vor; lanciert Aufklärungskampagnen; führt Studien durch, die das Auftreten und das Erscheinungsbild verschiedener Formen der Diskriminierung dokumentieren; untersucht alle mutmaßlichen diskriminierenden Praktiken einzelner oder föderaler Behörden; und setzt gemäß dem föderalen Gesetz Verwaltungsmaßnahmen durch, um die Annahme vorbeugender und korrigierender Maßnahmen durch öffentliche und private Organisationen zu verifizieren. CONAPRED lancierte ein eigenständiges Programm für Menschen mit Behinderungen und eines für nicht heterosexuelle Menschen. CONAPRED arbeitet derzeit an der Ausarbeitung einer Reihe von Indikatoren, mit deren Hilfe das Ausmaß der Diskriminierung gemessen werden soll und die staatliche Maßnahmen im Hinblick auf Diskriminierung und Gleichstellung in das öffentliche Interesse rücken sollen. Im Mai 2006 wurde unter der Schirmherrschaft von CONAPRED die erste nationale öffentliche Maßnahme zur Bekämpfung der Diskriminierung in die Wege geleitet.

Quellen: A. Becerra Gelover: *Fighting discrimination in Mexico: The case of the National Council for the Prevention of Discrimination*, für diesen Gesamtbericht ausgearbeitetes Papier, Mai 2006; CONAPRED-website unter: [www.conapred.org.mx](http://www.conapred.org.mx).

### Kasten 3.3

#### Ungarn: Das Roma-Beratungsnetzwerk gegen Diskriminierung

Dieses Netz ist eine gemeinsame Initiative der Ministerien für Recht, Roma-Angelegenheiten und Chancengleichheit, des Amtes für nationale und ethnische Minderheiten und der Nationalen Roma-Selbstverwaltung. Aufgabe des Netzwerks ist es, den Roma kostenfreie Rechtsberatung anzubieten. 2005 bestand das Netzwerk aus 30 Rechtsanwälten. Von 1. Mai bis 31. Mai bearbeitete es 256 Fälle von Beschäftigungsdiskriminierung. In diesen Fällen ging es vorrangig darum, die diskriminierende Maßnahme oder Situation zu beenden und die Wiedereinstellung zu erreichen. Klagen und Verwaltungsverfahren vor den zuständigen Gremien wurden nur als letztes Mittel angestrengt, wenn die Fälle nicht auf andere Art und Weise gelöst werden konnten. Die Anwälte des Netzwerks legen jeden Monat Berichte über ihre Aktivitäten vor, die dann von ihrer Verwaltungsstruktur geprüft werden.

Quelle: Bericht der ungarischen Regierung im Jahr 2005 nach Artikel 22 der Verfassung der IAO zum Übereinkommen Nr. 111.

#### Die Arbeitsaufsicht: Ein unzureichend genutztes Potenzial

**216.** Dank der Aufnahme von Nichtdiskriminierungsvorschriften in die Arbeitsgesetzgebung kann sich die Arbeitsaufsicht auch mit Diskriminierungsfragen befassen. Wenn es bereits umfassende Antidiskriminierungsgesetze gibt, ist es manchmal Aufgabe des Arbeitsaufsichtsdienstes, die darin enthaltenen Bestimmungen für Arbeit und Beschäftigung zu überwachen<sup>18</sup>. Anders als ein Gericht kann der Arbeitsaufsichtsdienst die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen überwachen, ohne darauf angewiesen zu sein, dass ein

mutmaßliches Diskriminierungsopfer die Initiative ergreift. Die Arbeitsaufsicht ist befugt, Arbeitsplätze nach Gutdünken zu inspizieren und Informationen zu sammeln und zu prüfen, zu denen Opfer keinen Zugang haben und die unter Umständen Diskriminierung erkennen lassen. Selbst in Fällen, in denen eine Inspektion auf Grund von Berichten einer Person oder Gruppe stattfindet, ist der Beschwerdeführer nicht Verfahrenspartei, so dass die Belastung für ihn viel geringer ist.

**217.** In einigen Gerichtsbarkeiten dürfen Arbeitsaufsichtsbeamte Fälle vor Gericht bringen oder in ein von einer anderen Partei angestregtes Verfahren eingreifen. Argentinien, die Dominikanische Republik, Guatemala und Mexiko sind Beispiele dafür, dass einige Regierungen in Lateinamerika den Beratungsdiensten der Arbeitsaufsicht und deren Umsetzung der Gesetze allmählich wohl doch mehr Beachtung schenken und bereit sind,

*professeurs de droit* (1999-2003) (Turin, Internationales Ausbildungszentrum der IAO, 2005).

<sup>18</sup> So ist nach dem durch Gesetz Nr. 50/2006 abgewandelten finnischen Nichtdiskriminierungsgesetz (Nr. 21/2004) die Einhaltung des Gesetzes bei Beschäftigungs- und Dienstleistungsverhältnissen durch Berufssicherheits- und Gesundheitsbehörden zu beaufsichtigen.

mehr Finanzmittel bereitzustellen, um die Arbeitsaufsicht zu stärken<sup>19</sup>.

**218.** Die Arbeitsaufsicht kann durch die Bereitstellung von Informationen und technische Beratung auch bei der Verhinderung von Diskriminierung eine Rolle spielen. Diese Aktivitäten sind effektiver, wenn sie in eine übergreifende und integrierte nationale Politik der Förderung von Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit eingebunden sind. Ein gutes Beispiel dafür sind die *núcleos* in Brasilien, Stellen, die die Chancengleichheit fördern und die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf bekämpfen (Kasten 3.4).

**219.** Um sich angemessen mit der Diskriminierung auseinandersetzen zu können, braucht man die erforderlichen Kapazitäten und einen klaren Auftrag; in einer Reihe von Ländern lehrt die Erfahrung, dass die Arbeitsaufsicht ihr Potenzial zur Bekämpfung der Diskriminierung dann am besten ausschöpfen kann, wenn vorher durch bestimmte Schritte der Weg bereitet wurde (Kasten 3.5). Die Arbeitsverwaltung in Belgien hat eine Stelle für die Beratung und Ausbildung von Arbeitsaufsichtsinspektoren in Fragen der Diskriminierung eingerichtet. Als Teil dieser Bemühung wurde ein Handbuch zur Verfügung gestellt, um Arbeitsinspektoren zu helfen, Fragen der Diskriminierung am Arbeitsplatz anzugehen. In Zypern weist das Gesetz über die Entgeltgerechtigkeit von 2002 der Arbeitsaufsicht konkrete Kontroll- und Beratungsfunktionen hinsichtlich der Entgeltgleichheit zu. Der jährliche Lehrgang für Arbeitsinspektoren in Uruguay befasst sich regelmäßig mit Gleichstellungsfragen. In Polen erklärten die Behörden die Einhaltung der Gleichstellungsbestimmungen für eine bestimmte Zeit zu einer Priorität der Arbeitsaufsicht, und die Nationale Arbeitsaufsicht führte auf der Grundlage eines ausführlichen Fragebogens Inspektionen zur Geschlechtergleichstellung durch. In Pakistan bezeichnet die Arbeitsschutzpolitik 2005, gestützt auf die Arbeitsaufsichtspolitik 2006, die Eliminierung der geschlechtsspezifischen Diskriminierung bei der Arbeit als ein wichtiges Ziel.

**220.** In einer Reihe von Ländern sind der Rolle der Arbeitsaufsicht bei der Bekämpfung der Diskriminierung Grenzen gesetzt, weil Fragen der Diskriminierung in die Zuständigkeit anderer Stellen fallen oder weil die Diskriminierung als Angelegenheit gilt, für die Gerichte zuständig sind. In Kroatien sieht das Arbeitsgesetz (konsolidierter Text von 2004) keine Strafen bei Verstößen gegen die Vorschriften zur Entgeltgerechtigkeit vor, und die Arbeitsaufsicht hat daher kein Mandat zur Überwachung dieser Vor-

schriften<sup>20</sup>. Darüber hinaus behindern die knappen den Arbeitsaufsichtsbehörden zur Verfügung stehenden Mittel und die begrenzte Infrastruktur in der Praxis Maßnahmen der Arbeitsaufsichtsbeamten in diesem Bereich.

**221.** Wenn ein gerichtliches Vorgehen den Opfern der Diskriminierung keine wirkliche Möglichkeit bietet, die vorhandenen Rechtsmittel auszuschöpfen, wird der eigentliche Sinn des Rechtsschutzes ausgehöhlt. Trotzdem bedeutet es nicht, dass andere Methoden zum Umgang mit Diskriminierung, wie z. B. Vorbeugung und Vermittlung, weniger wichtig sind, wenn der Schwerpunkt auf Durchsetzung, Strafen und Sanktionen gelegt wird. Die alternative Konfliktlösung funktioniert am besten, wenn die Durchsetzung als letzter Ausweg gesehen wird. Die Möglichkeit der Strafverfolgung oder einer Geldstrafe ist für die Arbeitgeber ein effektiver Anreiz, in ihren Unternehmen Diskriminierung zu vermeiden und vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen.

**222.** Um den rechtlichen Schutz vor Diskriminierung zu stärken, sollten Ausbildung und Kapazitätsaufbau sich an Arbeitnehmer und Arbeitgeber und ihre Verbände, an Justizausbilder und Anwälte und an Richter und Arbeitsaufsichtsbeamte richten. In den meisten Gerichtsbarkeiten fehlt die Erfahrung im Umgang mit Diskriminierungsfällen; daher wäre für prozessführende Parteien und Richter eine praktische Fortbildung unter Berücksichtigung der vergleichenden Rechtswissenschaft und des maßgeblichen Völkerrechts (siehe Teil IV, Kapitel I) besonders sinnvoll. Neben der Weiterbildung dieses Personenkreises im Bereich Gesetzgebung und Rechtsstreitigkeiten sollte den Opfern ein verlässlicher Zugang zu Strukturen und Mechanismen – einschließlich Rechtshilfe – ermöglicht werden, die Unterstützung und Beratung anbieten.

**223.** Außerdem sollten Informationen über Zahl, Art und Ausgang von Diskriminierungsfällen regelmäßig gesammelt und ausgewertet werden als Indikator über die praktischen Auswirkungen von Antidiskriminierungsgesetzgebung.

### Die sich wandelnde Arbeitsnachfrage

**224.** Die Umsetzung von konkreten positiven Maßnahmen als Teil der Entwicklung ihrer Humanressourcen und Managementpolitik ermöglicht es den Arbeitgebern, eine wichtige Rolle bei der Schaffung von stärker auf Gleichheit und Einbindung ausgerichteten Arbeitsplätzen zu spielen. So haben die Arbeitgeber bei der Förderung von nicht diskriminierenden Praktiken im Bereich Humanressourcen etwas vorzuweisen.

<sup>19</sup> M.J. Piore; A. Schrank. „Trading up: An embryonic model for easing the human cost of free markets“ in *Boston review*, unter [bostonreview.net/BR31.5/pioreschrank.html](http://bostonreview.net/BR31.5/pioreschrank.html).

<sup>20</sup> Ausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen: Direkte Anfrage, 2006, Übereinkommen Nr. 100.

### Kasten 3.4

#### Brasilien: Lernerfahrungen mit *núcleos* zur Förderung von Chancengleichheit und den Kampf gegen die Diskriminierung

1995 richtete das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung mit der technischen Unterstützung der IAO das Programm *Brasilien, Geschlecht und Rasse – Vereint für Chancengleichheit* ein und gründete im Rahmen der Regionalabteilungen des Ministeriums auf Staatsebene die als *núcleos* bezeichneten Stellen zur Bekämpfung von Diskriminierung in der Arbeitswelt und im Beruf. In den Stellen werden die Beschwerden über Diskriminierung angenommen und untersucht und Vermittlungsdienste und Aufklärungsprogramme angeboten. 2005 wurde mit Hilfe der IAO eine Evaluierung von fünf ausgewählten *núcleos* durchgeführt. Die Studie offenbarte positive Ergebnisse, aber auch einige Mängel. Es wurde festgestellt, dass die Benachteiligung aus rassischen Gründen im Vergleich zur Diskriminierung auf Grund von Behinderung wenig Beachtung fand (zum Teil war dies auf die den Arbeitgebern vorgegebenen gesetzlichen Quoten zurückzuführen). Vorwiegend befasste man sich mit der Diskriminierung in der formalen Lohnbeschäftigung, obwohl ein großer Teil der schwarzen Bevölkerung in informellen Arbeitsverhältnissen oder in selbstständiger Arbeit beschäftigt ist. Die *núcleos* hatten keine gemeinsame Arbeitsmethode und waren nicht an gemeinsamen Zielen und Wirkungsindikatoren ausgerichtet. Es gab daher auch Unterschiede in der relativen Bedeutung, die der Arbeitsaufsicht bei den Aktivitäten im Bereich Sensibilisierung/Bildung und der Zusammenarbeit/dem konstruktiven Dialog mit den Unternehmen zugemessen wurde, obwohl es in allen Fällen eine Arbeitsaufsicht gab. In einigen Fällen wurden jedoch Kontakte zu Universitäten und nichtstaatlichen Organisationen hergestellt, und in dem *núcleo* „Pro-Dignidade“ (Natal) waren Vertreter nichtstaatlicher Organisationen mit einem Vermittlungsverfahren befasst, in dem es um eine Diskriminierungsbeschwerde auf Grund eines HIV-Falles ging. Die Evaluierungsstudie hob die Notwendigkeit hervor, die Zielrichtung und Arbeitsmethoden der *núcleos* zu vereinheitlichen und gemeinsame Kriterien für die Leistungsbewertung auszuarbeiten. Sie forderte die *núcleos* auf, Synergieeffekte mit anderen Programmen des Arbeitsministeriums (z. B. im Zusammenhang mit der solidaritätsbasierten Wirtschaft) und mit anderen staatlichen Partnern anzustreben (z. B. dem Sekretariat für Frauenpolitik, dem für Arbeitsrecht zuständigen Generalstaatsanwalt und dem Sondersekretariat für Maßnahmen zur Förderung der Rassengleichheit (SEPPPIR) und Menschenrechtsinstitutionen). Die Kontroll- und Evaluierungsaktivitäten sollen auf nationaler Ebene verbessert und stärker koordiniert werden. Auf dieser Grundlage arbeitete die IAO gemeinsam mit dem Arbeitsministerium daran, die Kapazität der Mitarbeiter dieser Stellen auszubauen, um einige dieser Probleme bewältigen zu können. Die IAO beteiligte sich auch an Diskussionen über die Umstrukturierung des Ministeriums, die 2006 zur Gründung der Sonderberatungsabteilung zu Fragen der Diskriminierung und Gleichheit führten, die unmittelbar dem Exekutivsekretär des Arbeitsministeriums unterstellt ist und so das Augenmerk innerhalb der Organisationsstruktur des Arbeitsministeriums vermehrt auf diese Probleme richtet.

Quelle: P. Cappellin, J.C. Alexim, C. Letierre, A experiência do núcleos de promoção da igualdade de oportunidades e combate à discriminação no emprego e na ocupação (Brasília, IAA, 2005), unter [www.oitbrasil.org.br](http://www.oitbrasil.org.br).

### Kasten 3.5

#### Gleichstellungsinspektionen in der Tschechischen Republik

Das Arbeitsministerium in der Tschechischen Republik veröffentlichte für die Arbeitsinspektoren eine am 1. Januar 2003 in Kraft getretene Methodische Anleitung zur Chancengleichheit für Männer und Frauen. Das Dokument beschreibt die entsprechenden Rechtsvorschriften und gibt konkrete Anleitungen, wie Gleichstellungsinspektionen auszuführen sind. Der Fragenkatalog während einer Gleichstellungsinspektion umfasst Fragen der Einstellung, Ausbildung und Beförderung, der Arbeitsbedingungen, sexuellen Belästigung, des Stillens und des Mutterschafts- und Elternurlaubs. Ein weiteres Dokument liefert einen Leitfaden, wie Arbeitsplätze bewertet werden müssen, um festzustellen, ob bei gleicher Arbeit auch die Gleichheit des Entgelts gegeben ist. Das neue Arbeitsaufsichtsgesetz von 2005 sieht vor, dass Verletzungen des Prinzips der Gleichbehandlung und des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit Verstöße sind, die mit Geldstrafen geahndet werden. Die Arbeitsaufsicht stellte in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 und der ersten Hälfte des Jahres 2005 insgesamt 757 Verstöße gegen die Vorschrift der Entgeltgerechtigkeit fest.

Quelle: Regierungsberichte der Tschechischen Republik von 2003 und 2006 gemäß Artikel 22 der Verfassung der IAO zum Übereinkommen Nr. 100.

#### „Positive Diskriminierung“: Was wurde mit ihrer Hilfe erreicht?

**225.** Wie bereits erwähnt, beruht positive Diskriminierung auf der Erkenntnis, dass, wenn tief verwurzelte Ungleichheiten existieren, ein bloßes Verbot der Diskriminierung nicht ausreicht, um

gleiche Bedingungen zu schaffen. In solchen Fällen ist unter Umständen eine andere Behandlung von Mitgliedern benachteiligter Gruppen vonnöten, bis die Gründe hinfällig sind, die den Einsatz dieser Maßnahmen rechtfertigen. Positive Maßnahmen bedeuten nicht, dass etwas mit den Nutznießern nicht stimmt oder dass sie sich

ändern müssen; vielmehr sind sie ein Hinweis darauf, dass die Institutionen des Arbeitsmarkts es nicht schaffen, Chancengleichheit für alle herzustellen. Solche Maßnahmen können sich an eine oder mehrere Gruppen richten und staatliche oder private Unternehmen (Übersicht 3.2) betreffen.

**226.** Meist werden die in Frage kommenden Arbeitgeber gebeten, in regelmäßigen Abständen Berichte zur demografischen Zusammensetzung ihrer Belegschaft und über den Wandel im zeitlichen Verlauf, die Gründe für die mangelhafte Vertretung spezieller Gruppen und die Maßnahmen zur Änderung dieser Situation auszuarbeiten. Es geht dabei nicht um bloße Statistik, sondern auch um einen Überblick über die Führungsmaßnahmen und -praktiken der Unternehmen im Bereich Humanressourcen.

**227.** Wie haben sich diese Maßnahmen ausgewirkt? Untergruben sie generell die Effektivität, indem sie die Normen herabsetzten und Gruppen, die von ihnen profitieren, und solche, denen aus den Maßnahmen kein Nutzen entsteht, davon abschrecken, ihr Bestes zu leisten? Oder ist es ihnen gelungen, die auf Grund vergangener und heutiger Diskriminierung entstandene Situation der Benachteiligung zu korrigieren, ohne die Gesamtproduktivität auszuhöhlen?

**228.** Diese wichtigen Fragen erfordern eine Antwort, insbesondere angesichts der derzeit, oft stark ideologisch geprägten Debatte über diese Problematik. Nicht alle ausgewählten Unternehmer kommen ihrer Pflicht zur Berichterstattung nach, und es ist schwierig nachzuvollziehen, wie genau sich positive Diskriminierung oder andere politische Maßnahmen auf die Verbesserung der Lage von unterrepräsentierten Gruppen auswirken; trotz dieser fehlenden Daten lassen sich einige Schlussfolgerungen zur Auswirkung der Maßnahmen ziehen.

**229.** In Südafrika hat die positive Diskriminierung offenbar Auswirkungen auf das Belegschaftsprofil der Arbeitgeber gehabt, die vom Gesetz über die Gleichstellung in der Beschäftigung erfasst werden; die Fortschritte fielen in den begünstigten Gruppen jedoch unterschiedlich aus, schwarze Männer haben am meisten profitiert. 2003 entfielen auf sie 18,5 Prozent aller Positionen im Spitzenmanagement und 20 Prozent im höheren Management, gegenüber 5,3 bzw. 7,4 Prozent im Fall schwarzer Frauen und 8,8 bzw. 15 Prozent im Fall weißer Frauen. Auf schwarze Frauen und Männer entfielen gemeinsam fast 37 Prozent bzw. über 37 Prozent aller Beförderungen in Positionen des Spitzenmanagements und der höheren Führungsebene in den Jahren 2002-03. Die Neueinstellung spielte eine ebenso wichtige Rolle bei der Verbesserung ihrer Vertretung an der Spitze. Die Position schwarzer Frauen, insbesondere afrikanischer Frauen, hat sich offenbar verschlechtert, während die Anzahl der Menschen mit Behinderungen weiterhin

niedrig ist und Schwankungen bei ihrer Vertretung in Spitzenpositionen unerheblich sind <sup>21</sup>.

**230.** In Namibia sind die bisher aus rassischen Gründen benachteiligten Männer bei den Fach- und Vorarbeiterpositionen, wo sie nun die größte Gruppe stellen, besser vertreten, und auch der Anteil ihrer Kolleginnen stieg an. Allerdings dominieren Männer, und zwar vor allem weiße Männer, in Spitzen- und Führungspositionen, während Frauen, weiße wie schwarze, nach wie vor unterrepräsentiert sind <sup>22</sup>. Ähnlich wie in Südafrika waren Menschen mit Behinderungen auf allen Beschäftigungsebenen kaum vertreten. Der Staatssektor ist bei der Ernennung von Mitgliedern aus allen ausgewählten Gruppen in führende und mittlere Positionen tonangebend; Privatunternehmen führen an, dass sie kaum qualifizierte Mitglieder der ausgewählten Gruppen an sich binden und daher mit quasi-staatlichen oder Staatsunternehmen nicht mithalten könnten, da sie außerstande seien, ein ähnlich hohes Entgelt zu zahlen <sup>23</sup>.

**231.** In Nordirland wurden Mitglieder der unterrepräsentierten religiösen Gemeinschaft in den neunziger Jahren vermehrt eingestellt, und es entwickelte sich ein stärkeres religiöses Gleichgewicht in der Zusammensetzung der Belegschaft von Unternehmen, die bezüglich der mangelhaften Repräsentation von Protestanten bzw. Katholiken eine Einigung getroffen hatten <sup>24</sup>.

**232.** In Kanada weisen die Jahresberichte über die Leistungen der öffentlichen Dienste insgesamt anhaltende Fortschritte und positive Ergebnisse aus, obwohl es weiterhin einige Schwachstellen gibt, vor allem bezüglich der „sichtbaren Minderheiten“. Die öffentlichen Dienste blieben deutlich hinter ihrer Zielsetzung zurück, knapp über 10 Prozent der Stellen mit Mitgliedern der sichtbaren Minderheiten zu besetzen. Auf Grund des ständigen Zustroms von Einwanderern aus Asien, Afrika, der Karibik und Lateinamerika verändert sich die Zielsetzung ständig. Die unbefriedigende Leistung des öffentlichen Dienstes wird durch die besseren Ergebnisse des vom Staat kontrollierten privaten Sektors ausgeglichen, wo das Gesetz über die Gleichstellung in der Beschäftigung ebenfalls

<sup>21</sup> Commission for Employment Equity: *Annual Report 2003-04* (Pretoria, Arbeitsministerium), unter [www.labour.gov.za](http://www.labour.gov.za).

<sup>22</sup> V. Usiku: „Affirmative action in employment: The Namibian experience“, bei der Internationalen Gesprächsrunde über die Förderung von Gleichheit und rassischer Eingliederung vorgelegtes Papier, Brasília, 11.-14. Apr. 2005.

<sup>23</sup> D. Motinga; T. Mbuende: *Progress on affirmative action and employment equity: Still a man's world!*, IPFR Briefing Paper Nr. 26, Nov. 2003.

<sup>24</sup> C. McCrudden; R. Ford; A. Heath: „Legal regulation of affirmative action in Northern Ireland: An empirical assessment“, *Oxford Journal of Legal Studies*, Jg. 24, Nr. 3 (2004), S. 363-415.

**Übersicht 3.2. Merkmale positiv diskriminierender Programme in sieben Ländern**

|                                 | Vereinigte Staaten                                                                           | Kanada                                                                                                                   | Indien                                                                                             | Malaysia                                                           | Namibia                                                                                                                  | Südafrika                                                                                                                  | Vereinigtes Königreich (Nordirland)                  |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| Gesetz                          | Durchführungsverordnung des Präsidenten 11246, 1965 – Chancengleichheit in der Beschäftigung | Gesetz zur Chancengleichheit in der Beschäftigung, 1995                                                                  | Verfassung                                                                                         | Neue Wirtschaftspolitik, 1970:                                     | Gesetz über positive Diskriminierung (Beschäftigung), 1998                                                               | Gesetz über Gleichstellung in der Beschäftigung, 1998                                                                      | Erlass über faire Beschäftigung und Behandlung, 1998 |
| Zielgruppen                     | Rassische Minderheiten, Frauen                                                               | Frauen, Sichtbare Minderheiten <sup>1</sup> , Indigene, Menschen mit Behinderungen                                       | Im Plan vorgesehene Kasten, Im Plan vorgesehene Stämme, Andere „rückständige Klassen“ <sup>2</sup> | <i>Bumiputeras</i> (Ethnische Malaien), Menschen mit Behinderungen | Rassisch benachteiligte Personen, Frauen, Menschen mit Behinderungen                                                     | Schwarze (Afrikaner, Farbige und Inder <sup>3</sup> ), Frauen, Menschen mit Behinderungen                                  | Katholische Minderheit                               |
| Anwendungsbereich               | Unternehmer aus dem öffentlichen und privaten Sektor                                         | öffentlicher und privater Sektor                                                                                         | öffentlicher und privater Sektor (freiwillig)                                                      | öffentlicher und privater Sektor                                   | öffentlicher und privater Sektor                                                                                         | öffentlicher und privater Sektor                                                                                           | öffentlicher und privater Sektor                     |
| Erwartungen                     | Ausgleich für Diskriminierung in der Vergangenheit                                           | Ausgleich für Diskriminierung in der Vergangenheit und der Aufbau einer rassisch verstärkt gleichgestellten Gesellschaft | Beseitigung der gesellschaftlichen und Beschäftigungsdiskriminierung                               | Ausgleich für fehlende Entwicklung                                 | Ausgleich für Diskriminierung in der Vergangenheit und der Aufbau einer rassisch verstärkt gleichgestellten Gesellschaft | Beseitigung von Diskriminierung in der Beschäftigung und der Aufbau einer rassisch verstärkt gleichgestellten Gesellschaft | Abschaffung der Beschäftigungsdiskriminierung        |
| Quoten oder Ziele und Zeitpläne | Ziele und Zeitpläne                                                                          | Ziele und Zeitpläne                                                                                                      | Quoten oder „Reservierungen“                                                                       | Quoten                                                             | Ziele und Zeitpläne                                                                                                      | Ziele und Zeitpläne                                                                                                        | Ziele und Zeitpläne                                  |

<sup>1</sup> Der Begriff „sichtbare Minderheiten“ bezieht sich auf Menschen nicht-indigenen Ursprungs, die nicht der weißen Rasse angehören und keine weiße Hautfarbe haben.

<sup>2</sup> Die „rückständigen Klassen“ in Indien stellen keine klar definierte Kategorie dar, und die Identifizierung von Gruppen mit einem Anspruch auf diese Sonderrechte ist regelmäßig Gegenstand von Auseinandersetzungen und Überprüfungen.

<sup>3</sup> Diese in der Apartheid verwendete rassische Klassifizierung wurde nach 1994 beibehalten. Der Begriff „Afrikanisch“ bezeichnet die indigene Bevölkerung Südafrikas im Unterschied zu Menschen, deren Herkunft in andere Kontinente zurückverfolgt werden kann; „Farbige“ bezeichnet Südafrikaner gemischter Rasse, und „Inder“ bezieht sich auf Menschen indischer Abstammung.

gilt und die Beschäftigungsgleichheit als wesentlicher Faktor auf dem Weg zu größerem unternehmerischen Erfolg angesehen wird <sup>25</sup>.

<sup>25</sup> W. Boxhill: „Employment Equity in Canada“, bei der Internationalen Gesprächsrunde über die Förderung von Gleichheit und rassischer Eingliederung vorgelegtes Papier, Brasília, 11.-14. Apr. 2005.

**233.** Dieser kurze Überblick zeigt, dass in mehreren Ländern, in denen gründliche Analysen durchgeführt wurden, die positive Diskriminierung den Anteil geschützter Gruppen in der Arbeitswelt nachweislich verbesserte, wenn auch die Auswirkung von Gruppe zu Gruppe unterschiedlich war.

**234.** Der Schlüssel zum Erfolg dieser Maßnahmen ist das Engagement der Arbeitgeber und die Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen. Die

Arbeitgeber in Südafrika verzeichneten die größten Erfolge damit, qualifizierte Mitarbeiter aus ausgewählten Gruppen, die schon lange vor dem Inkrafttreten des Beschäftigungsgleichheitsgesetzes an positiven Maßnahmen beteiligt waren, für sich zu gewinnen, zu fördern und im Unternehmen zu halten. Diese Arbeitgeber sahen die positiven Maßnahmen als eine Schlüsselstrategie zur Unterstützung ihrer Unternehmensziele in Bezug auf Produktivität, Spitzenleistung und globale Wettbewerbsfähigkeit. Für die Einstellung dieser Arbeitgeber ist bezeichnend, dass bei ihnen die Mitarbeiterqualifizierung in der Liste der von ihnen übernommenen positiven Maßnahmen ganz oben steht <sup>26</sup>.

**235.** Auch Gleichstellungsausschüsse können bei der verbesserten Umsetzung von Maßnahmen eine wesentliche Rolle spielen. In Nordirland z. B. gelang der damaligen Kommission für gerechte Beschäftigung (FEC), die 2000 in der Gleichstellungskommission für Nordirland (ECNI) aufging, der Abschluss von Vereinbarungen mit in Frage kommenden Arbeitgebern, die ähnliche Umsetzungsbestimmungen enthielten. Unabhängig davon, ob diese Vereinbarungen verbindlich oder freiwillig waren, enthielten sie eine Klausel über die „Fortschrittsüberwachung“, die vorsah, dass Mitarbeiter der FEC Kontakt mit Arbeitgebern hielten, um sicherzustellen, dass vereinbarte Maßnahmen auch umgesetzt und regelmäßige Berichte über Beschäftigungstrends geprüft würden. Im Lauf der Zeit verschob sich der Schwerpunkt der FEC von großen auf kleinere Unternehmen; dadurch war man stärker auf freiwillige Vereinbarungen angewiesen, und die Priorität galt nun eher Bemühungen, für die effektive Umsetzung der bereits erzielten Vereinbarungen zu sorgen, statt neue zu unterzeichnen <sup>27</sup>.

**236.** Kapazitätsaufbau und Schulungen für Führungskräfte sind ebenfalls von großer Bedeutung. Die vorläufige Bewertung der von der kanadischen Regierung 2000 eingeführten Initiative für die Bejahung des Wandels (ECI) und des Aktionsplans, mit deren Hilfe die mangelhafte Repräsentation der sichtbaren Minderheiten im öffentlichen Dienst angegangen werden soll, empfiehlt erweiterte Investitionen in die Weiterbildung von Führungskräften über ECI. Sie empfiehlt darüber hinaus eine Humanressourcenplanung, die auf die sichtbaren Minderheiten ausgerichtet ist, sowie die Aufnahme von ECI-Zielsetzungen in die Leistungen der für Auswahl und Einstellung zuständigen Führungskräfte. Diese Initiativen sollen die Repräsentierung der sichtbaren Minderheiten beschleunigen, die trotz eines stetigen jährlichen Anstiegs seit 2000 erst die Hälfte des für 2003 vorgeesehenen

Einstellungsziels für externe Mitarbeiter von 20 Prozent erreicht hat <sup>28</sup>. 2005 engagierte sich die Regierung mit dem Programm „Ein Kanada für alle: Kanadas Aktionsplan gegen den Rassismus“ noch stärker für die Beseitigung des Rassismus bei den staatlichen Arbeitsplätzen.

**237.** Gesetze können sich positiv wie negativ darauf auswirken, in welchem Maß Praktiken des Humanressourcenmanagements stärker integrierte Arbeitsplätze schaffen können. In Ländern, die vorwiegend Programme auf freiwilliger Basis (z. B. das Vereinigte Königreich) oder strenge Auflagen wie etwa Quoten haben (z. B. Malaysia und Indien, zumindest im staatlichen Sektor), fehlt Unternehmen vielleicht der Anreiz, formale Praktiken des Humanressourcenmanagements zu entwickeln. Das geringere Klagerisiko auf der Grundlage unfairer Beschäftigung hat zur Folge, dass die Arbeitgeber einen größeren Ermessensspielraum bei der Art der Maßnahmen haben, zu deren Umsetzung sie sich entschließen. Andererseits steht die strenge Vorgabe, bestimmte Quoten erfüllen zu müssen, möglicherweise der Entwicklung formaler Testverfahren für Stellenbewerber im Weg.

**238.** In Ländern wie Kanada, Namibia, Südafrika und den Vereinigten Staaten, in denen Gesetze den Arbeitgebern im Fall der Nichteinhaltung Kosten auferlegen, aber keine strikten Maßnahmen wie etwa Quoten durchgesetzt werden, haben die Arbeitgeber einen stärkeren Anreiz, komplexere Humanressourcensysteme zu entwickeln. Eine formale Stellenbewertung, Testverfahren für Stellenbewerber, die Bewertung des Weiterbildungsbedarfs und der Weiterbildung selbst, formale Berufswege und leistungsbezogene Löhne können sich in einem solchen Umfeld möglicherweise besser entwickeln <sup>29</sup>.

**239.** Positiv diskriminierende Maßnahmen müssen sich stützen auf einen effektiven Gesetzesvollzug, gekoppelt mit dem für die Umsetzung erforderlichen Kapazitätsaufbau, einer besseren Rechenschaftspflicht und der Entwicklung von Werkzeugen, um die Fachleute in der Praxis und die für die Umsetzung zuständigen Personen zu unterstützen.

**240.** Positive Diskriminierung ist zwar wichtig, reicht aber allein nicht aus, um stärker auf Einbindung ausgerichtete Arbeitsplätze zu schaffen. Gleichzeitig muss auch in der Gemeinschaft und

<sup>26</sup> Commission for Employment Equity, *Annual Report 2001-2002* unter [www.labour.gov.za](http://www.labour.gov.za).

<sup>27</sup> C. McCrudden; R. Ford; A. Heath: a.a.O.

<sup>28</sup> Consulting and Audit Canada: „Preliminary evaluation of the Embracing Change Initiative“, für die für Gleichstellung in der Beschäftigung zuständige Dienststelle ausgearbeitetes Papier, Public Services Human Resources Management Agency of Canada, Juni 2004, S.v.

<sup>29</sup> S. Taggar: „A comparative look at the impact on human resources management of employment equity legislation“ in H. Jain, P. Sloane and F. Horwitz (Hrsg.): *Employment Equity and affirmative action: An international comparison* (Armonk, N.Y., M.E. Sharpe Inc., 2003), S. 71.

in der Schule gehandelt werden. So kann z. B. die Rassentrennung im Wohnungsmarkt die Rassentrennung im Arbeitsmarkt stützen, da sie Einstellungspraktiken über lokale Netzwerke verfestigt, die Mitglieder rassistischer Minderheiten unabhängig von ihrer Qualifikation von menschenwürdiger Arbeit fernhalten. Auch hohe und stetige Investitionen in eine qualitativ wertvolle Schulbildung der jüngeren Mitglieder benachteiligter Gruppen mit dem Ziel, die Zahl der Schulabbrecher zu senken und die der Universitätsstudenten zu erhöhen, haben eine entscheidende Bedeutung bei der Schließung der sozioökonomischen Kluft zwischen der gesellschaftlichen Mitte und den nachgeordneten Gruppen.

### Die Beschaffungspolitik: Ist sie sinnvoll im Kampf gegen die Diskriminierung?

**241.** Der Bericht *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde* hob hervor, dass die staatliche Beschaffungspolitik zunehmend als Ergänzung der nationalen Gesetzgebung bei der Förderung sozialer Ziele, auch dem der Gleichheit bei der Arbeit, eingesetzt wird. Mit den Mitteln der Beschaffungspolitik lassen sich diese Ziele erreichen, indem man entweder Unternehmer auffordert, die Zusammensetzung ihrer Belegschaft bezüglich Rasse, Geschlecht oder Nichtbehinderung/Behinderung zu verändern, oder indem man Unternehmerinnen und Unternehmer, die einer rassistischen oder ethnischen Minderheit angehören, ermutigt, sich an öffentlichen Ausschreibungen zu beteiligen. In Anbetracht des Ausmaßes und der wirtschaftlichen Bedeutung von öffentlichen Ausschreibungen ist die potentielle Wirkung von Gleichheitsklauseln für die Beseitigung diskriminierender Praktiken und für die Diversifizierung der Arbeitskräfte und der Eigentümerschaft in den Unternehmen sehr groß. Auch die das Übereinkommen Nr. 111 begleitende IAO-Empfehlung Nr. 111<sup>30</sup> verweist ausdrücklich auf die Verwendung von Verträgen für diesen Zweck, und der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat betont, dass es wünschenswert ist, durch öffentliche Aufträge sowohl die Chancengleichheit bei der Arbeit wie auch die gleiche Entlohnung für gleichwertige Arbeit zu gewährleisten<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Absatz 3 der Empfehlung sieht vor, dass jedes Mitglied die Beachtung des Prinzips der Nichtdiskriminierung „wo immer anwendbar und notwendig“ fördern soll, indem die Vertragseignung bei der Vergabe öffentlicher Gelder ebenso von der Einhaltung des Prinzips abhängig gemacht werden soll wie die Vergabe von Zuschüssen für Schulungsstätten und Lizenzen für den Betrieb einer privaten Arbeitsvermittlungs- oder Berufsberatungsgesellschaft.

<sup>31</sup> IAA: *Equal remuneration*, Allgemeine Erhebung des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III(4B), Internationale

**242.** Sind diese politischen Maßnahmen aber effektiv oder bloße Augenwischerei? Unter welchen Umständen schaffen sie in Bezug auf Rasse, Geschlecht und/oder Behinderung besser integrierte Arbeitsplätze? Treibt eine Beschaffungspolitik, mittels derer die Gleichheit gefördert wird, die Kosten in die Höhe? Schließt sie kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) als Bieter aus oder erschwert sie es ihnen, erfolgreiche Gebote vorzulegen?

**243.** Die Vereinigten Staaten gehören zu den Ländern mit der längsten Erfahrung in diesem Bereich. Seit Mitte der sechziger Jahre sind staatliche Unternehmer und Subunternehmer mit Regierungsverträgen ab einem Gesamtbetrag von über 10.000 US-Dollar verpflichtet, ihre Belegschaft zu analysieren, die Auswirkung ihrer persönlichen Praktiken auf ihre Leistung aus dem Blickwinkel der Chancengleichheit bei der Beschäftigung zu überprüfen, damit zusammenhängende Hürden zu identifizieren und abzubauen. Zu diesem Zweck können Rückzahlungen geleistet, eine Person, die zum Diskriminierungsopfer wurde, wieder am Arbeitsplatz eingegliedert oder Ziele und Maßstäbe gesetzt werden, um eine bessere Repräsentierung unterrepräsentierter Gruppen zu gewährleisten. Das Büro des Bundesprogramms für Vertragseinhaltung (OFCCP) ist zuständig für die Weiterentwicklung und Umsetzung der Regeln und Bestimmungen der Durchführungsverordnung 11.246 (Chancengleichheit in der Beschäftigung), des Eckpfeilers der Bemühungen der Vereinigten Staaten, die Vergabe von Staatsaufträgen und die Chancengleichheit bei der Beschäftigung miteinander zu verknüpfen<sup>32</sup>.

**244.** In den Vereinigten Staaten wurden die Ergebnisse dieser Nutzung des öffentlichen Auftragswesens für die Verwirklichung von Gleichheitszielen in den letzten Jahrzehnten mit unterschiedlichen Methoden bewertet. Ursprünglich galten Umfang und Inhalt des schriftlichen, vom Unternehmer ausgearbeiteten positiven Diskriminierungsprogramms als wichtigster Gradmesser. Zu Beginn der achtziger Jahre versuchte man dann, die Wirkung des Gesetzes zu messen, indem man die Änderungen bei der Zahl der unterrepräsentierten Gruppen auf allen Ebenen der Belegschaft eines Unternehmens prüfte. Schließlich wurden die Zahl der vom OFCCP durchgeführten Evaluierungen, die Zahl der entschädigten

Arbeitskonferenz, 72. Tagung, Genf, 1986, Abs. 158. Idem: *Equality in employment and occupation*, Allgemeine Erhebung des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III(4B), Internationale Arbeitskonferenz, 75. Tagung, Genf, 1988, Abs. 177.

<sup>32</sup> Dieser und die folgenden Absätze stützen sich auf J. DuBray: „Use of public procurement policies in the United States to combat discrimination and to promote equal employment opportunities“, für diesen Gesamtbericht erstelltes Hintergrundpapier.

Opfer und die Höhe der finanziellen Entschädigungen zum Maßstab.

**245.** Die Einhaltung scheint Hand in Hand mit dem Engagement der Unternehmensführung zu gehen: Je stärker sich die Vorstände und Geschäftsführer eines Unternehmens den Zielen der Chancengleichheit bei der Beschäftigung verpflichtet fühlen, desto größer ist die Wirkung der Beschaffungspolitik. Auch die Größe des Unternehmens spielt eine Rolle: Selbst wenn kleinere Unternehmen willens sind, die entsprechenden Gesetze einzuhalten, verfügen sie doch über geringere Mittel und kämpfen mit anderen Problemen, so dass sie nicht in der Lage sind, engagierte Mitarbeiter für Angelegenheiten der Chancengleichheit freizustellen.

**246.** Bei Nichteinhaltung werden schriftliche Schlichtungsvereinbarungen zwischen dem betreffenden Arbeitgeber und dem OFCCP ausgearbeitet. Zu Beginn der achtziger Jahre brachte die Einführung von Liaisongruppen in der Wirtschaft regelmäßig Unternehmergruppen aus einer Vielzahl von Branchen mit Vertretern des OFCCP zusammen, um Informationen über Fragen der Chancengleichheit in der Beschäftigung in einem neutralen Umfeld auszutauschen. Dies trug zur Vertrauensbildung zwischen den Parteien bei und führte zur Schaffung des Preises für vorbildliche Freiwilligenarbeit (EVE). Der Arbeitsminister zeichnet so jedes Jahr drei bis zwölf Unternehmer aus, die sich für weit über die gesetzlichen Anforderungen hinausreichende positive Maßnahmen entschieden haben.

**247.** In Südafrika ist der Einsatz des öffentlichen Auftragswesens mit dem Ziel der Veränderung der sozialen Landschaft des Landes ein weitaus jüngerer Phänomen und nimmt einen wichtigen Platz in der nationalen Agenda ein. Das „Präferenzauftragswesen“ ist Bestandteil des auf einer breiten Basis aufbauenden Gesetzes für schwarze wirtschaftliche Selbstbestimmung (BEE)<sup>33</sup>. Diese Strategie gründet sich auf eine ganze Reihe von seit Mitte der neunziger Jahre eingeführten Geset-

zen und politischen Maßnahmen mit dem Ziel, den Aspekt der Rasse aus Besitz und Kontrolle von Unternehmen herauszunehmen. Das „Präferenzauftragswesen“ soll insbesondere die rassische Zusammensetzung der den Staat wie auch die großen privaten Unternehmen beliefernden Unternehmen verändern und so zur Entwicklung des schwarzen Unternehmertums beitragen.

**248.** Das Präferenzauftragswesen spielt bei vielen der durch das umfassende Gesetz für die schwarze wirtschaftliche Selbstbestimmung vorgeschriebenen „BEE-Sektorchartas für den Wandel“ eine wichtige Rolle. Diese Chartas sind von allen wichtigen Beteiligten eines bestimmten Sektors ausgehandelte freiwillige Vereinbarungen, mit deren Hilfe die Indikatoren, die Zielsetzung und der Zeitrahmen festgehalten werden, innerhalb derer Fortschritte bei der Erfüllung der BEE-Verpflichtungen gemessen werden sollen (Kasten 3.6). Viele Chartas gehen weit über die gesetzlich festgelegten Zielsetzungen hinaus. Das Präferenzauftragswesen führt beispielsweise bei der Zuerkennung von Geboten zu einem Preispräferenzsystem von 10 bis 20 Prozent für Unternehmen im Besitz von Schwarzen oder von Frauen<sup>34</sup>.

**249.** Es ist zu früh, um die Wirkung des Präferenzauftragswesens in Südafrika zu bewerten, aber sein Potenzial ist nicht zu verkennen: Allein 2004 gaben staatliche und im Staatsbesitz befindliche Unternehmen über 123 Millionen US-Dollar für den Erwerb von Gütern und Dienstleistungen aus<sup>35</sup>. Der Erfolg des Präferenzauftragswesens hängt allerdings von mehreren Voraussetzungen ab: Unabdingbar sind kompetente, verlässliche und hinsichtlich Rasse und Geschlecht verschiedenartige Anbieter von Dienstleistungen und Gütern sowie eine strenge Überwachung im Hinblick auf Qualitätsnormen und Korruption. Das Angebot einer vielgestaltigen Gruppe von Anbietern erfordert bedeutende Investitionen in Bildung und Qualifizierung sowie unterstützende Maßnahmen, um dem schwarzen Unternehmertum einen Schub zu geben und den Übergang von Mikrounternehmen zu KMUs zu erleichtern. Andererseits muss ein unabhängiges und strenges Aufsichtssystem über die Lieferanten, wie es in zahlreichen Chartas vorgesehen ist, verhindern, dass einige etablierte, von Weißen kontrollierte Unternehmen Schwarze oder Frauen lediglich nutzen, um sich an der Auftragsvergabe beteiligen zu können.

<sup>33</sup> Die Zielsetzung des auf einer breiten Basis aufbauenden Gesetzes für schwarze wirtschaftliche Selbstbestimmung ist es, die Eigentümerschaft und Leitung von Unternehmen durch Schwarze zu steigern, deutliche Veränderungen in der rassischen Zusammensetzung der Facharbeiterschaft in neuen und bereits bestehenden Unternehmen zu erreichen, die Eigentümerschaft an Unternehmens- und Produktivvermögenswerten von Gemeinden und Arbeitnehmern zu erleichtern, den Anteil von Frauen an Eigentum und Leitung bestehender und neuer Unternehmen zu steigern und Investitionen in im Besitz von Schwarzen – definiert als Afrikaner, Farbige und Inder – befindlichen Unternehmen zu fördern. Die wirtschaftliche Selbstbestimmung ergänzt Bemühungen, die Beschäftigungsgleichheit in den Unternehmen zu fördern, wie es im Beschäftigungsgleichheitsgesetz von 1998 festgelegt ist. Das Ziel dieses Gesetzes ist es, eine ausgewogene Vertretung der benachteiligten Gruppen sicherzustellen und ihre Chancengleichheit zu fördern.

<sup>34</sup> Einige dieser Chartas verlangen, dass Unternehmen im Jahr 2010 bis zu 50 Prozent der in ihrem Ermessen stehenden Ausgaben für Unternehmen im Besitz von Schwarzen und Frauen vorsehen. L. Mbabane: „Preferential procurement in South Africa's Black Economic Empowerment Policy and its prospects for combating discrimination and reducing economic inequalities“, für diesen Gesamtbericht ausgearbeitetes Papier.

<sup>35</sup> Bureau for Economic Research, Stellenbosch University, 2005, a.a.O.

**Kasten 3.6****Business Unity South Africa (BUSA) und die schwarze wirtschaftliche Selbstbestimmung (BEE)**

Der Unternehmerverband BUSA entwickelte als Bestandteil seines Beitrags zur Erreichung der BEE-Zielsetzungen für seine Mitglieder einen Leitfaden, der Schritt für Schritt beschreibt, wie Chartas zum Wandel von Sektoren (freiwillige Vereinbarungen zur Umsetzung der BEE-Zielsetzungen in einem bestimmten Sektor) zu formulieren sind. Der Leitfaden beschreibt das Verfahren, dass diesen Chartas zugrunde liegt, klärt die in eine Wertungsliste zur Bestimmung des Status von Unternehmen im Hinblick auf BEE aufzunehmenden Kriterien, setzt die Schritte fest, mit denen die vorrangig zu bewältigenden Probleme des Wandels identifiziert werden können, und enthält Richtlinien, wie die effektive Umsetzung der Chartas zu überwachen und zu evaluieren ist.

Quelle: Business Unity South Africa (BUSA): *A guide on BEE sector transformation charter facilitation and formulation*, unter [www.busa.org.za](http://www.busa.org.za).

**250.** In Europa ist die Verwendung der Beschaffungspolitik zur Förderung der Gleichheit bei der Arbeit eine neuere Entwicklung und noch nicht so sichtbar wie in den oben erwähnten Ländern. Dafür gibt es verschiedene Gründe. Ein wichtiger Umstand ist die Tatsache, dass die Rechtsvorschriften der EU den Maßnahmen der positiven Diskriminierung wesentlich engere Grenzen setzen als dies in Südafrika oder den Vereinigten Staaten der Fall ist. Ein anderer Grund sind die sehr komplexen Bestimmungen in den Rechtsvorschriften der EU und im Übereinkommen der Welthandelsorganisation (WTO) über das öffentliche Beschaffungswesen und die Unsicherheit, ob nach diesen die Nutzung des öffentlichen Auftragswesens zur Erreichung sozialer Ziele überhaupt zulässig ist <sup>36</sup>.

**251.** 2001 veröffentlichte die Europäische Kommission daher eine Mitteilung, um ihre Haltung zur Verwendung der öffentlichen Beschaffung zu Zwecken der Sozialpolitik klarzustellen. Seither bemüht sie sich, ihre Normen hinsichtlich des öffentlichen Auftragswesens durch die Verbreitung von Informationen zu harmonisieren, jedoch ohne dabei neue Handelsschranken im EU-Binnenmarkt zu errichten <sup>37</sup>. Ein Beispiel für diese Bemühungen ist der 2006 veröffentlichte Leitfaden „Bauen für Alle“, der Hinweise gibt zur Verwendung von Zugangskriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe, um eine barrierefreie Zugänglichkeit in der baulichen Umwelt für Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten <sup>38</sup>.

**252.** Fünf Fragen stehen bei der aktuellen europäischen Debatte über die Nutzung der öffentlichen Beschaffungspolitik für Gleichheitsziele im

Vordergrund: a) Welche Gruppen (z. B. rassische oder ethnische Minderheiten, Menschen mit Behinderungen) sollten Zielgruppen sein? Dies würde unterschiedliche Auswirkungen für den jeweiligen Ansatz und die Instrumente haben. b) Welche Gleichstellungsbereiche sollten einbezogen werden, z. B. nur die Beschäftigung oder auch das Wohnungswesen und die Bereitstellung wesentlicher öffentlicher Dienste? c) Wo sollen die beschaffungspolitischen Maßnahmen zu Wirkungen führen, innerhalb der Gerichtsbarkeit der zuständigen Behörden oder im Ausland? d) Inwieweit kann man von Unternehmen verlangen, über die bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen hinauszugehen? e) Auf welcher Ebene soll der Staat bei der Nutzung des öffentlichen Beschaffungswesens zur Erreichung von Gleichstellungszielen aktiv werden <sup>39</sup>?

**253.** Diese Fragestellungen lassen sich an den heute in Europa bestehenden vier unterschiedlichen Modellen der öffentlichen Ausschreibungen für Gleichstellungsziele ablesen (Übersicht 3.3).

**254.** Anhand der untersuchten Fälle wird ersichtlich, dass sich, wenn die Bestimmungen von Verträgen eingehalten und bestimmte Bedingungen erfüllt werden, viel dafür tun lässt, die Gleichheit bei der Arbeit zu fördern, auch bei Zulieferketten. Die politische Bedeutung, die der Beseitigung der Diskriminierung zukommt, und die Förderung der Gleichstellung durch die Gesellschaft insgesamt geben den Ausschlag, wenn es darum geht, die Akzeptanz und Wirkung der Vertragseinhaltung für den Aufbau einer stärker von Gleichheit geprägten Gesellschaft zu fördern.

**255.** Eine weitere sehr wichtige Bedingung ist Klarheit und Transparenz bei den Regeln und Auswirkungen des öffentlichen Auftragswesens auf Gleichheitsziele. Ein nützlicher Ansatz besteht darin, benutzerfreundliche Informationen bereitzustellen und zu verteilen, wie man die Verbindung zwischen Auftragswesen und Gleichheit herstellt, welche Klauseln diesem Zweck dienlich sein könnten, welche Formen rassistischer, geschlechts-

<sup>36</sup> C. McCrudden: „Public procurement: How effective is it in combating discrimination?“, Mai 2006, für diesen Gesamtbereich ausgearbeitetes Hintergrundpapier.

<sup>37</sup> Mitteilung der Kommission über die Auslegung des gemeinschaftlichen Vergaberechts und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung sozialer Belange bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, COM/2001/0566, *Amtsblatt* 333, 28. Nov. 2001, unter [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).

<sup>38</sup> *Der Leitfaden für alle* (Luxemburg, Info-Handicap und das „Build-for-All“-Projekt, 2006), unter [www.design-fuer-alle.de](http://www.design-fuer-alle.de).

<sup>39</sup> C. McCrudden: „Public procurement“, a.a.O.

spezifischer oder anderer Formen der Gleichheit angesprochen werden sollten und welche Erfahrungen und Ergebnisse Unternehmen im In- und Ausland verzeichnen. Foren zum Austausch von Wissen, wie sie in Südafrika und den Vereinigten Staaten entwickelt wurden, sind gut geeignet, das notwendige Know-how zu verbreiten und gleichzeitig die erforderliche Legitimität zu schaffen.

**256.** Ein Bereich, der genauer untersucht werden sollte, sind die Auswirkungen, die das sozial eingesetzte Auftragswesen auf die Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen an Ausschreibungsverfahren hat. Es ist auch wichtig, der Wirtschaft zu zeigen, dass es sich durchaus lohnen kann, sich der Gleichheitserwägungen anzunehmen und so das vermeintliche Spannungsverhältnis zwischen der Förderung der Gleichheit und der Herstellung von Kosteneffizienz abzubauen <sup>40</sup>.

### Die Auflösung von Engpässen beim Arbeitskräfteangebot durch einbindungsorientierte aktive Arbeitsmarktpolitiken

**257.** Zu den aktiven Arbeitsmarktpolitiken gehören eine ganze Reihe von Maßnahmen: Stellensuche, Vermittlung und Unterbringung, Ausbildung, Einstellungssubventionen, Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen und verschiedene Betreuungsdienste. Weltweit verfügen zahlreiche Länder über aktive Politiken, die sich allerdings nach Umfang, Art der Maßnahmen und Effektivität unterscheiden <sup>41</sup>. In Anbetracht der überproportional hohen Zahl der ohnehin für Diskriminierung anfälligen Gruppen unter den Arbeitslosen, den Unterbeschäftigten und den Inaktiven haben diese Politiken ein enormes Potenzial, deren relative Aussichten auf Arbeit zu verbessern oder zu stabilisieren und so dazu beizutragen, die Ungleichheiten zwischen den einzelnen Gruppen abzubauen.

**258.** Allerdings wird rasch offenbar, dass Mitglieder diskriminierter Gruppen zwar in Stellen- und Ausbildungsprogrammen untergebracht werden können, es ihnen jedoch oft nicht gelingt, den gleichen Erfolg wie vergleichbare Arbeitssuchende aus nicht diskriminierten Gruppen zu erzielen. Die bestehende strukturelle Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt muss erkannt und beseitigt werden.

**259.** Aktive Arbeitsmarktpolitiken und -programme können die Diskriminierung auf drei Wege angehen:

- Sie können umfassende politische Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung am Arbeitsplatz entwickeln;
- sie können die Stellenvermittlungstätigkeit des öffentlichen und privaten Sektors verbessern; und
- sie können die Beschäftigungsfähigkeit von diskriminierungsgefährdeten Menschen verbessern.

### Die Ausarbeitung umfassender politischer Maßnahmen zur Behandlung von Diskriminierung am Arbeitsplatz

**260.** Die Erfahrung der generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Belange und die Förderung der Geschlechtergleichstellung in der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) steht in der Welt einmalig da und zeigt deutlich die Vorteile und Herausforderungen des „Gender Mainstreaming“ (Kasten 3.7). Die 1997 eingeführte EBS sieht vor, dass die Mitgliedsländer jedes Jahr auf der Grundlage allgemeiner vereinbarter Zielsetzungen einen Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung ausarbeiten. Die Gleichstellung der Geschlechter wurde in diesen Prozess integriert durch die Vorgabe, dass in den Aktionsplänen geschlechtsspezifische Fragen und deren Auswirkungen anzusprechen sind, die Zielsetzung einer spezifischen Beschäftigungsquote für Frauen von 60 Prozent bis 2010 (Gipfel von Lissabon, 2000) und für den Zeitraum 1997-2002 die Einführung einer tragenden Säule – eine von vier – zur Förderung der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen. In der nächsten EBS-Phase wurde die Gleichstellung der Geschlechter zu einer von zehn Handlungsprioritäten, wobei die Forderung nach der generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Benachteiligung in den verbleibenden Prioritätsbereichen bestehen blieb. Einige Länder setzten nationale Ziele und Zeitrahmen für den Abbau von geschlechtsspezifischen Diskrepanzen bei der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und beim Entgelt, versäumten es aber gelegentlich, konkrete politische Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele zu definieren. In zahlreichen Ländern spielten die Sozialpartner eine wichtige Rolle bei dem Versuch, diese Diskrepanzen zu verringern.

### Die Verbesserung der Stellenvermittlung im öffentlichen und privaten Sektor

**261.** Die Effektivität der Stellenvermittlungsdienste der privaten und der öffentlichen Arbeitsvermittler wird bemessen anhand der Vermittlungsrate und der Kosten pro Vermittlung. Durch den Druck in beiden Sektoren, bestimmte Rechenstandsstandards zu erfüllen, sehen sich die Vermittlungsagenturen gezwungen, die am besten

<sup>40</sup> Siehe IRIS Consulting: *Department for Work and Pensions: Review of race equality and public sector procurement*, Sept. 2005.

<sup>41</sup> P. Auer; U. Efendioglu; J. Leschke: *Active labor market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Genf, IAA, 2005).

### Übersicht 3.3. Sich entwickelnde Modelle einer europäischen Praxis für die Verknüpfung von Beschaffungspolitik mit Gleichstellungszielen

| Modelle und Ziele                                                                                                                                                                                                                                    | Beispiele                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Vorteile                                                                                                                                                                                                                                                    | Problem Bereiche                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Bieterqualifikationsmodell:</b> Richtet sich an der Vorqualifikationsstufe aus und untersagt es Firmen, denen es nicht gelingt, Gleichstellungsanforderungen zu erfüllen, den Zuschlag bei Staatsaufträgen zu bekommen.                           | West Midlands, (Vereinigtes Königreich): 6 öffentliche Behörden entwickelten einen „gemeinsamen Standard“, mit dessen Hilfe festgestellt wird, ob die Maßnahmen einer Firma hinsichtlich der Rassenbeziehungen die nationalen gesetzlichen Bestimmungen zur Rassengleichheit erfüllen.                                            | Senkt das Risiko, unzureichend qualifizierte Firmen oder solche mit zweifelhaftem Ruf unter Vertrag zu nehmen.<br>Alle potentiellen Auftragnehmer, nicht nur die, die den Zuschlag erhalten, werden zur Annahme von Antidiskriminierungsmaßnahmen ermutigt. | Wird für eng gefasste Antidiskriminierungsziele eingesetzt, nicht für weiter gefasste Gleichheitsziele.<br>Beschränkt den Wettbewerb, da potentielle, finanziell stabile und technisch kompetente Wettbewerber, die aus der Perspektive der Antidiskriminierung nicht geeignet sein mögen, ausgeschlossen werden.<br>Dient eher als Mittel, ein Unternehmen zur Ordnung zu rufen denn als Anreiz, HR-Praktiken zu verbessern.                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Vertragsbedingungsmodell:</b> Richtet sich an die Phase nach der Auftragsvergabe; verlangt die Einhaltung bestimmter Bedingungen bei der Umsetzung des Vertrags.                                                                                  | Seit 2001 verlangt eine dänische Gemeinde von ihren Auftragnehmern, ein Gleichbehandlungsprogramm für Menschen mit unterschiedlichem ethnischen Hintergrund zu entwickeln und messbare Ziele für die Laufzeit des Vertrags zu benennen.<br>Nichteinhaltung dieser Bedingungen wird als mit Nichterfüllung des Vertrags angesehen. | Reduziert den Wettbewerb nicht, da mögliche Vertragspartner nicht auf der Basis früherer Aktivitäten ausgeschaltet werden.                                                                                                                                  | Relativ unflexibel, da für alle die gleichen Bedingungen gelten; keine Anreize, mehr als bloß das Nötigste zu tun.<br>Die Bedingungen gelten ausschließlich für diesen einen Vertrag.<br>Die Durchsetzung ist gänzlich von der Überwachung nach der Vertragsvergabe abhängig. Die Effektivität der Überwachung wiederum ist nur gewährleistet, wenn die Gleichheitsfragen ähnlich strikt überwacht werden wie die eigentliche Aufgabe des Auftrags.<br>Es ist erforderlich, ein Kontrollinstrument zu entwickeln, um die Einhaltung zu bewerten und das geeignete Mittel bei Vertragsbruch festzulegen (Finanzstrafen oder Nichtvergabe künftiger Aufträge). |
| <b>Modell der Vergabekriterien:</b> Bieterfirmen, die nachweisen können, dass sie nicht nur finanziell stabil und technisch kompetent sind, sondern auch den Gleichstellungsanforderungen genügen, wird bei der Vertragsvergabe ein Vorteil gewährt. | Ein Pilotschema in Nordirland verlangt von Bietern, bei öffentlichen Verträgen Arbeitslose einzustellen. Das Unternehmen wird aus mehreren Geboten danach ausgewählt, wie es Gleichheitsfragen angeht.                                                                                                                            | Fördert den Wettbewerb zwischen den Bietern in Bezug auf Gleichstellungsfragen                                                                                                                                                                              | Stärkere Betonung von Gleichstellung führt unter Umständen zu höheren Gesamtkosten des Angebots zum Nachteil der den Auftrag ausschreibenden Behörde.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Modell der technischen Spezifizierung:</b> Die erfolgreichen Unternehmer erfüllen die von den Behörden vorgegebenen technischen Voraussetzungen und bieten gleichzeitig gleichstellungsorientierte Lösungen an.                                   | Staatliches Handelsbüro (Vereinigtes Königreich): Gebote, die keine fairen Handloptionen enthalten, werden nicht abgewiesen und gelten nicht als Nichteinhaltung.<br>Einem Angebot mit fairen Handloptionen wird der Vorzug gegeben, wenn es nur unwesentlich über den Angeboten ohne solche Lösungen liegt.                      | Senkt vermutlich die mit dem „Vergabekriterien-Modell“ assoziierten Kosten.                                                                                                                                                                                 | Die Einhaltungsverfahren sind kompliziert, Angebotsdokumente müssen die Bieter auffordern, gleichstellungsorientierte Lösungen anzubieten und die Mindestwartungen hinsichtlich der Gleichstellung definieren und festlegen, in welcher Form diese Lösungen vorzulegen sind.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

Quelle: C. McCrudden: *Public procurement: How effective is it in combating discrimination?* Mai 2006, für diesen Gesamtbericht ausgearbeitetes Hintergrundpapier.

**Kasten 3.7****Gender Mainstreaming und die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS):  
Eine Bewertung der ersten Phase**

Die EBS wirkte als wichtiger Katalysator für die Integration der Chancengleichheitsproblematik in den gesamten Rahmen der Beschäftigung. Fortschritte waren nach dem Abschluss der ersten Phase der EBS vor allem beim Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Beschäftigung, der Ausweitung der Urlaubsansprüche und der Kinderbetreuung zu verzeichnen, und zwar selbst in Ländern wie Frankreich, die bereits über eine recht gute Versorgung verfügten. Die Initiativen zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles erwiesen sich jedoch als nicht ausreichend, und die vorhandenen Erfahrungen erlauben es noch nicht, die Wirkung von Maßnahmen mit dem Ziel der Abschaffung einer beruflichen Trennung der Geschlechter zu bewerten. Die Ergebnisse wie auch die Ausgangspositionen sind in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich; Fortschritte zeigten sich vor allem in Ländern, in denen geschlechtsspezifische Aspekte traditionell keine Beachtung fanden. Z. B. trugen in Italien und Portugal politische Veränderungen auf nationaler Ebene dazu bei, dass Bemühungen um das Gender Mainstreaming einen Rückschlag erlitten.

Die Richtlinien zum Gender Mainstreaming bezüglich der in der ersten EBS-Phase erwähnten Säule der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen forderten die Regierungen auf, Beratungssysteme mit Einrichtungen für die Gleichstellung der Geschlechter einzurichten und zu unterstützen, Indikatoren zur Messung des Fortschritts der Gleichstellung zu entwickeln und Verfahren für die Bewertung der Auswirkung von Gleichstellungsmaßnahmen anzuwenden. Man versuchte, das Gender Mainstreaming durch die Fortbildung der Akteure im Bereich der Chancengleichheit zu fördern, z. B. auch in Griechenland, wo die zuständigen Beamten lernten, beim Einsatz von Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) stärker auf die Gleichstellung der Geschlechter zu achten. Bei Qualität und Umfang der Indikatoren zur Messung der Gleichstellung gab es kontinuierliche Verbesserungen, obwohl in einigen Fällen auf Grund der Qualität und des Mangels an nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten nicht in allen Ländern Indikatoren für die Geschlechtergleichstellung vorlagen. Den meisten Ländern gelang es nicht, die Gleichstellungsthematik zu den anderen drei Säulen der EBS ins Zentrum zu rücken, aber einige schafften es in Bezug auf aktive Arbeitsmarktpolitiken. Dazu gehört Österreich mit der Forderung an die staatlichen Arbeitsvermittlungsagenturen, bis zu 50 Prozent ihrer Haushaltsmittel für Frauen einzuplanen; Dänemark führte eine Gender-Mainstreaming-Strategie in seine staatlichen Arbeitsvermittlungsagenturen ein sowie Pilotprojekte, um die Geschlechtertrennung aufzuheben und die Präsenz von Frauen in Schlüsselsektoren zu steigern und so Engpässe bei Arbeits- und Fachkräften aufzulösen. In Österreich, Belgien, Frankreich und Deutschland wurde für Arbeitsuchende der Zugang zu den Arbeitsmarktmaßnahmen unabhängig davon geöffnet, ob sie berechtigt sind, Arbeitslosenunterstützung zu beziehen oder nicht. Die Entwicklung des Unternehmertums ist der Bereich, in dem die meisten Länder entweder Gleichstellungsziele innerhalb bestehender Programme festsetzten oder neue Pläne für bestimmte Zielgruppen entwickelten. Andererseits wird beim lebenslangen Lernen und bei Maßnahmen zum Abbau fehlender Fachkenntnisse den Gleichstellungsfragen wenig oder gar keine Aufmerksamkeit geschenkt.

Quellen: J. Rubery: „Gender mainstreaming and gender equality in the EU: The impact of the EU employment strategy“, in *Industrial Relations Journal*, 33:5, S. 500-522; J. Rubery; D. Grimshaw; C. Fagan; H. Figueiredo; M. Smith: „Gender equality still on the European agenda – but for how long?“, in *Industrial Relations Journal*, 34:5, S. 484-486.

qualifizierten und sofort einsatzbereiten Bewerber einzustellen. Dies benachteiligt weniger gut ausgebildete Personen, bei deren Vermittlung echte oder vermeintliche Hindernisse im Weg stehen.

**262.** Im öffentlichen Sektor strebt man oft einen Ausgleich zwischen Zielen der wirtschaftlichen Effizienz und Zielen der sozialen Gerechtigkeit an, z. B. bei der bereits erwähnten Europäischen Beschäftigungsstrategie.

**263.** Um Personen, die eine solche Hilfe am nötigsten brauchen, unter dem Aspekt der Gleichheit bei der Stellensuche und Vermittlung zu unterstützen, werden verschiedene Maßnahmen eingesetzt (Kasten 3.8). Als besonders effektiv

erwies sich das Job-Coaching, dessen Ziel es ist, Menschen mit Behinderungen unmittelbar in den Arbeitsplatz zu integrieren (Vereinigte Staaten, Australien, Norwegen, Vereinigtes Königreich).

**264.** Ein weiteres Beispiel ist die Initiative zur Einbeziehung ethnischer Minderheiten (EMO), die 2002 von der britischen Regierung als Teil der nächsten Phase ihres New Deals eingeleitet wurde. Sie soll den Menschen aus ethnischen Minderheiten den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung erleichtern helfen und erreicht dies mit folgenden Mitteln: Konzentration auf bestimmte geografische Gebiete (die Initiative

**Kasten 3.8****ACCEDER: Bessere Beschäftigungschancen für arbeitslose Roma in Spanien**

ACCEDER ist ein spanisches Programm, das allgemein Anerkennung als vorbildliche Praxis findet. Es wurde 1998 in Madrid eingeführt und anschließend auf 13 spanische Regionen ausgedehnt. Ziel ist, die Chancen der Gemeinschaft der Roma hinsichtlich ihrer Integration in den Arbeitsmarkt zu verbessern. In der Zeit von 2000-06 war das Ziel, 2.500 Arbeitsverträge für arbeitslose Personen abzuschließen, von denen rund 70 Prozent Roma sein sollten. Das Programm war auf die individuellen Bedürfnisse der Arbeitslosen zugeschnitten: Es sah Beratung bei der Auswahl von Stellen vor, die zu den Fähigkeiten des Bewerbers passten, half bei der Suche nach Unternehmen und der Kontaktaufnahme und bot Ausbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit an. 1999 waren 304 aktiv Arbeitsuchende bei ACCEDER registriert, und 63 Prozent davon fanden eine Beschäftigung. Allerdings ist nicht bekannt, wie viele die Stelle auch halten konnten. Die Stärke des Programms liegt in seinem individualisierten Ansatz, der Fähigkeiten und Arbeitsplatz genau aneinander anpasst, und im Einsatz von Vermittlern, die die Kluft zwischen Roma und Nicht-Roma überbrücken helfen. Seine Schwächen liegen in der Schwierigkeit, ausreichende und angemessene Weiterbildung für Personen mit niedrigem Bildungsstand anzubieten, und in der anhaltenden Diskriminierung am Arbeitsmarkt. Das Programm hatte nicht berücksichtigt, dass einige Teilnehmer nicht willens sein würden, schlecht bezahlte Stellen anzunehmen, und in der Folge ihren Anspruch auf Sozialleistungen verloren.

Quellen: D. Ringold; M. Orenstein; E. Wilkens: *Roma in an expanding Europe: Breaking the poverty cycle* (Washington DC, Weltbank, 2005), Kasten 6.3., S. 166; Fundación Secretariado Gitano (FSG): „The Multiregional Operational Program Fight against Discrimination ACCEDER: Actions aimed at the Romani community in Spain“, in *Roma Rights Quarterly*, Nr. 1, 2006, unter [www.errc.org](http://www.errc.org).

wird in fünf Regionen eingesetzt, in denen 75 Prozent der zu ethnischen Minderheiten gehörenden Erwachsenen im arbeitsfähigen Alter wohnen) und Partnerschaften zwischen lokalen privaten Institutionen und Jobcentre Plus (dem staatlichen Arbeitsvermittlungsdienst) und/oder anderen lokalen Dienstleistungsanbietern. Durch die Vielzahl ihrer Kommunikationstechniken (von SMS-, Fernseh- und Radiowerbung bis zum Angebot von Hausbesuchen und dem Besuch lokaler Märkte) und die Sprachkenntnisse der EMO-Mitarbeiter wurden Menschen erreicht, die nie zuvor einen Fuß in ein Jobcentre Plus gesetzt hatten, vor allem indische und pakistanische Frauen<sup>42</sup>.

**265.** Ein wichtiger Teil der Einstellungs- und Vermittlungsaktivitäten der Stellenvermittlungsdienste besteht darin, sich mit den diskriminierenden Einstellungspraktiken der Arbeitgeber zu beschäftigen. Die Arbeitgeber können entweder implizite oder explizite Anweisungen zu den Qualifikationen der einzustellenden Bewerber liefern; gelegentlich gibt es keinen Zusammenhang zwischen den geforderten Qualifikationen und der tatsächlich zu leistenden Arbeit. Das Beispiel aus dem Red CIL-PROEmpleo-Programm in Peru liefert Beweise für Diskriminierungspraktiken bei der Arbeit der staatlichen Arbeitsvermittlungsbehörden (Kasten 3.9).

**266.** Zum Abbau dieser diskriminierenden Praktiken führte das Jobcentre Plus im Vereinigten Königreich ein Verfahren ein, mit dessen Hilfe die unmittelbare und mittelbare Diskriminierung durch Arbeitgeber erfasst und angegangen wird.

(Der Leitfaden „Dealing with Discrimination“ beschreibt das Verfahren.) Wenn ein Arbeitgeber nachweislich diskriminiert oder wenn ein Arbeitssuchender in einer schriftlichen Beschwerde einen Arbeitgeber der Diskriminierung beschuldigt, sind die Mitarbeiter gehalten, mit diesem Arbeitgeber über sein Verhalten und die Rechtsnormen zu sprechen. Dieses Verfahren kam allerdings bisher selten zur Anwendung. Ein Grund ist die geringe Zahl der schriftlichen Beschwerden von Arbeitssuchenden, entweder weil das Verfahren nicht bekannt ist oder weil Skepsis herrscht, ob die Mitarbeiter bereit sind, sich seiner zu bedienen. Außerdem ist die Diskriminierung des Arbeitgebers oft verdeckt oder subtil und damit kaum zu beweisen, oder die Mitarbeiter erklären die Einzelheiten des Beschwerdeverfahrens nur unzureichend oder vermeiden es gar, Arbeitssuchende an Arbeitsplätze zu schicken, bei denen sie von vornherein vermuten, dass es zu Diskriminierung kommt<sup>43</sup>. Eine diskriminierende Auswahl kann z. B. in Form von Befragungen oder Tests erfolgen, die ein hohes Maß analytischer oder kommunikativer Fähigkeit voraussetzen, die die Tätigkeit nicht erfordert<sup>44</sup>. Dies kann vermieden werden, wenn Arbeitsvermittlungsagenturen Arbeitgeber beraten.

<sup>42</sup> H. Barnes et al.: „Ethnic Minority Outreach: An evaluation“, Department for Work and Pensions, Research Report Nr. 229 (2005), unter: [www.dwp.gov.uk](http://www.dwp.gov.uk).

<sup>43</sup> M. Hudson; H. Barnes; K. Ray; J. Philips: „Ethnic minority perceptions and experiences of Jobcentre Plus“, Forschungsbericht Nr. 349, Department for Work and Pensions, 2006, S.108-118, unter [www.dwp.gov.uk](http://www.dwp.gov.uk).

<sup>44</sup> C. Roberts; S. Campbell: „Talk on trial: Job interviews, language and ethnicity“, Research Summary Nr. 344, Department for Work and Pensions, unter: [www.dwp.gov.uk](http://www.dwp.gov.uk).

### Kasten 3.9 Red CIL PROEmpleo (RED) in Peru

Die Gründung von RED diente dem Ziel, die Beschäftigungschancen insbesondere der sozial benachteiligten Gruppen zu verbessern. RED arbeitet vorwiegend über ein Netz staatlicher und privater Agenturen in den großen Städten des Landes, vor allem aber in Lima. Die Leistung wird gemessen an den Zahlen a) der registrierten Arbeitsuchenden; b) der Unternehmen, die RED benutzen; und c) der besetzten offenen Stellen. 2004 kamen 80.064 Personen, also 5,4 Prozent der Arbeitslosen insgesamt, zu RED; von diesen fanden 24 Prozent Arbeit und füllten 80 Prozent der offenen Stellen. Über 60 Prozent der Arbeitsuchenden waren – wie die Arbeitsuchenden außerhalb des RED-Systems auch – Männer, allerdings jünger, gebildeter und mit geringerer Arbeitserfahrung. 82 Prozent der offenen Stellen erfordern keine Aus- oder Grundschulbildung, da die Unternehmen ihre Facharbeiter über andere Wege suchen, entweder über private Arbeitsvermittler oder persönliche Kontakte. Der Anteil der Fertigungsunternehmen liegt bei RED-Unternehmen wie bei nicht bei RED angemeldeten Unternehmen (43 Prozent im Vergleich zu 28 Prozent); dies gilt auch für Unternehmen mit mehr als 100 Mitarbeitern (27 Prozent im Vergleich zu 15 Prozent bei den nicht bei RED registrierten Unternehmen). Die den Arbeitsuchenden bei RED angebotenen Löhne liegen weit unter den Durchschnittslöhnen am Markt. Die RED-Mitarbeiter arbeiten mit zwei Formularen: einem mit persönlichen Daten (Alter, Geschlecht, Personenstand, Haushaltsvorstand oder nicht) und Qualifizierung (Bildung, Ausbildung, Arbeitserfahrung) der Arbeitsuchenden und ihrem derzeitigen und erwarteten Lohn, und einem zweiten Formular, das ausschließlich Merkmale und Anforderungen der angebotenen Stelle enthält (Bildung, Computerkenntnisse, Sprachkenntnisse, Arbeitserfahrung). Diese Informationen werden in die Datenbank von RED eingespeist, um den „Abgleich von Bewerber und Stelle“ zu erleichtern und zu beschleunigen und den Erfolg des Programms zu kontrollieren, aber die RED-Mitarbeiter füllen die Formulare gern per Hand aus, da sie auf diese Art für den Arbeitgeber relevante Informationen einfügen können, z. B. „Geschlecht“, „Alter“, „Größe“ usw. Eine neue Studie zeigt, dass auf allen Bildungstufen „Geschlecht“ und „Alter“ die Arbeitgeber am meisten interessierten und dass sie ganz klar jungen Männern den Vorzug geben. Eine besondere „Erscheinung“ („schlank“, „helle Hautfarbe“, „gutes Aussehen“) wird vor allem bei Berufen verlangt, bei denen es Publikumskontakt gibt und für die ausschließlich junge Frauen angefordert werden. Eine besondere „Größe“ wird vor allem bei Berufen verlangt, bei denen nur Männer nachgefragt sind und bei denen es manchmal z. B. um die Bedienung von Geräten oder Maschinen in einer bestimmten Höhe geht.

Quelle: P. Vera Rojas: *La discriminación en los procesos de selección de personal*, DECLARATION Working Paper No. 46, (Genf, IAA, 2006).

**267.** Eine Möglichkeit, die Hürden für Mitglieder benachteiligter Gruppen im Auswahlprozess abzusenken, ist die Vorlage anonymer Lebensläufe an den Arbeitgeber (ohne Namen, Alter und Foto des Arbeitsuchenden). Seit 2003 bemüht sich die Nationale Beschäftigungsagentur (ANPE) in Frankreich mit dieser Maßnahme um einen Abbau der Rassendiskriminierung. Die Identität des Kandidaten wird dem Arbeitgeber erst dann bekannt gegeben, wenn er sich mit diesem in Verbindung setzt<sup>45</sup>. Man verspricht sich davon, die Hindernisse zu überwinden, denen sich Mitglieder ethnischer Minderheiten bereits in einem sehr frühen Stadium des Auswahlverfahrens ausgesetzt sehen, wie aus aktuellen Umfragen ersichtlich wird<sup>46</sup>.

**268.** Private Arbeitsvermittler haben ebenfalls Schritte zur Bekämpfung von Diskriminierung unternommen. 2005 unterzeichneten z. B. in Frankreich die Agentur Manpower und der private Verband Agefiph einen Zweijahresvertrag, der

sechs Prioritäten enthielt: Anstieg der Zahl der Zeitarbeiter mit einer Behinderung; Angebot von Ausbildungsprogrammen für behinderte Arbeitnehmer; weitere Partnerschaften mit regionalen und lokalen Organisationen; Aufklärungsaktionen in den Unternehmen; Weiterbildung der Manpower-Mitarbeiter; Hilfsangebote für Zeitarbeiter, die Opfer von Industrieunfällen werden. Es ist anzunehmen, dass vor allem bei den großen privaten Arbeitsagenturen der mögliche Rufverlust auf Grund eines Diskriminierungsfalles schwerer wiegt als die Angst, vorhandene oder potenzielle Kunden zu verlieren, wenngleich die tatsächliche Umsetzung von Antidiskriminierungsmaßnahmen sicherlich nicht immer einfach ist (Kasten 3.10).

### *Schaffung von Beschäftigungsfähigkeit unter diskriminierungsgefährdeten Menschen*

**269.** Der Kampf gegen die Diskriminierung bei der Arbeit beginnt nicht erst mit der Hilfe am Ort der Stellensuche und -vermittlung.

**270.** Beschäftigungs- und Bildungsprogramme mit dem Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit diskriminierungsgefährdeter Menschen zu verbessern, werden oft von Regierungen finanziert und von staatlichen Arbeitsagenturen, Kommunalverwaltungen, Gemeindeorganisationen, dem Privatsek-

<sup>45</sup> R. Fauroux: *La lutte contre les discriminations ethniques dans le domaine de l'emploi* (Paris, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, 2005).

<sup>46</sup> J.F-Amadieu: „Enquête ‘Testing’ sur CV“, Adia/Paris I Observatoire des Discriminations, unter [cergors.univ-paris1.fr/docsatelecharger/pr%E9sentation%20du%20testing%20mai%202004.pdf](http://cergors.univ-paris1.fr/docsatelecharger/pr%E9sentation%20du%20testing%20mai%202004.pdf).

**Kasten 3.10****Private Arbeitsvermittler und Diskriminierung**

Nach zwei Diskriminierungsfällen führte Adecco, die führende private Zeitarbeitsagentur, 2001 eine Reihe von Korrekturmaßnahmen ein, z. B. eine kostenfreie Telefonnummer für Zeitarbeiter, die sich diskriminiert fühlen, Diversity-Ausbildung für 2.000 der 4.700 Mitarbeiter und die Verpflichtung für alle Mitarbeiter, von Seiten der Arbeitgeber keinerlei diskriminierende Beschäftigungsaufgaben hinzunehmen; Zuwiderhandlungen werden mit Strafen bis hin zur Entlassung geahndet. Allerdings wurde in jüngster Zeit eine Tochtergesellschaft von Adecco verklagt, da diese auf Wunsch eines Kunden ausschließlich junge, weiße, französische Frauen vermittelte.

Siehe Y. Philippin: „L'entreprise prend des couleurs“ in *Le journal du Dimanche*, 14. Mai 2006, S. 15.

tor oder Gewerkschaften durchgeführt. Der aus der Teilnahme an solchen Programmen gezogene Nutzen hängt davon ab, in welchem Ausmaß die Programme und die Menschen, die sie anbieten, die konkreten Bedürfnisse der Mitglieder der benachteiligten Gruppen tatsächlich erkennen und auf sie eingehen. Es ist daher für die Relevanz und Legitimität der Maßnahmen unerlässlich, die Mitglieder der betroffenen Gruppen zu beraten und bei der Ausarbeitung und Durchführung der Maßnahmen einzubeziehen<sup>47</sup>.

**271.** Berufsberatung, ob sie nun im Verlauf der Sekundär- oder Tertiärbildung oder durch die staatliche Arbeitsvermittlung, Gemeindeorganisationen oder den Arbeitgeber angeboten wird, kann bei der Befähigung zur Selbstbestimmung der Arbeitnehmer und dem Kampf gegen die Diskriminierung ein wichtiges Werkzeug sein<sup>48</sup>. Oft sind beim Umgang mit den Bedürfnissen von Mitgliedern einer benachteiligten Gruppe spezielle Ausbildungsgänge erforderlich, da herkömmliche Ausbildungsprogramme für Menschen, die nur begrenzt lesen oder rechnen können, nicht geeignet sind und die Tatsache übersehen, dass diese in informeller Arbeit beschäftigt sind<sup>49</sup>.

**272.** Das Programm „Trabalho doméstico cidadão“ in Brasilien, ein integraler Bestandteil der Nationalen Berufsausbildungspolitik (PNQS), arbeitet mit einem bahnbrechenden Ansatz und ist daher von besonderem Interesse. Zum ersten Mal in der Geschichte Brasiliens sind Hausangestellte die Zielgruppe einer landesweiten staatlichen

Politik, von denen es 2004 über 6 Millionen gab, d.h. 20 Prozent der beschäftigten Frauen insgesamt, darunter vor allem schwarze Frauen mit geringer Bildung<sup>50</sup>. Das Programm nimmt die dreifache Benachteiligung zur Kenntnis, der Hausangestellte auf Grund ihres Geschlechts, ihrer Rasse und ihrer Klasse ausgesetzt sind, und geht auf diese ein. Die Neuartigkeit des Programms liegt in seinem integrierten Ansatz, der die Berufsausbildung, die Formalisierung der weitgehend nicht angemeldeten Hausarbeit, die Förderung der gewerkschaftlichen Organisation von Hausangestellten und die für sie eingeleiteten Wohnungsbauprogramme kombiniert. Die praktischen Maßnahmen greifen an verschiedenen Fronten: So gibt es Aufklärungskampagnen in den Medien über die schwierige Situation dieser Arbeitnehmer, Steueranreize für die Arbeitgeber, die ihnen ordentliche Arbeitsverträge geben, und Ausbildungskurse für Hausangestellte über Arbeitsrechte, Grundschul- und Berufsausbildung, um ihre beruflichen Aussichten zu verbessern<sup>51</sup>. Beihilfen zu den Transportkosten oder zur Kinderbetreuung erwiesen sich als wichtige Voraussetzungen, um ihre Teilnahme an solchen Veranstaltungen zu ermöglichen. Das Programm wird vom Arbeitsministerium in Zusammenarbeit mit den Hausangestellten über deren Gewerkschaften durchgeführt.

**273.** In Kambodscha wurden in den neunziger Jahren und Anfang des neuen Jahrhunderts in den ländlichen Gebieten mobile Kurse angeboten, die vielen Frauen auf dem Land eine Ausbildung ermöglichten. Bis dahin war ihnen der Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten durch unzureichende Verkehrsmittel und kulturelle Zwänge verstellt, die ihrer physischen Mobilität Grenzen setzten (nach den gesellschaftlichen Normen ist es Frauen nicht gestattet, ihre Haushalte oder Familien-

<sup>47</sup> E. Ogbonna; M. Noon: „A new deal or new disadvantage? British ethnic minorities and Government training“ in *International Journal of Manpower* (Bradford), Jg. 20, Nr. 3/4 (1999).

<sup>48</sup> Für einen Vergleich verschiedener Systeme siehe A.G. Watts; R.G. Sultana: „Career guidance policies in 37 countries: Contrasts and common themes“, in *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, Jg. 4, Nr. 2-3 (2004), S. 105-122.

<sup>49</sup> Siehe I. Zoon; J. Kiers „Report on the Council of Europe Project 'Roma Access to Employment in SEE'“ (Stability Pact for South Eastern Europe, Apr. 2005), unter [www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/stabilitypact/activities/FYROM/access\\_employmentregional\\_en.asp](http://www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/stabilitypact/activities/FYROM/access_employmentregional_en.asp).

<sup>50</sup> L. Abramo; M.E. Valenzuela: „Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina“ in L. Abramo (Hrsg.): *Trabajo decente y equidad de género en América Latina* (Santiago, IAO, 2006), S. 50.

<sup>51</sup> S. Sanches: „Mainstreaming gender and race in active labour market policies: Some reflections and experiences in Brazil“, Mai 2006, für diesen Gesamtbericht ausgearbeitetes Hintergrundpapier.

pflichten für längere Zeit zu verlassen, und es gilt als unschicklich, Nachbarn um eine Mitfahrgelegenheit zu bitten, um einen Kurs außerhalb der eigenen Gemeinde zu besuchen)<sup>52</sup>.

**274.** Arbeitsmarktprogramme wie z. B. öffentliche Arbeit und Gemeindearbeit sollen zeitlich befristete Lohnzahlungen für gering bezahlte und ungelernte Arbeitnehmer schaffen; diese sind in den meisten Entwicklungs- und Transformationsländern ein wesentliches Element der Beschäftigungspolitik. Sie stellen ein wichtiges politisches Instrument dar, das der Unterbeschäftigung entgegenwirkt und die Löhne für Gelegenheitsarbeit erhöhen hilft, vor allem dort, wo nur Aussichten auf eine Zunahme der formalen Lohnbeschäftigung bestehen oder wo neue Arbeitsplätze in diesem Bereich wohl eher an besser qualifizierte Menschen gehen – ob diese nun arbeitslos oder noch nicht Teil der Erwerbsbevölkerung sind.

**275.** Das 2005 in Indien verabschiedete Nationale Gesetz für ländliche Beschäftigungsgarantie (NREGP) institutionalisierte einen Mindestlohn für ungelernte Landarbeiter und hat zum Ziel, mindestens 100 Tage Beschäftigung zu garantieren. Falls ein ländlicher Haushalt diese 100 Tage Arbeit nicht erhält, werden Arbeitslosenbezüge gezahlt. Es ist zu früh, um Schlüsse über die Auswirkung des Plans auf Armut und Gleichstellung der Geschlechter zu ziehen; allerdings gibt es Hinweise auf mögliche Spannungen innerhalb von Familien hinsichtlich der Auswahl des Familienmitglieds, das die Arbeit erhalten soll, und darauf, dass Frauen benachteiligt werden. Anderswo lehrt die Erfahrung jedoch, dass die Höhe und Art der Bezahlung, das Einstellungssystem und die Mobilisierung, die Arbeitsbedingungen und die Art der Schaffung von Arbeitsplätzen entscheidend dafür sind, ob Frauen in diese Programme einbezogen werden oder nicht und welche Vorteile ihnen daraus erwachsen<sup>53</sup>.

**276.** Auf Initiative der IAO werden in ausgewählten Distrikten in Indien Erhebungen veranstaltet, um das Nationale Gesetz für ländliche Beschäftigungsgarantie (NREGP) unter dem Aspekt der menschenwürdigen Arbeit, der Gleichstellung und der Auswirkung auf die Landflucht zu untersuchen. Insbesondere wird die Geschlechterdynamik auf der Ebene des Haushalts, der Gemeinschaft und des Arbeitsplatzes untersucht, um festzustellen, auf welche Weise diese das Ausmaß und die Formen der Teilnahme von Frauen an dem Programm bestimmen. Ziel ist, die notwendigen Sicherungen zu entwickeln und in das Gesetz ein-

zubauen, so dass Männer und Frauen gleichermaßen einen Nutzen aus dem Gesetz ziehen können<sup>54</sup>.

**277.** Bezeichnend ist der Fall von „A Trabajar Urbano“, einem Programm zur Beschaffung von Zeitarbeit durch den Ausbau der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur in Peru. Zielgruppe des Programms sind Haushaltsvorstände – Männer oder Frauen – mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren, die den beiden untersten Quantilen angehören und in sorgfältig ausgewählten städtischen Gebieten wohnen. Insgesamt stellen die Frauen zwar die Mehrheit der Teilnehmer, aber ihre Beteiligung ist je nach untersuchtem Zeitraum und Region unterschiedlich. In Lima arbeiten mehr Frauen als anderswo, weil die gezahlten Löhne sehr niedrig sind und unter dem Durchschnittseinkommen potenzieller männlicher Teilnehmer liegen. In den anderen Städten liegt der Lohn hingegen über dem örtlichen Durchschnittsverdienst potenzieller Teilnehmer und ist daher für Männer interessant, die dann auch in der Mehrheit sind. Auch Änderungen der durch das Programm finanzierten Projekte führten zu einem plötzlichen Wandel der geschlechtlichen Zusammensetzung der Teilnehmer. Die Verlagerung von der fast ausschließlichen Konzentration auf Projekte zur Verschönerung Limas und seiner Parks durch den Ausbau sozialer oder wirtschaftlicher Infrastruktur und die im Rahmen des Programms an die ausführenden Institutionen gerichtete Aufforderung, geeignete Kandidaten auszuwählen, führte dazu, dass in massivem Umfang Männer für diese öffentliche Arbeit eingestellt wurden. Das Programm sah von dieser Aufforderung schließlich ab und begründete dies damit, dass sie zu Fehlinterpretationen und dem unbeabsichtigten Ausschluss von Frauen geführt habe<sup>55</sup>.

### Maßnahmen für den Abbau des geschlechtsspezifischen Gefälles in der Beschäftigung und Entlohnung

**278.** Die Tatsachen lehren uns, dass in den meisten Regionen der Welt die Chancen für Frauen, einer Erwerbsbeschäftigung nachzugehen, gestiegen sind, wenn auch in den einzelnen Regionen in sehr unterschiedlichem Maß, und dass eine wachsende Zahl von Frauen Berufe ergreifen, die früher Männern vorbehalten waren. Trotz der phänomenalen Fortschritte bei ihren Bildungserfolgen verdienen Frauen im Durchschnitt in allen Ländern nach wie vor weniger als

<sup>52</sup> ILO, EIC und UNIFEM: *Decent work for women and men in the informal economy: Profile and good practices in Cambodia* (Bangkok and Phnom Penh, IAA, 2006), S. 67.

<sup>53</sup> A. King Dejaridin: „Public works programmes, strategy for poverty alleviation: The gender dimension“, Issues in Development Discussion Paper No. 10 (Genf, IAA, 1996), S. 18-20.

<sup>54</sup> Institute of Social Studies Trust (ISST): „Women and the NREGA“, Bericht über die erste Phase, Juni 2006 und Landesprogramm für menschenwürdige Arbeit für Indien 2006-09.

<sup>55</sup> M. Tostes: „Igualdad de oportunidades y promoción del empleo en el Perú: Una radiografía“ (unveröffentlichtes Papier, 2006), S.49.

Männer, und für viele Frauen (und auch einige Männer), vor allem die am unteren Ende der Berufsleiter, ist die Vereinbarkeit von Elternschaft und bezahlter Arbeit nach wie vor eine täglich zu meistern Aufgabe.

**279.** Familiäre Verpflichtungen können auf Grund der Organisation der Gesellschaft und der Art und Weise, wie Betreuungsarbeit aufgeteilt ist, ein Nachteil auf dem Arbeitsmarkt sein, wenn sie im Widerspruch zu den Ansprüchen der Arbeit stehen<sup>56</sup>. Da Frauen in den meisten Gesellschaften immer noch den Großteil der familiären Verpflichtungen tragen, ist dies ein Grund für Ungleichheit der Geschlechter. Das Spannungsfeld zwischen Arbeit und Familie schränkt die Freiheit von Frauen ein zu entscheiden, ob, wo und in welcher Art von Tätigkeit sie arbeiten wollen. Dies wiederum wirkt sich auf die Dauer ihrer Beschäftigungsverhältnisse, ihre Arbeitserfahrung sowie ihre Weiterbildungs- und Berufschancen aus und trägt so dazu bei, ihren Verdienst gering zu halten. Aber selbst dann, wenn Frauen mit familiären Verpflichtungen es schaffen, sich auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten, aufzusteigen und hohe Positionen zu erreichen, verdienen sie immer noch weniger als ihre männlichen Kollegen. Dies lässt auf eine vorhandene Diskriminierung beim Entgelt schließen.

**280.** Somit erfordert die Förderung der Gleichstellung bei der Arbeit eine Reihe von kurz- und langfristigen politischen Maßnahmen, die gleichzeitig auf all diese Probleme eingehen.

### Die Förderung der Entgeltgerechtigkeit

**281.** Zu den zahlreichen Ursachen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles gehört auch die geschlechtsspezifische Diskriminierung im Bereich der Entlohnung. Die Übersicht 3.4 verdeutlicht die dem geschlechtsspezifischen Lohngefälle zugrunde liegenden Ursachen mit einer Aufschlüsselung der unterschiedlichen Umstände, die zu Diskriminierung führen.

**282.** Die Lösung des Problems der geschlechtsspezifischen Diskriminierung erfordert in Anbetracht seiner Hartnäckigkeit spezifische Maßnahmen. Zu diesem Zweck ist es unabdingbar, Gleichheit des Entgelts für gleichwertige Arbeit zu gewährleisten, ein im Übereinkommen Nr. 100 der IAO verankertes Grundrecht. Bei der Gleichheit des Entgelts geht es nicht darum, dass Männer und Frauen das Gleiche verdienen oder darum, die von Frauen geleistete Arbeit zu ändern. Entgeltgerechtigkeit bedeutet, die Unterbewertung der typischerweise von Frauen verrichteten Tätigkeiten zu beseitigen und sie ihrem Wert entsprechend zu

entlohnern. Dies ist nicht zwangsläufig eine Reflexion der Marktfaktoren oder des Qualifizierungsbedarfs, sondern spiegelt eher die unterschiedlich verteilte Macht in den Kollektivverhandlungen, vorgefasste Einstellungen im Hinblick auf mangelnde Qualifikationen, Marktsätze und die historisch bedingte Unterbewertung von „Frauenarbeitsplätzen“ wider<sup>57</sup>.

### Geschlechtsneutrale Arbeitsbewertungsmethoden: Ein effektives Werkzeug zur Herstellung von Entgeltgerechtigkeit

**283.** Die Herstellung von Entgeltgerechtigkeit erfordert es, Vergleiche anzustellen und den relativen Wert zweier Arbeitsstellen mit verschiedenen Inhalten festzustellen, indem man die Arbeitsplätze in Komponenten oder „Faktoren“ und „Subfaktoren“ aufgliedert und diesen Punkte zuordnet. Nach analytischen Arbeitsbewertungsmethoden handelt es sich im Allgemeinen um folgende Faktoren: Fertigkeiten/Qualifizierung, Verantwortung, Leistung und Arbeitsbedingungen<sup>58</sup>. Zwei Arbeitsplätze mit dem gleichen numerischen Wert haben einen Anspruch auf gleiches Entgelt. Die Arbeitsbewertung befasst sich mit dem Inhalt des Arbeitsplatzes und nicht mit den Merkmalen oder der Leistung der die Arbeit ausführenden Menschen.

**284.** Um „Männer-“ und „Frauen“-Stellen fair bewerten zu können, muss die Arbeitsbewertung frei von geschlechtsspezifischer Voreingenommenheit sein, denn sonst werden wichtige Anforderungen an die Arbeitsplätze von Frauen nicht berücksichtigt oder niedriger bewertet als bei von Männern besetzten Arbeitsplätzen, was wiederum die Unterbewertung der Arbeitsplätze von Frauen verschärft<sup>59</sup>. Das Verfahren, mit dem Methoden

<sup>57</sup> Siehe: Women and Work Commission (Vereinigtes Königreich): *Shaping a fairer future* (Febr. 2006) unter [www.womenandequalityunit.gov.uk/research/index.htm](http://www.womenandequalityunit.gov.uk/research/index.htm).

<sup>58</sup> Es gibt zwei Hauptmethoden der Stellenbewertung: die globalen/Rankingmethoden und die analytische Stellenbewertungsmethode. Die globalen/Rankingmethoden untersuchen den Arbeitsplatz als Ganzes, nicht seine wesentlichen Bestandteile; dies führt zur Ermittlung der Eigenschaften des Arbeitsplatzinhabers mit den Eigenschaften des Arbeitsplatzes. Daher ist das Urteil der Bewerter durch den traditionellen Wert der Arbeitsstelle beeinflusst. Diese Methoden sind schwierig anzuwenden, wenn es mehr als 10 Arbeitsplatzkategorien gibt. Der Vergleichs- und Rankingprozess muss bei der Einführung jeder neuen Arbeitsstellenkategorie wiederholt werden. Siehe: Pay equity task force: *Pay equity: A new approach to a fundamental right*, Abschlussbericht 2004 (Ottawa, 2004), Kap. 10, unter [www.payequityreview.gc.ca](http://www.payequityreview.gc.ca) und [www.canada.justice.gc.ca](http://www.canada.justice.gc.ca).

<sup>59</sup> Herkömmliche analytische Stellenbewertungsmethoden legen großen Wert auf Fertigkeiten, geistige Anstrengungen und Verantwortung und bevorzugen daher hochrangige Posi-

<sup>56</sup> C. Hein: *Reconciling work and family responsibilities: Practical ideas from global experience* (Genf, IAA, 2005), S. 10-11.

**Übersicht 3.4. Ursachen und Dimensionen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles**

| Ursachen                                                                                 | Dimensionen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Unterschiedliche Produktivitätsmerkmale bei Männern und Frauen                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausbildungsjahre</li> <li>• Fachgebiet</li> <li>• Arbeitserfahrung in Jahren</li> <li>• Dienstalter am Arbeitsplatz</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Unterschiedliche Merkmale der Unternehmen und Sektoren, die Männer und Frauen einstellen | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Größe des Unternehmens</li> <li>• Branche</li> <li>• Gewerkschaftliche Organisation der Unternehmen und Sektoren</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Unterschiede bei den Arbeitsplätzen von Frauen und Männern                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frauen in besser bezahlten Positionen unterrepräsentiert</li> <li>• Frauen in einer geringeren Bandbreite von Berufen und in Berufen, in denen weniger gezahlt wird als bei Männern üblich, überrepräsentiert</li> <li>• Frauen und Männer in unterschiedlichen Bereichen derselben Berufsgruppe angesiedelt</li> <li>• Frauen bei der Teilzeitarbeit überrepräsentiert</li> </ul> |
| Unterschied in der Stundenzahl bezahlter Arbeit                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Männer arbeiten länger (bezahlte Erwerbstätigkeit) als Frauen</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Diskriminierung beim Entgelt                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <i>Unmittelbare Diskriminierung</i>                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterschiedliche Bezahlung für Männer (höher) und für Frauen bei gleicher oder ähnlicher Arbeit</li> <li>• Unterschiedliche Stellenbezeichnung (und Entgelt) für gleiche oder ähnliche Arbeit</li> </ul>                                                                                                                                                                           |
| <i>Mittelbare Diskriminierung</i>                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterbewertung der mit „weiblichen“ Arbeitsplätzen verbundenen Fähigkeiten, Kompetenzen und Zuständigkeiten</li> <li>• Geschlechtsspezifische Benachteiligung bei Arbeitsplatzbewertungsmethoden</li> <li>• Geschlechtsspezifische Benachteiligung bei Systemen der Stelleneinstufung</li> <li>• Geschlechtsspezifische Benachteiligung bei den Arbeitsentgeltsystemen</li> </ul>  |

der Arbeitsbewertung entwickelt und angewendet werden, ist mindestens ebenso wichtig wie diese Methoden und ihr technischer Inhalt selbst (Kasten 3.11). Etwaige und unbeabsichtigte geschlechtsspezifische Diskrepanzen und Vorurteile können bei jeder einzelnen Phase ihrer Entwicklung und Anwendung auftreten.

**285.** In mehreren Industrieländern wurden eine Reihe von Arbeitsbewertungsmethoden entwickelt, die frei von geschlechtsspezifischer Voreingenommenheit sind, z. B. „Schritte zur Gleichheit des

tionen, in denen vorwiegend Männer anzutreffen sind, während Aspekte wie sich sorgen und für andere verantwortlich zu sein, die die Arbeitsplätze von Frauen auszeichnen, nicht berücksichtigt werden. Siehe C. Katz; C. Baitsch: *L'égalité des salaires en pratique – Deux outils d'évaluation du travail non discriminatoire à l'égard des sexes: ABAKABA et VIWIV* (Genf, vdf und Georg Editeur, 1996), S. 27.

Entgelts“ in Schweden <sup>60</sup>, die ABAKABA- und die EVALFRI-Methoden in der Schweiz und die ISOS-Methode in Spanien.

**286.** Dabei zeigte sich immer wieder, wie wichtig es ist, dass die Arbeitsbewertung gemeinsam von der Unternehmensführung und den Mitarbeitern, von Männern und Frauen, durchgeführt wird. In Quebec in Kanada ist es z. B. allen Unternehmen mit 100 oder mehr Mitarbeitern vorgeschrieben, einen Ausschuss für Entgeltgerechtigkeit einzurichten, der sich zu zwei Dritteln aus Arbeitnehmervertretern zusammensetzt, die einer Gewerkschaft angehören können; 50 Prozent müssen Frauen sein. Transparenz beim Entgelt und Aspekte der flexiblen Bezahlung sind ebenfalls von großer Bedeutung dafür, dass die

<sup>60</sup> A. Harriman; C. Holm: *Steps to pay equity: An easy and quick method for the evaluation of work demands* (Equal Opportunities Ombudsman, 2001).

**Kasten 3.11****Die wichtigsten Phasen einer geschlechtsneutralen analytischen Arbeitsbewertung*****Einrichtung und Schulung des Arbeitsbewertungsausschusses***

Meist wird zur Durchführung von Arbeitsbewertungen ein innerbetrieblicher Bewertungsausschuss gegründet. Er sollte zu gleichen Teilen aus Männern und Frauen bestehen; die Frauen sollten nicht alle aus niedrig eingestuftten Stellen und die Männer nicht alle aus hohen Managementpositionen kommen, und es sollte die gleiche Anzahl von Arbeitnehmern und Führungskräften vertreten sein. Der Ausschuss sollte in den technischen Aspekten der benutzten Arbeitsbewertungsmethode und bezüglich geschlechtsspezifischer Diskriminierung beim Entgelt ausgebildet werden.

***Auswahl der zu bewertenden Arbeitsplätze***

Dies erfordert eine Ermittlung der Arbeitsplätze, die von Frauen bzw. von Männern dominiert werden. Ein Kriterium ist der Anteil von Frauen oder Männern, die eine spezielle Arbeit ausüben: Wenn bei einer Arbeit 60 Prozent oder mehr einem Geschlecht angehören, gilt die Arbeit als von Frauen oder Männern dominiert. Um die zu vergleichenden Arbeitsplätze auswählen zu können, müssen alle Arbeitsplätze – Voll- oder Teilzeit, befristet oder unbefristet – berücksichtigt werden.

***Die Wahl der Methode***

Analytische Methoden zur Arbeitsbewertung sind am besten geeignet, geschlechtsspezifische Diskriminierung beim Entgelt festzustellen und zu beseitigen. Nach der Auswahl einer Methode sollten die Faktoren und Subfaktoren der Arbeitsanforderungen festgelegt werden. Alle relevanten Aspekte „männlicher“ und „weiblicher“ Arbeit müssen beschrieben werden, denn das, was *nicht* erkannt wird, wird auch nicht gemessen oder gezählt. Darüber hinaus wird jedem Subfaktor eine Bewertungsskala mit einer bestimmten Anzahl von Intensitätsebenen oder Häufigkeit für die Differenzierung der Arbeitsplatzkategorien zugewiesen. Bei der Festsetzung dieser Ebenen ist es wichtig, geschlechtsspezifische Verzerrungseffekte zu vermeiden und den normalerweise mit männlicher Arbeit assoziierten Subfaktoren automatisch eine längere Skala zuzuweisen.

***Das Sammeln von arbeitsbezogenen Informationen***

Der Inhalt der zum Vergleich herangezogenen Arbeitsplätze muss bekannt sein. Informationen kann man aus formalen Stellenbeschreibungen und/oder Fragebögen in offener oder geschlossener Frageform erhalten; die Beschäftigten können diese ausfüllen oder befragt werden, oder man kann beides kombinieren. Es ist darauf zu achten, dass die in dem Fragebogen oder Interview benutzte Sprache nicht zum Fortbestehen der geschlechtsspezifischen Benachteiligung beiträgt, indem etwa bei der Beschreibung der mit der Arbeit von Frauen verbundenen Aufgaben der Begriff „Koordinieren“ statt „Leiten“ oder das Passiv statt des Aktivs gebraucht wird. Beschäftigte und Vorgesetzte sollten bei dieser Datensammlung mitwirken, und beide Parteien müssen die Information billigen. Eventuelle Meinungsverschiedenheiten müssen diskutiert und ausgeräumt werden.

***Untersuchung der Ergebnisse der Arbeitsbewertung***

Auf der Grundlage der gesammelten Information und der akzeptierten Faktoren, Subfaktoren und der entsprechenden Bewertungsskalen entwirft der Ausschuss die Stellenbeschreibungen der bewerteten Arbeitsplätze.

*Festsetzung des Wertes der bewerteten Arbeitsplätze:* Dafür ist es notwendig, die einzelnen Faktoren und Subfaktoren zu gewichten, denn nicht alle Faktoren sind für die Arbeit eines Unternehmens von gleicher Bedeutung. Die Gewichtung der Faktoren muss diese Unterschiede widerspiegeln und transparent und frei von geschlechtsspezifischer Diskrepanz sein. Auf dieser Grundlage werden den bewerteten Arbeitsplätzen dann Punkte zugewiesen, und diese werden wiederum in Punktskizzen zusammengefasst.

***Analyse und Abgleichung der Punktergebnisse***

Nach Abschluss der Bewertungsarbeit und der Punktkalkulation müssen die Punktergebnisse geprüft werden. Dazu muss verifiziert werden, ob es systematische Unterschiede bei der Punktzahl von „Männer-“ und „Frauen“-Arbeitsplätzen und bei den Lohnsätzen für ihre Arbeit gibt.

***Messung und Beseitigung des Lohngefälles***

Nachdem der auf Diskriminierung zurückzuführende Anteil des Entgelts bestimmt ist, muss das Entgelt für die unterbewertete Arbeit entsprechend erhöht werden.

Quelle: IAA: "Promoting pay equity through job evaluation free from gender bias: A step-by-step guide" (in Kürze erscheinend).

Mitarbeiter die Ergebnisse als gerecht und rechtmäßig wahrnehmen.

**287.** Kommissionen für Entgeltgerechtigkeit oder Kommissionen mit einer breiter gefächerten Zuständigkeit für Antidiskriminierungsfragen

spielen gerade bei KMUs oft eine wichtige Rolle bei der Erzielung von Entgeltgerechtigkeit. So bietet z. B. in Schweden seit 2001 ein für Chancengleichheit zuständiger Ombudsman Information und Beratung, um den Sozialpartnern bei der

Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach dem Chancengleichheitsgesetz zu helfen, wobei der Kartierung von Löhnen eine besondere Rolle zukommt. Im Vereinigten Königreich entwickelte die Kommission für Chancengleichheit eine Fülle an nützlichem Material zur Förderung von Praktiken der Entgeltgerechtigkeit gerade auch in kleinen Unternehmen. Der Einsetzung von dreigliedrigen Ausschüssen zur Entwicklung von Arbeitsbewertungswerkzeugen für spezielle Sektoren ist für kleine Unternehmen von besonderer Bedeutung. Die Kommissionen helfen mit, die Verwaltungskosten der Arbeitsbewertungsprozesse zu reduzieren (siehe Abschnitt über den Aktionsplan der IAO für die Beseitigung von Diskriminierung in Teil IV, Kapitel I – das EQUAL-Projekt in Portugal).

**288.** Vor allem in den Industrieländern zeichnet sich eine klare Tendenz ab, das Anliegen der Entgeltgleichheit in die Kollektivverhandlungen aufzunehmen. Dies ist zwar eine positive Entwicklung; allerdings besteht die Gefahr, dass die Entgeltgerechtigkeit, falls sie ausschließlich dem Bereich der Kollektivverhandlungen überlassen wird, anderen Fragen untergeordnet wird (siehe Abschnitt über Kollektivverhandlungen in Kapitel 2).

**289.** Arbeitsbewertungsmethoden und -verfahren tragen zur Entgeltgerechtigkeit bei, indem sie zu Messungen und zur Beseitigung des durch Entgeltdiskriminierung entstehenden Lohngefälles beitragen. In der Praxis ist dies nicht immer der Fall, denn einzelne Länder haben eine unterschiedliche Vorstellung von dem, was unter Entgeltgerechtigkeit zu verstehen ist. Dies reicht von der Beseitigung diskriminierender Entgeltpraktiken bis zur teilweisen Eliminierung dieser Praktiken in Verbindung mit Maßnahmen, die auf andere Ursachen des Lohngefälles insgesamt eingehen (Übersicht 3.5).

**290.** In vielen Entwicklungsländern ist die analytische Arbeitsbewertung nach wie vor ein Problem, und zahlreiche Länder verfügen nicht über Methoden für eine objektive Arbeitsplatzbewertung. Eine Reihe auch neuerer nationaler Gesetze und Vorschriften verweist lediglich auf „identische“ oder „vergleichbare“ Arbeit, nicht jedoch auf den breiter gefassten Begriff der „gleichwertigen Arbeit“<sup>61</sup>. Außerdem gelten die Bestimmungen über das gleiche Entgelt oft nur für den Grundlohn, für Barbezahlung oder bestimmte Bei-

hilfen und lassen so eine geschlechtsspezifische Diskriminierung im Bereich der flexiblen Entlohnung weiterhin zu<sup>62</sup>.

**291.** Daher könnte nun vor allem dort, wo informelle Arbeit, überzählige Arbeitskräfte und Armut weit verbreitet sind, der Eindruck entstehen, dass gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit ein „Luxus“ ist, den sich nur entwickelte Länder leisten können. Einige Länder, darunter Mauritius, Nigeria und Libanon, erbaten jedoch in diesem Bereich konkrete Unterstützung durch die IAO.

**292.** Seit 2001 weist die Internationale der Öffentlichen Dienste (PSI) mit zum Teil ermutigenden Ergebnissen darauf hin, dass Entgeltgerechtigkeitsprogramme zu weiter reichenden Zielsetzungen beitragen wie etwa zur Verringerung der Armut, zur sozialen Integration und zu einer verbesserten Qualität der öffentlichen Dienstleistungen<sup>63</sup>. Die Zielsetzung der Entgeltgerechtigkeit findet damit größere gesellschaftliche und politische Akzeptanz. Die Entgeltgerechtigkeit hat weitere Vorteile, z. B. eine bessere Kenntnis der Arbeitsanforderungen und damit einhergehend eine gezieltere Ausbildung auf Firmenebene und bessere Effektivität beim Entgelt, bei der Einstellung und den Auswahlpraktiken (siehe Kasten 4.1 in Teil IV).

**293.** Immer mehr Länder erkennen, dass Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei der Beschäftigung und im Berufsleben auch generell zum Abbau der Entgeltunterschiede beitragen. Schritte zur Förderung der Gleichstellung im Arbeitsleben, z. B. die bessere Vereinbarkeit von Arbeit und Familie, können dazu beitragen, das Lohngefälle zu beseitigen, indem sie die Dauer der Betriebszugehörigkeit und die Arbeitserfahrung von Frauen und ihre Ausbildung und Berufsaussichten verbessern.

### *Maßnahmen am Arbeitsplatz zur Ausweitung der Chancen von Arbeitnehmern mit Familienpflichten*

**294.** Eine familienfreundliche Organisation ist nicht nur für Frauen, sondern auch für Männer da, und der Begriff der „Familie“ geht über die Verantwortung für die Kinderbetreuung hinaus und gilt auch für alle anderen Familienmitglieder, die von einem erwerbstätigen Familienmitglied abhängig sind – ob männlich oder weiblich – (Bei-

<sup>61</sup> Z. B. Ägypten, Burkina Faso, Demokratische Republik Kongo, Estland, Fidschi, Honduras, Indien, Jamaika, Kirgistan, Republik Kongo, Kuba, Nepal, Mexiko, Neuseeland, Nicaragua, Panama, Peru, Ruanda, Rumänien, Slowakei, Thailand und die Zentralafrikanische Republik; K. Landuyt: „Equal remuneration for men and women for work of equal value: Convention No. 100“, Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen (Genf, IAA, Febr. 2006), S. 1.

<sup>62</sup> Zum Beispiel Norfolk Island (Australien), Demokratische Republik Kongo, Kirgistan, Pakistan, Ruanda, Slowakei und Thailand; ebd., S. 2.

<sup>63</sup> A. Hegewisch; S. Hammond; K. Valladares: „Report of the evaluation of the PSI Pay Equity Campaign“, 31. Okt. 2006, unter [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org).

### Übersicht 3.5. Unterschiedliche Methoden zur Förderung der Entgeltgerechtigkeit

| Modell 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Modell 2                                                                                                                                                                                                                                                                             | Modell 3                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Umfassender Ansatz mit dem Ziel der Beseitigung diskriminierender Entgeltpraktiken und dem auf Diskriminierung basierenden Lohngefälle                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Teilansatz mit dem Ziel der Beseitigung diskriminierender Entgeltpraktiken                                                                                                                                                                                                           | Gemischter Ansatz mit dem Ziel der Beseitigung bestimmter diskriminierender Entgeltpraktiken und des geschlechtsspezifischen Lohngefälles insgesamt                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Schweden und Quebec, Kanada                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Vereinigtes Königreich, Niederlande                                                                                                                                                                                                                                                  | Frankreich, Schweiz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Vorgeschrieben                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Freiwillig                                                                                                                                                                                                                                                                           | Vorgeschrieben                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schreibt die Entwicklung einer geschlechtsneutralen Arbeitsbewertungsmethode vor</li> <li>• Behandelt und vergleicht Arbeitsplätze, die von Frauen bzw. Männern dominiert werden</li> <li>• Misst das Lohngefälle zwischen gleichwertigen Arbeitsplätzen</li> <li>• Korrigiert die Löhne bei von Frauen dominierten Arbeitsplätzen und beseitigt das Gefälle innerhalb eines vorgegebenen Zeitrahmens</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schreibt die Entwicklung einer geschlechtsneutralen Arbeitsbewertungsmethode vor</li> <li>• Keine genauen Richtlinien für die Messung des Lohngefälles</li> <li>• Keine genauen Richtlinien für die Beseitigung des Lohngefälles</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfordert eine geschlechtsspezifische Regressionsanalyse, wobei bei einem Lohngefälle von über 5 Prozent die Analyse bestimmte Korrekturmaßnahmen bedingt (Schweiz)</li> <li>• Bewertung der Lohnverteilung nach Geschlecht, des monatlichem Durchschnittseinkommens nach Geschlecht und des Frauenanteils an den 10 höchstbezahlten Berufen (Frankreich)</li> <li>• Die Entwicklung einer geschlechtsneutralen Arbeitsplatzbewertungsmethode ist nicht vorgeschrieben</li> <li>• Keine genauen Richtlinien für eine Messung des Lohngefälles</li> <li>• Keine genauen Richtlinien für eine Beseitigung des Lohngefälles</li> </ul> |

Quelle: M.T. Chicha: *A comparative analysis of promoting pay equity: Models and impacts*, DECLARATION-Arbeitspapier Nr. 49 (Genf, IAA, 2006).

spiel: ältere Unterhaltspflichtige oder ein behinderter Partner).

**295.** Weltweit gibt es schätzungsweise 340 Millionen Kinder unter sechs Jahren und 930 Millionen unter fünfzehn, die in Haushalten leben, in denen alle Erwachsenen für Entgelt arbeiten<sup>64</sup>. Diese Situation ist auf das weltweite Streben der Frauen in die Erwerbsbevölkerung ohne einen entsprechenden Rückgang der Arbeit der Männer und familienunfreundliche staatliche und betriebliche Politiken zurückzuführen.

**296.** In den Industrie-, Entwicklungs- und Transformationsländern erschweren es die heutigen Arbeitszeittrends den Arbeitnehmern mit familiären Verpflichtungen gleichermaßen, Arbeitsleben und Familienbetreuung miteinander zu vereinbaren. In den Industriestaaten ist viel die Rede von einer Intensivierung und „Verdichtung“ der

Arbeitszeit, d.h. die Beseitigung unproduktiv verbrachter Zeit während des Arbeitstages, vor allem bei Führungskräften und Selbstständigen<sup>65</sup>. Lange Arbeitszeiten sind offenbar auch in den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten ein typisches Merkmal, und Überstunden insbesondere bei bestimmten schlecht ausgebildeten und gering entlohnnten Arbeitnehmern sind in Thailand<sup>66</sup> sowie in Ländern wie Argentinien, Brasilien, Kolumbien, Chile und Mexiko<sup>67</sup> die Norm.

<sup>65</sup> J.-Y. Boulin; M. Lallement; F. Michon: „Decent working time in industrialized countries: Issues, scopes and paradoxes“, in J.-Y. Boulin; M. Lallement; J.C. Messenger; F. Michon (Hrsg.): *Decent working time: New trends, new issues* (Genf, IAA, 2006), S. 32.

<sup>66</sup> K. Kusakabe: *Reconciling work and family: Issues and policies in Thailand*, Conditions of Work and Employment, Serie Nr. 14 (Genf, IAA, 2006).

<sup>67</sup> M.L. Vega Ruiz (Hrsg.): *La Reforma laboral en América Latina : 15 años después – Un análisis comparado* (Lima, IAA, 2005), S.41-43.

<sup>64</sup> J. Heymann: *Forgotten Families: Ending the growing crisis confronting children and working parents in a global economy*, (New York, Oxford University Press, 2006), S. xi und 7.

**297.** Lange Arbeitszeiten wirken sich auf Frauen unverhältnismäßig stark aus, da nach wie vor sie es sind, die den Großteil der familiären Betreuungsaufgaben wahrnehmen und so ihren Möglichkeiten Grenzen setzen, ob, wo und an welchem Arbeitsplatz sie arbeiten wollen. In den Industrieländern sind die extrem langen Arbeitszeiten ein Hindernis für die Einstellung und den Verbleib von Frauen in Führungspositionen, und sie verfestigen auf diese Art die geschlechtsspezifische Arbeitstrennung und daher auch das Lohngefälle. In Kanada z. B. nehmen Frauen mit familiären Verpflichtungen eher als Männer regelmäßige zeitlich befristete und saisonabhängige Teilzeitarbeit am Wochenende an, offenbar in dem Versuch, auf die Arbeitszeit ihrer während der Woche (Montag bis Freitag) arbeitenden Ehemänner Rücksicht zu nehmen<sup>68</sup>.

**298.** In der informellen Wirtschaft wirkt sich der Zeitdruck besonders stark auf bestimmte Arbeitnehmerkategorien aus, z. B. Markthändler, also oft Frauen, die ihre Kinder zur Arbeit mitbringen und es ständig mit den sich jahreszeitlich wandelnden Anforderungen, Wetterbedingungen und Marktzeiten zu tun haben, die oft entweder sehr früh morgens beginnen oder bis in den späten Abend reichen.

**299.** Diese Arbeitsstrukturen verstärken die ungleiche Aufteilung der bezahlten und der unbezahlten Arbeit zwischen Frauen und Männern, untergraben die Aussichten von Frauen auf Arbeit, Berufsleben und Entgelt und vergrößern ihre allgemeine Arbeitsbelastung (Abbildung 3.1).

**300.** Familienfreundliche staatliche Maßnahmen können dazu beitragen, diese Herausforderungen effektiver anzugehen, wenn gleichzeitig Fragen der Gleichstellung berücksichtigt werden (Kasten 3.12). Vielleicht können sie auch den alarmierenden Rückgang der Geburtenrate in einer Reihe von Industrieländern, z. B. in Japan und Italien, verlangsamen helfen. OECD-Studien belegen, dass in einigen Ländern die Korrelation zwischen dem Anteil der Frauen an der Erwerbsbevölkerung und der Gesamtgeburtenrate nach der Einführung einer Reihe von Initiativen zur Verringerung des Spannungsverhältnisses zwischen Arbeit und Familie, also z. B. umfassende Kinderbetreuungsangebote, geringere direkte Kosten für Kinder, mehr Möglichkeiten einer Teilzeitbeschäftigung und längerer Familienurlaub nach bisher negativen Zahlen nun positiv ausfiel<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> I.U. Zeytinoglu; G.B. Cooke: „Who is working at weekends? Determinants of regular weekend work in Canada“, in J.-Y. Boulin, et al. (Hrsg.): *Decent working time*, a.a.O., S. 411-412.

<sup>69</sup> A.C. D'Addio; M. Mira d'Ercole: *Trends and determinants of fertility rates in OECD countries: The role of policies*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 27 (Paris, OECD, 2005).

## Teilzeitarbeit

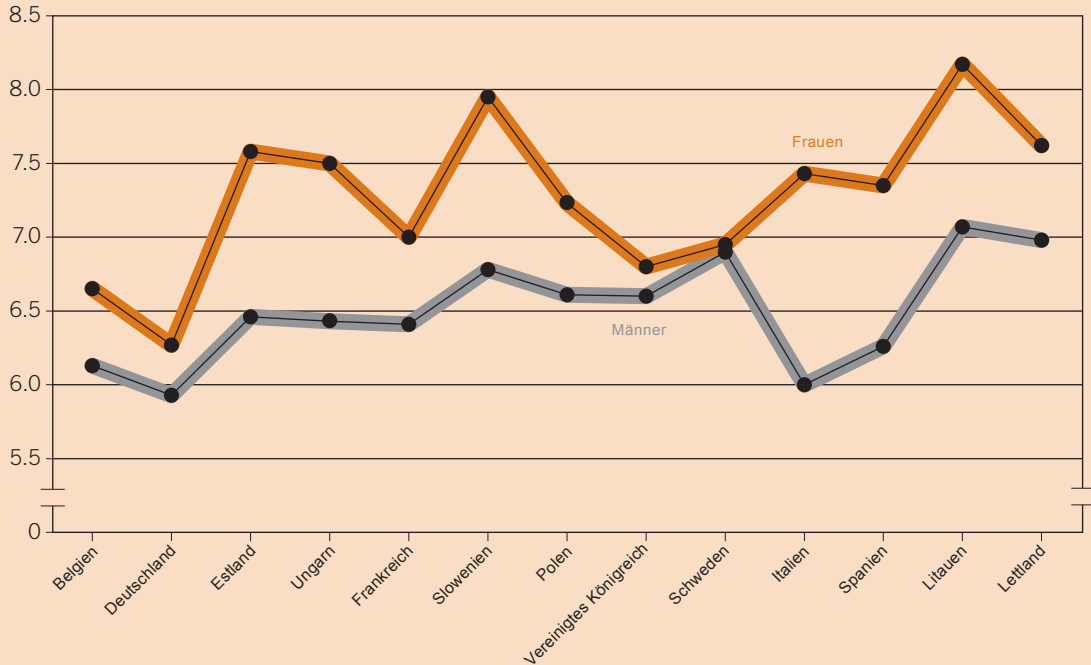
**301.** Die Teilzeitarbeit in der OECD und den EU-15-Ländern stieg in den letzten zehn Jahren stark und kontinuierlich an; dieses Angebot führte zu einer größeren Teilhabe der Frauen an der Arbeit. Innerhalb der OECD-Länder gibt es allerdings trotz der zunehmenden Verbreitung der Teilzeitarbeit erhebliche Schwankungen bei der relativen Größe ihres Anteils an der Beschäftigung und der Verteilung in den einzelnen Sektoren und Berufen (Abbildung 3.2). Diese Unterschiede erklären sich aus den unterschiedlichen nationalen Politiken und Institutionen; in den meisten Ländern bleibt Teilzeitarbeit jedoch Frauenarbeit und ist gleichbedeutend mit geringem Status und Ausbildungsstand und begrenzten beruflichen Aufstiegschancen, obwohl sie oft so dargestellt wird, als sei sie für arbeitende Väter ebenso verfügbar wie für arbeitende Frauen. Zudem ist die Teilzeitarbeit vermutlich oft eine unfreiwillige Lösung in dem Sinne, dass sie im Vergleich zu einer Vollzeitstelle die zweitbeste Lösung ist.

**302.** Die Teilzeitarbeit kann allerdings dabei helfen, Arbeit und Elternschaft miteinander zu vereinbaren, ohne dass sich die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten bei Beschäftigung und Entgelt und in der Familie verschärfen. Bei einer Vergleichsuntersuchung der Teilzeitarbeit in Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich stellte sich heraus, dass die Niederlande es geschafft haben, einige der mit dieser Form der Arbeit generell verbundenen Nachteile für den Arbeitsmarktstatus der Frauen zu beseitigen. Zunächst „normalisierte“ das Land die Teilzeitarbeit, indem es die Unterschiede zwischen Teilzeit- und Vollzeitarbeitnehmern in Bezug auf Rechte, Sozialleistungen und Einkommen ausschaltete, während in Deutschland und im Vereinigten Königreich diese Stellen sehr wenige Wochenarbeitsstunden (im Vereinigten Königreich sind es unter 16 Stunden) und geringere Lohnkosten und Bezahlung umfassen und von Sozialschutzleistungen ausgenommen sind. Zweitens gelang es den Niederlanden, die Teilzeit in allen Sektoren und Berufen einzuführen, und anders als in den anderen beiden Ländern ist die Teilzeit gleichmäßig auf alle Gruppen von Frauen verteilt. Aus diesen Gründen gibt es kaum unfreiwillige Teilzeitarbeit, und sie ist unter Männern stärker verbreitet als in anderen Ländern<sup>70</sup>.

**303.** Diese Ergebnisse erklären sich aus einer umfassenderen Arbeitsmarktregulierung, der Mobilisierung von Frauenorganisationen und der Unterstützung der Sozialpartner. Trotzdem hinken Ausbildung und Berufsaussichten von Teilzeit-

<sup>70</sup> M. Yerkes; J. Visser: „Women's preferences or delineated policies? The development of part-time work in the Netherlands, Germany and the United Kingdom“, in J.-Y. Boulin et al., a.a.O., S. 257.

**Abbildung 3.1. Durchschnittliche Arbeitszeit (entlohnt und nicht entlohnt) von Männern und Frauen im Alter von 20-74, ausgewählte EU-25-Länder (Stunden pro Tag)**



Quelle: Eurostat: „A statistical view of the life of women and men in the EU 25“, News release 29/2006, 6. März 2006, unter [epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu).

### Kasten 3.12

#### Die wichtigste Anforderung an familienfreundliche Maßnahmen ist die Gleichstellungsorientierung

Anerkennung der fürsorgenden Rolle der Männer: Angebot von Vaterschaftsurlaub und nach dem anfänglichen Mutterschaftsurlaub die Möglichkeit für Männer und Frauen von nicht übertragbarem Elternurlaub.

Familienkompatiblere Gestaltung der „normalen“ Arbeit: Flexible Organisation bezüglich Arbeitsplan, Ruhezeiten und Ferien, Bereitstellung von Jahresurlaub, kurze Abwesenheit bei Notfällen, (gute) Teilzeit, Flexizeit, Zeitkonten, Telearbeit, geringere tägliche Arbeitszeit und weniger Überstunden.

Bessere Vereinbarkeit von Familienpflichten und Arbeit: Verfügbarkeit von erschwinglicher und qualitativ guter Kinderbetreuung für Vorschul- und Kleinkinder.

Förderung einer gerechteren Aufteilung der Familienpflichten zwischen Männern und Frauen.

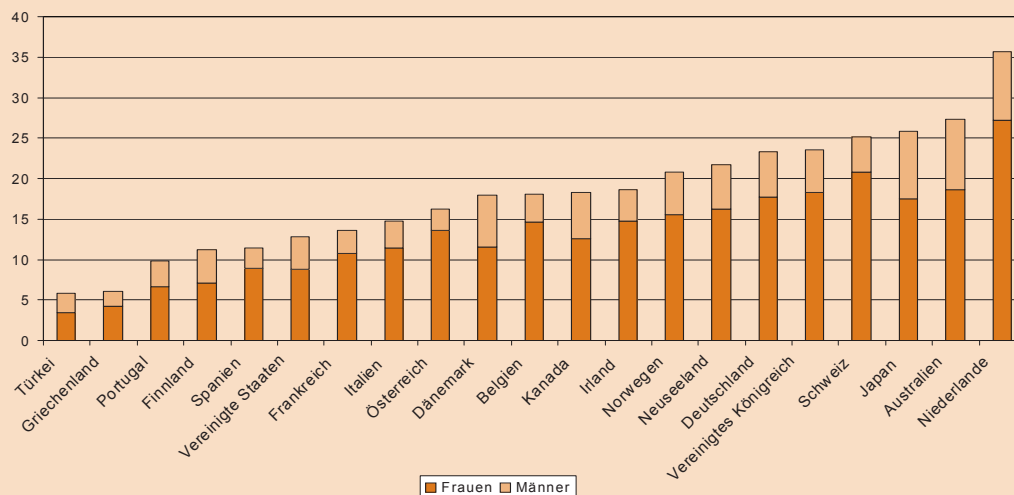
arbeitnehmern immer noch hinterher, und auch die unzureichende Kinderbetreuung ist weiterhin ein Problem.

**304.** Zudem können die Arbeitnehmer in den genannten drei Ländern auf Grund kürzlicher Gesetzesreformen unter bestimmten Umständen zwar eine Änderung der Arbeitszeit beantragen; allerdings nahm bisher kaum jemand diese Möglichkeit in Anspruch. Es ist zu vermuten, dass die Arbeitnehmer befürchten, ein Antrag auf verkürzte Arbeitszeit könne sich negativ auf ihre Berufsaussichten auswirken.

#### Die Organisation der Kinderbetreuung

**305.** Erschwingliche und verlässliche Kinderbetreuungseinrichtungen sind der Schlüssel zu einer vermehrten Teilnahme der Frauen an der Arbeit und dem Verbleib von Müttern im Arbeitsmarkt. Sie ermöglichen es auch allein erziehenden und verheirateten Männern, die bezahlte Arbeit mit Familienpflichten zu vereinbaren. Kinderbetreuungseinrichtungen und -regelungen müssen die Bedürfnisse unterschiedlicher Kindergruppen berücksichtigen, von Klein- über Vorschul- bis zu

**Abbildung 3.2. Teilzeitarbeit<sup>1</sup> als Anteil an der Gesamtbeschäftigung, nach Geschlecht, ausgewählte Länder, 2005**



<sup>1</sup> Weniger als 30 Stunden pro Woche. Japan: weniger als 35 Stunden pro Woche.

Quelle: OECD: *Employment Outlook 2006: Boosting jobs and incomes* (Paris, 2006), Statistischer Anhang, Tabelle E.

Schulkindern, die nach der Schule beaufsichtigt werden müssen.

**306.** Bei der Vorschulerziehung gibt es weltweit ermutigende Entwicklungen, d.h. im Alter von drei Jahren bis zur Einschulung<sup>71</sup>. Die Ausweitung der Dienstleistungen in den frühen Kindheitsjahren, d. h. für Kinder unter drei Jahren, verläuft in den Industrieländern allerdings eher schleppend und hatte in vielen Entwicklungs- und Transformationsländern sowie in der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS) keinerlei Priorität<sup>72</sup>. Nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Blocks behielten Länder wie die Tschechische Republik, Ungarn<sup>73</sup>, Polen, Weißrussland und die Ukraine lange, bezahlte oder unbezahlte Elternurlaube für Mütter bei<sup>74</sup>. Diese langen Auszeiten wurden genutzt, um die Nachfrage nach Kinderbetrieungsdiensten zu senken und entsprechende Inves-

itionen zu vermeiden<sup>75</sup>. Das schrumpfende Angebot an preisgünstiger und zuverlässiger Kinderbetreuung in den Ländern Ost- und Mitteleuropas, vor allem außerhalb großer Städte, hat es für Mütter schwieriger gemacht, Berufs- und Familienleben miteinander zu vereinbaren. Dies hat zu einer stärkeren Diskriminierung von Frauen am Arbeitsplatz geführt<sup>76</sup>.

**307.** Partnerschaften zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor könnten eine äußerst wichtige Rolle bei der Reduzierung der Fördermittel für die Kinderbetreuung spielen. In China ist bei der Versorgung mit Vorschuldienstleistungen ein Trend zur Privatisierung und zu einer vermehrten Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor zu beobachten. Betriebliche Kindergärten wurden aufgelöst oder an örtliche Bildungsbehörden überführt, nichtstaatliche Institutionen sollen die wichtigsten Anbieter von Kinderkrippen und Kindergärten für Kinder im Alter von drei bis fünf Jahren werden, und dafür müssen sie aus verschiedenen Quellen Mittel mobilisieren, z. B. von Unternehmen, Bürgern und Gemeinden. Schritte wurden unternommen, um in ländlichen Gebieten bessere

<sup>71</sup> UNESCO: *Education für All: Global Monitoring Report 2006: Literacy for life* (Paris, 2005), S.40.

<sup>72</sup> Soo-Hyang Choi: *Pre-primary education: The valid investment option for EFA*, UNESCO Policy Brief on Early Childhood, Nr. 31, März-Apr. 2006.

<sup>73</sup> Siehe E. Fultz; M. Ruck; S. Steinhilber (Hrsg): *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Budapest, IAA, 2003).

<sup>74</sup> Siehe Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE): „Employability policies in transition countries: Issues, good practices, and policy options“, dem Regional Symposium on Mainstreaming Gender into Economic Policies vorgelegtes Hintergrundpapier, 28.-30. Jan. 2004, Genf, S.12.

<sup>75</sup> L. Haddad: *An integrated approach to early childhood education and care*, UNESCO Early Childhood and Family Policy Serie Nr. 3, Okt. 2002, S.7.

<sup>76</sup> S. Steinhilber: „Women's views on social security reform: Qualitative survey“, in E. Fultz et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 319-320.

Leitlinien für frühkindliche Betreuungsdienste anzubieten<sup>77</sup>.

**308.** In Kenia sind Eltern und Gemeinden die wichtigsten Partner bei der Verwaltung der Vorschulzentren, die im Jahr 2000 von 34 Prozent der 3- bis 5-Jährigen besucht wurden. 80 Prozent dieser Zentren sind zwar staatlich, und die öffentliche Hand übernimmt die laufenden Kosten für den Betrieb der Vorschulen, Eltern und Gemeinden stellen jedoch Grundstücke und die Mittel für den Bau von Einrichtungen und zahlen das Mobiliar, Materialien und die Gehälter der Lehrer. Weitere wichtige Merkmale des Programms sind die Dezentralisierung und die Achtung der reichen und vielfältigen Kultur des Landes<sup>78</sup>.

**309.** Auch Gewerkschaften und Unternehmen können sich effektiv zusammentun, um die Spannungen zwischen Arbeits- und Familienleben zu überwinden. Ein gutes Beispiel ist eine Kinderbetreuungseinrichtung in Bangkok, Thailand, die eingereicht wurde, um die Mitarbeiter des Unternehmens TOT PLC bei der Betreuung ihrer Kinder zu unterstützen. Das Unternehmen stellt das Gebäude und die Gewerkschaften zahlen die Gehälter der Erzieher; die Eltern bringen Decken für die Kinder, Windeln und Wasser- und Milchflaschen. Die Einrichtung versorgt Kinder im Alter von eineinhalb bis fünf Jahren<sup>79</sup>.

**310.** Die speziellen Umstände und Bedürfnisse der Arbeitnehmer mit Familienpflichten in der informellen Wirtschaft erfordern besondere Beachtung. Der Preis für die Tatenlosigkeit in diesem Bereich ist nur zu gut bekannt: Kinder werden zu gefährlichen Arbeitsplätzen mitgenommen oder unbeaufsichtigt zuhause gelassen, wo sie sich verletzen oder krank werden können, oder sie werden aus der Schule genommen, um jüngere Geschwister zu versorgen, oder in informellen Einrichtungen von unzureichender Qualität untergebracht<sup>80</sup>.

**311.** Die Erfahrung lehrt, dass diese Situation geändert werden kann und dass eine Konzentration auf bestimmte Kategorien informeller Arbeitnehmer und spezielle Bereiche offenbar zu ermutigenden Ergebnissen führt. In Indien wurden auf Baustellen Kinderkrippen für die Betreuung der Kinder von Wanderbauarbeitern eingerichtet. Heute betreibt das System der mobilen Kinderhorte ein Netzwerk von 450 Tagespflegeeinrichtungen auf Baustellen und in Elendsvierteln in Neu-Delhi, Mumbai und Pune und erreicht so 600.000 Kinder<sup>81</sup>. In Südafrika setzte StreetNet,

eine Organisation, die Straßenverkäufer vertritt, den Bau von Wasseranlagen und Kinderbetreuungseinrichtungen bei der Planung von neuen Märkten auf die Tagesordnung ihrer Verhandlungen mit lokalen Behörden. Dies ist Teil eines größeren Pakets von Forderungen, zu denen u.a. auch vereinfachte Lizenzverfahren und ein Ende der Belästigung und der Beschlagnahme von Waren nicht lizenzierter Verkäufer gehören.

### Vaterschafts- und Elternurlaub

**312.** Urlaubsansprüche für die Kinderbetreuung sind ein Bereich, der sich in den letzten Jahren in verschiedenen Ländern sehr gewandelt hat. Väter werden durch die Einführung des Vaterschaftsurlaubs oder Änderungen beim Elternurlaub zunehmend ermutigt, Betreuungsurlaub zu nehmen. Die in letzter Zeit eingeführten Ansprüche auf Vaterschaftsurlaub, ein kurzer Urlaub gleich nach der Geburt, sind teilweise freiwillig, teilweise verbindlich vorgeschrieben: In Italien haben Väter einen Anspruch auf zwei Wochen Urlaub nach der Geburt, sind aber nicht verpflichtet, diesen zu nehmen; in Portugal beträgt der Vaterschaftsurlaub 20 Tage, von denen fünf verbindlich vorgeschrieben sind. Der Urlaub ist unterschiedlich lang (von einem Tag in Chile, Tunesien und Saudi-Arabien bis zu 90 Tagen in Island und Slowenien), er kann bezahlt oder unbezahlt sein (letzteres ist häufiger der Fall) und er wird vom Arbeitgeber, dem Sozialversicherungssystem oder einer Kombination aus beiden finanziert<sup>82</sup>.

**313.** In Island wird seit der Gesetzesreform von 2001 kein Unterschied mehr zwischen Vater- und Mutterschaftsurlaub gemacht; statt dessen wird nach der Geburt ein neunmonatiger bezahlter Urlaub gewährt (bei 80 Prozent des Gehalts). Dieser teilt sich in drei gleiche Teile zwischen Mutter, Vater (dessen Quote ist nicht übertragbar) und dem Paar auf.

**314.** In einigen Ländern ist Elternurlaub, also ein relativ langer Zeitraum nach dem Ablauf des Mutterschaftsurlaubs, für Männer wie Frauen möglich. Entweder ist dies ein gemeinsamer Anspruch für beide Elternteile (z. B. in Kuba, Estland, Ungarn und Vietnam), oder es sind nicht übertragbare Einzelansprüche (z. B. in Belgien, Island, Irland) oder eine Kombination von Einzel- und Familienansprüchen (Norwegen und Schweden). In Europa spielte die Richtlinie zur Rahmenvereinbarung über Elternurlaub<sup>83</sup> eine entschei-

<sup>77</sup> L. Haddad, a.a.O., S. 9-10.

<sup>78</sup> Ebd., S. 15-16.

<sup>79</sup> K. Kusakabe, a.a.O., S. 58.

<sup>80</sup> J. Heymann: *Social transformations and their implications for the global demand for ECCE*, UNESCO Policy Brief on Early Childhood, Nr. 8, Nov.-Dez. 2002.

<sup>81</sup> Siehe [www.mobilecreches.org](http://www.mobilecreches.org).

<sup>82</sup> I. Öün; G. Pardo Trujillo: *Maternity at work: A review of national legislation – Findings from the ILO's Condition of Work and Employment Database* (Genf, IAA, 2005), S. 37-38.

<sup>83</sup> Richtlinie 96/34/EG vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub, *Amtsblatt* L145, 19. Juni 1996, S. 4-9. Nach dieser Richtlinie sollte beiden Elternteilen ein individueller Urlaubsanspruch von mindestens drei Monaten zustehen.

dende Rolle bei der Erhöhung der Zahl der Länder, die einen Anspruch auf Elternurlaub anbieten; dies ermutigt Väter, Elternurlaub zu nehmen, und fördert gleichzeitig die Gleichstellung.

**315.** Allerdings wird dieser Anspruch faktisch einem großen Teil der arbeitenden Eltern vorenthalten, insbesondere Selbstständigen, Zeitarbeitnehmern, Arbeitnehmern in kleinen Unternehmen (Vereinigte Staaten) oder auf Grund einer früheren Beschäftigung (Japan).

**316.** Daten zur Inanspruchnahme zeigen, dass weiterhin überall Frauen häufiger Urlaub nehmen als die Väter, obschon es einige ermutigende Anzeichen für einen Wandel im Verhalten der Väter gibt, z. B. in Island, wo die Durchschnittszahl der von Männern genommenen Tagen in drei Jahren von 39 auf 83 stieg, oder in Portugal, wo ein Viertel der berechtigten Väter mehr als die vorgeschriebenen fünf Tage Elternurlaub nahm<sup>84</sup>. In allen Fällen ist die Voraussetzung dafür, dass Männer wie Frauen die Ansprüche auf Elternurlaub annehmen, dass der Urlaub bezahlt wird, und zwar relativ gut<sup>85</sup>.

**317.** In der Tschechischen Republik, Ungarn und Polen erhielten in den neunziger Jahren Frauen und Männer gleichen Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen, und es wurden frühere Bestimmungen außer Kraft gesetzt, die Männer strikteren Anforderungen unterwarfen oder ihnen den Zugang gänzlich untersagten. Indizien zeigen jedoch, dass die Zahl der Väter, die Kinderbetreuungszeit in Anspruch nehmen, in diesen Ländern sehr gering ist. Gründe sind das geringe Sozialleistungsniveau während der Kinderpausen, kulturelle Werte, die Frauen nach wie vor als wichtigste Betreuungsperson sehen und das geschlechtsspezifische Lohngefälle, das Männer abschreckt, bezahlte Arbeit zugunsten von Betreuungsaufgaben zurückzustellen<sup>86</sup>. Eine interessante Entwicklung in den Ländern Ost- und Mitteleuropas ist die Gewährung von Betreuungsurlaub für andere Personen als die Eltern (z. B. Großmütter und/oder Großeltern und etwaige andere Verwandte), die das Kind versorgen (Litauen, Russland, Republik Moldawien).

**318.** Viele erwerbstätige Mütter in diesen Ländern scheinen jedoch ihren Anspruch auf Elternurlaub nicht wahrzunehmen, da sie einen Verlust des Arbeitsplatzes oder eine beruflich nachteilige

Versetzung fürchten<sup>87</sup>. Ob sie nun nicht oder nur teilweise genutzt werden, die Bestimmungen für langen Elternurlaub für Frauen stärken die Ansicht, sie seien „kostspielig“ und unzuverlässig, sie tragen zu einem Qualifikationsverlust bei, der Frauen stärker betrifft als Männer<sup>88</sup>, und erschwert es Müttern, wieder ins Arbeitsleben einzusteigen.

**319.** In dieser Region findet eine heftige Auseinandersetzung um die Frage statt, ob der Elternurlaub verkürzt werden sollte, um die geschlechtsspezifische Ungleichheit in der Beschäftigung und in Haushalten nicht noch weiter zu verschärfen. Um diesem Trend etwas entgegenzusetzen, wäre eine konsequentere Umsetzung der Antidiskriminierungsgesetzgebung, verbunden mit einer ausgewogeneren Aufteilung der Familienpflichten, vonnöten<sup>89</sup>. Ähnlich sinnvoll wären Maßnahmen, die Eltern nach dem Elternurlaub bei der Rückkehr in die Beschäftigung unterstützen<sup>90</sup>.

**320.** Das Wesen, die Hartnäckigkeit und die Folgen der Diskriminierung lassen auf Antidiskriminierungsmaßnahmen aufbauende integrierte Entwicklungsstrategien erforderlich erscheinen, die Arbeitsplatz und Arbeitsmarkt ebenso ins Visier nehmen wie andere gesellschaftliche Bereiche wie etwa die Gemeinschaft, die Schule oder die Familie.

### Jüngste Entwicklungen auf internationaler Ebene

**321.** Das Handeln des Staates und der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände ist für die Schaffung integrierter Arbeitsplätze zwar wesentlich, die internationale Bühne und ihre Akteure spielen jedoch eine ebenso wichtige Rolle. Die Diskriminierung gab es natürlich schon lange vor der Globalisierung, aber die Globalisierung veränderte das Ausmaß und die Merkmale der Diskriminierung. Korrekturmaßnahmen dürfen daher nicht mehr auf ein Eingreifen auf Länderebene beschränkt bleiben, sondern müssen auch auf sich gegenseitig bestärkende Art und Weise die internationalen und globalen Rahmenbedingungen ins Auge fassen.

**322.** Internationale Institutionen – öffentlicher und privater Art – und Prozesse der regionalen wirtschaftlichen Integration entscheiden u.a. darüber, ob die Globalisierung Gleichheit und Frieden bringt oder aber weitere Ungleichheiten und Spannungen schürt. Nachfolgend werden Umfang

<sup>84</sup> Island: I. Öun; G. Pardo Trujillo, a.a.O., S. 38; Portugal: F. Deven; P. Moss (Hrsg.): *Leave policies and research: Reviews and country notes*, CBGS-Werkdokument, 2005/3.

<sup>85</sup> European Industrial Relations Observatory on-line (EIROnline): *Family-related leave and industrial relations*, Sept. 2004, unter [eurofound.europa.eu/eiro/2004/03/study/tm0403101s.html](http://eurofound.europa.eu/eiro/2004/03/study/tm0403101s.html).

<sup>86</sup> E. Fultz; S. Steinhilber: „The gender dimensions of social security reform in the Czech Republic, Hungary and Poland“, in E. Fultz, et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 27.

<sup>87</sup> Ebd.

<sup>88</sup> J. Rubery; D.P. Grimshaw; H. Figueiredo: *The gender pay gap and gender mainstreaming pay policy in EU Member States*. Synthesebericht für das Referat Chancengleichheit der Europäischen Kommission, 2002, S. 7.

<sup>89</sup> UNECE, a.a.O., S. 12.

<sup>90</sup> C. Hein, a.a.O., S. 118.

und Auswirkung mehrerer wichtiger Initiativen untersucht.

### *Die Förderung bewährter Praktiken unter Kreditnehmern durch kreditpolitische Maßnahmen*

**323.** Die Institutionen für Entwicklungsfinanzierung (DFIs) (darunter internationale – globale wie regionale – und nationale Finanzierungsinstitutionen) begannen in den letzten Jahren damit, die Folgen ihrer Kreditvergabepaxis im Umwelt- und im Sozialbereich zu untersuchen. Dazu gehört auch die Förderung der Achtung der in den internationalen Arbeitsnormen enthaltenen Grundsätze bei den Beschäftigungspraktiken ihrer Kunden. Die Internationale Finanz-Corporation (IFC), die internationale Entwicklungsfinanzierungsinstitution der Weltbankgruppe, verabschiedete vor kurzem Leistungsnormen und Leitlinien zu Umwelt- und Sozialnormen, die auch eine Verpflichtung der IFC enthalten, die Kernarbeitsnormen der IAO sowie die Normen zum Arbeitsschutz und zu Personalabbau anzuwenden. Die Leistungsnormen legen Anforderungen fest, die der Kunde erfüllen muss, um die Unterstützung der IFC zu erhalten; er verpflichtet sich darüber hinaus, geltende nationale Gesetze einzuhalten, wobei die Berufung auf internationale Normen als Orientierung dient. Die Leistungsnormen entstanden in Beratung mit zahlreichen Akteuren, allen voran die IAO, und mit der aktiven Teilnahme des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG).

**324.** Die Leistungsnorm 2 zu Arbeit und Arbeitsbedingungen enthält folgende Bestimmungen zur Nichtdiskriminierung:

Der Kunde trifft Beschäftigungsentscheidungen nicht auf der Grundlage persönlicher Eigenschaften, die nichts mit den eigentlichen Arbeitsanforderungen zu tun haben. Der Kunde gründet die Beschäftigungsbeziehung auf das Prinzip der Chancengleichheit und der gerechten Behandlung und diskriminiert nicht im Zusammenhang mit Aspekten der Beschäftigungsbeziehung, z. B. in Bezug auf Anwerbung und Einstellung, Entgelt (einschließlich Lohn und Sozialleistungen), Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, Zugang zu Ausbildung, Beförderung, Beendigung der Beschäftigung oder Ruhestand und Disziplin. In Ländern, deren nationale Gesetze Regeln zur Nichtdiskriminierung in der Beschäftigung enthalten, hält sich der Kunde an die nationale Gesetzgebung. Wenn die nationalen Gesetze zur Nichtdiskriminierung in der Beschäftigung schweigen, muss er sich an diese Leistungsnorm halten. Spezielle Schutz- oder Hilfsmaßnahmen zur Korrektur vergangener Diskriminierung oder die auf der Sachanforderung des Arbeitsplatzes beruhende Auswahl für eine

bestimmte Stelle gelten nicht als Diskriminierung.

**325.** Die IFC verfügt zudem über einen Gute-Praxis-Leitfaden zur Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, der deutlich macht, dass sich Vielfalt ökonomisch rechnet<sup>91</sup>. Es folgte die Annahme der „Äquatorprinzipien“ durch etwa 40 nationale Entwicklungsbanken, die rund 85 Prozent der weltweiten Kreditvergabe für Entwicklungsprojekte vertreten und sich verpflichteten, die IFC-Leistungsnormen bei der Finanzierung von Projekten mit einem Umfang von mindestens 10 Millionen US-Dollar anzuwenden<sup>92</sup>.

**326.** Ähnlich ermutigende Entwicklungen gab es auch bei den regionalen Entwicklungsbanken. Im Juni 2006 veröffentlichte die Interamerikanische Entwicklungsbank sogar noch weiter reichende Anforderungen für die Anwendung internationaler Arbeitsnormen bei Infrastrukturprojekten, und die Europäische Investitionsbank ging 2006 eine vergleichbare Verpflichtung ein, während die Asiatische Entwicklungsbank im Dezember 2006 ihr Handbuch über Kernarbeitsnormen veröffentlichte, das in enger Zusammenarbeit mit der IAO entstand<sup>93</sup>. In ähnlicher Weise erklärte auch der Präsident der Weltbank im Dezember 2006 gegenüber einer hochrangigen Gewerkschaftsdelegation, er wolle dafür sorgen, dass bei allen von der Bank finanzierten Infrastrukturprojekten die Kernarbeitsnormen der IAO geachtet werden, einschließlich derer zu Nichtdiskriminierung und Gleichstellung. Fall dies realisiert wird, bedeutet es, dass diese neue Anforderung bei Projekten von rund 8 Milliarden US-Dollar, die die Bank jedes Jahr finanziert, einzuhalten ist.

### *Die regionale Wirtschaftsintegration und Freihandelsabkommen: Ein uneinheitliches Bild*

**327.** Die regionale Wirtschaftsintegration und die Verbreitung von Freihandelsabkommen führten zu unterschiedlichen inner- und zwischenstaatlichen Beschäftigungsstrukturen. In den letzten Jahren wurden in verschiedenen Bereichen Anstrengungen unternommen, um die negativen sozialen Fol-

<sup>91</sup> Die Leistungsnormen und der Gute-Praxis-Leitfaden können auf der Website der IFC eingesehen werden unter [www.ifc.org](http://www.ifc.org).

<sup>92</sup> Die ersten Äquatorprinzipien wurden im Oktober 2002 von einer kleinen Gruppe von Banken und der IFC angenommen und am 4. Juli 2003 in Washington in die Wege geleitet. Im Juli 2006 wurden neue überarbeitete Äquatorprinzipien veröffentlicht, unter [www.equator-principles.com](http://www.equator-principles.com).

<sup>93</sup> Inter-Amerikanische Entwicklungsbank (IDB): *Managing labour issues in infrastructure projects*, unter [www.iadb.org](http://www.iadb.org); Europäische Investitionsbank (EIB): *The social assessment of projects outside the European Union: The approach of the European Investment Bank*, unter [www.eib.org](http://www.eib.org); Asiatische Entwicklungsbank (ADB): *Core labor standards handbook* (Manila, 2006), unter [www.adb.org](http://www.adb.org).

gen des zunehmenden weltweiten Handels zu mindern. Im Vergleich zu den anderen Prinzipien und Rechten bei der Arbeit wurde die Diskriminierung bislang allerdings nur unvollständig angegangen.

**328.** Freihandelsabkommen, definiert als zwischen zwei oder mehr Staaten abgeschlossene internationale Vereinbarungen über gemeinsame Handels- oder Dienstleistungsfragen, unterscheiden sich von regionalen wirtschaftlichen Integrationsabmachungen wie dem Gemeinsamen Markt des Südens (MERCOSUR) und der EU, die einen breiten Katalog von Fragen behandeln und eine tiefere Integrationswirkung und stärkeren geografischen Einfluss auf die Region haben. Da sich beide Konzepte und ihre Auswirkungen ähneln, werden sie gemeinsam untersucht.

**329.** Die Einstellung der Handelsabkommen zur Diskriminierung ist uneinheitlich. In Nordamerika bezeichnen z. B. das Nordamerikanische Abkommen über Arbeitszusammenarbeit (NAALC), das Abkommen über Arbeitszusammenarbeit zwischen Kanada und Chile (CCALC) und das Abkommen über Arbeitszusammenarbeit zwischen Kanada und Costa Rica (CCRALC) ausdrücklich Nichtdiskriminierung und gleiches Entgelt als Grundsätze und Rechte, zu deren Förderung sich die Parteien verpflichten<sup>94</sup>.

**330.** Andererseits bekräftigen die Parteien in bilateralen Freihandelsvereinbarungen der Vereinigten Staaten, z. B. mit Jordanien, Singapur und Chile, ihre „Verpflichtungen gemäß der IAO-Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen“<sup>95</sup> und bestätigen damit den Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Gleichheit bei der Arbeit, ohne allerdings in der Liste der Grundsätze und Rechte, von denen erwartet wird, dass die Parteien sie durch Einhaltung der entsprechenden nationalen Gesetzgebung achten, ausdrücklich auf diese Prinzipien zu verweisen. Gelegentlich findet man jedoch in denselben Vereinbarungen die Nichtdiskriminierung und Gleichstellung als Gegenstand der technischen Zusammenarbeit (siehe unten).

**331.** Auch andere Vereinbarungen, die derzeit verhandelt werden, scheinen die Frage der Diskriminierung eher zu vernachlässigen. Die fehlende Erwähnung der Diskriminierung bei der Arbeit wird als entscheidender Mangel der wirtschaftlichen Partnerschaftsvereinbarungen genannt, die von der Europäischen Union und 77 Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifikraums (AKP-Staaten) verhandelt werden und im Januar 2008 in Kraft treten sollen<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> Unter [www.naalc.org](http://www.naalc.org) bzw. [www.hrsdc.gc.ca](http://www.hrsdc.gc.ca).

<sup>95</sup> Unter [www.ustr.gov](http://www.ustr.gov).

<sup>96</sup> K. Ulmer: „Are trade agreements with the EU beneficial to women in Africa, the Caribbean and the Pacific?“, in *Gender and Development*, Jg. 12, Nr. 2 (Juli 2004).

**332.** Die Möglichkeit einer supranationalen Überprüfung bei Verstößen gegen Arbeitsgesetze ist entscheidend, wenn man die Einhaltung grundlegender Arbeitsrechte sicherstellen will. Einige Analysten merken an, dass im Fall des NAALC und des CCALC die Durchsetzung der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit als nachgeordnetes Recht behandelt wird. Diese Vereinbarungen sehen zwar die Möglichkeit vor, in Bezug auf Kinderarbeit, Mindestlohn, Gesundheit und Sicherheit Streitigkeiten zu lösen und Geldstrafen zu verhängen, dasselbe System gilt aber nicht für die Nichtdiskriminierung und die Entgeltgleichheit und andere grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit<sup>97</sup>.

**333.** Diskrepanzen beim Umgang mit der Diskriminierung in den verschiedenen Regionen ergeben sich oft aus Unterschieden des nationalen Gesetzeskontextes und der Machtstrukturen, auf denen die regionalen Vereinbarungen aufbauen. Dies zeigt sich deutlich in der Behandlung der Gleichstellungsfragen in der EU, dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen (NAFTA) und MERCOSUR. Während die EU ausführliche Bestimmungen zur Nichtdiskriminierung und Gleichheit angenommen hat, müssen MERCOSUR und NAFTA ähnlich umfassende Vorschriften erst noch einführen<sup>98</sup>.

**334.** Im Rahmen der EU sind diese Rechtsgrundsätze bereits durch ihre lange Existenz fest verankert. Außerdem haben Funktionäre unter dem starken Einfluss mächtiger Frauengruppen sicher gestellt, dass allgemein akzeptierte nationale Rechtsnormen auch in regionalen Bestimmungen berücksichtigt wurden<sup>99</sup>.

**335.** Im Fall von MERCOSUR war die Agenda der Frauenrechte nicht ausreichend etabliert und die Frauengruppen verfügten nicht über eine ausreichende regionale Vertretung, um die Bestimmungen der Vereinbarung beeinflussen zu können<sup>100</sup>. Immerhin ergab sich aus der MERCOSUR-Vereinbarung ein gewisser Fortschritt: Ein supranationaler dreigliedriger Ausschuss wurde eingesetzt, um MERCOSUR-Arbeitsgruppen im Hinblick auf Gleichstellungsfragen zu beeinflussen. Außerdem gibt es in den MERCOSUR-Ländern dreigliedrige Ausschüsse auf nationaler Ebene, die ihre Kapazität evaluieren, die generelle Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten über die nationalen Arbeitsministerien zu gewährleisten.

<sup>97</sup> S. Polaski: „Protecting labor rights through trade agreements: An analytical guide“, *Journal of International Law and Policy*, Juli 2004, unter [www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=15796](http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=15796).

<sup>98</sup> F. Duina: *The social construction of free trade: The European Union, NAFTA and MERCOSUR* (Princeton N.J., Princeton University Press, 2006), S. 146.

<sup>99</sup> Ebd.

<sup>100</sup> Ebd.

**336.** Obwohl das gesetzgeberische Umfeld des NAFTA-Abkommens relativ klar etabliert war, schienen Frauengruppen in den Vereinigten Staaten und in Mexiko wenig Interesse an der Ausgestaltung von NAFTA zu haben, und dies zeigt sich am Mangel substantieller Bestimmungen<sup>101</sup>. In Anbetracht der rasch zunehmenden Zahl von Vereinbarungen ist daher ein vorsichtiges Vorgehen angeraten, um zu vermeiden, bestehende nationale Ungleichgewichte in regionalen Vereinbarungen zu replizieren. Interessengruppen sollten diese Tendenz zur Kenntnis nehmen und sich bewusst sein, dass sie ihren Einfluss im supranationalen Bereich zum Tragen bringen müssen.

**337.** Ein weiterer Punkt sind der Kapazitätsaufbau bzw. nachhaltige Verbesserungen beim Vollzug der Arbeitsgesetze. Mehrere Vereinbarungen (z. B. NAALC, das Freihandelsabkommen zwischen den Vereinigten Staaten und Chile (FTA) und CCALC) enthalten Mechanismen für Kapazitätsaufbau, und einige positive Entwicklungen sind sichtbar. Im Fall von CCALC einigten sich die Parteien, sich jedes Jahr zu treffen, um ein Programm kooperativer Tätigkeiten in Form von Seminaren, technischer Arbeitstagungen, öffentlicher Konferenzen und Besuche vor Ort auszuarbeiten. Auf verschiedenen Konferenzen befasste man sich mit Fragen im Zusammenhang mit der Diskriminierung bei der Arbeit, z. B. mit der systemischen Diskriminierung und der beruflichen Segregation, aber auch mit vorbildlichen Praktiken bei Gesetzgebung, Maßnahmen, Programmen und Vollzug<sup>102</sup>.

**338.** Beim NAALC gab es ebenfalls einige Verbesserungen bezüglich diskriminierender Praktiken. In einem wichtigen Fall leiteten mexikanische und US-amerikanische nichtstaatliche Organisationen eine Klage ein, da Arbeitnehmerinnen gezwungen wurden, sich Schwangerschaftstests zu unterziehen, und bei einem positiven Befund entlassen wurden. Diese Klagen führten zu einer Reihe von grenzüberschreitenden Arbeitstagungen, bei denen das Problem besprochen und nach möglichen Lösungen gesucht wurde. In der Folge verzichtete die mexikanische Regierung bei Mitarbeiterinnen des öffentlichen Sektors auf diese Praxis<sup>103</sup>.

**339.** Das Bekenntnis zur IAO-Erklärung und zur technischen Zusammenarbeit ist eine klare Demonstration der Absicht, grundlegende Arbeitsrechte zu schützen, aber die ausdrückliche Aufnahme von Nichtdiskriminierung und Gleichstellung in alle entsprechenden Bereiche von Handelsabkommen und in alle Vollstreckungsvorschriften ist ebenso wichtig. Von ähnlicher Bedeutung ist die Konzentration auf technische Unterstützung, Kapazitätsaufbau und die Schaffung starker Umsetzungsmechanismen und positiver Anreize. Gemeinsam tragen sie dazu bei zu gewährleisten, dass die grundlegenden Arbeitsrechte im Prozess der regionalen Wirtschaftsintegration umfassend berücksichtigt werden.

<sup>101</sup> Ebd.

<sup>102</sup> Kanadische Regierung: *Ministerial Council Report on the three-year review of the Canada-Chile Agreement on Labour Cooperation*, Dez. 2002, unter [www110.hrdc-drhc.gc.ca/psait-spila/aicdt\\_ialc/2003\\_2004/report\\_english.htm](http://www110.hrdc-drhc.gc.ca/psait-spila/aicdt_ialc/2003_2004/report_english.htm).

<sup>103</sup> S. Polaski, a.a.O.

## 2. Die Sozialpartner in Bewegung

**340.** Der Bericht *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde* hob hervor, dass das Ziel der Gleichheit bei der Arbeit für alle zu einem großen Teil vom überzeugten Engagement und der konsequenten Handlungsweise der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände abhängt. Der potenzielle Einfluss der Sozialpartner bei der Förderung der Gleichheit bei der Arbeit und über diese hinaus ist von Bedeutung, da sie an der Gestaltung der übergreifenden wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen beteiligt sind, die wichtige Auswirkungen auf die Struktur des Arbeitsmarkts wie auch auf die soziale Integration und den Abbau der Armut haben.

**341.** Wie jede andere gesellschaftliche Institution neigen auch die Sozialpartner dazu, die in ihrem Umfeld herrschenden diskriminierenden Praktiken zu übernehmen. Ein Eingestehen dieser Praktiken und der Kampf gegen sie aus den eigenen Strukturen heraus und im Rahmen von Kollektivverhandlungen ist ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

### Die Arbeitgeberverbände

**342.** Arbeitgeber, ihre Verbände und die Politiken und Praktiken der Humanressourcenentwicklung und Unternehmensführung, die sie bei ihrer Arbeit einsetzen, spielen bei der Überwindung der Diskriminierung bei der Arbeit eine entscheidende Rolle.

**343.** Die Einstellungspraktiken und Maßnahmen, mit deren Hilfe der am besten geeignete Kandidat für einen Arbeitsplatz ausgewählt wird, sind ausschlaggebend für den Erfolg eines Unternehmens. Außerdem erschließen diese Praktiken bei einem Mangel an qualifizierten Mitarbeitern brachliegende Quellen verschiedenartiger Talente. Stellenausschreibungen sind ein wichtiger Bestandteil von Einstellungspraktiken, und ihre richtige Gestaltung ist ein erster Schritt, um die am besten qualifizierten Bewerber anzuziehen und gleichzeitig kostspieligen Diskriminierungsfällen vorzubeugen. Der Nationale Arbeitgeberverband von Singapur (SNEF) bietet ein interessantes Beispiel, wie diese Probleme durch Zusammenarbeit der drei beteiligten Parteien, durch Aufklärung und durch eine Vorbildfunktion angepackt werden können. Als Teil der umfassenden nationalen Kampagne für verantwortungsbewusste Stellenausschreibungen verteilt der SNEF dreigliedrige Richtlinien über nicht diskriminierende Stellenausschreibungen. Der Verband fordert seine Mitglieder auf, auf seinen Webseiten nicht diskriminierende Anzeigen für unterschiedliche Berufskategorien und eine unterschiedliche Vertragsdauer

(Teilzeit-, Aushilfs- und Vollzeitstellen), als Referenzbeispiele zu veröffentlichen<sup>104</sup>.

**344.** Arbeitgeberverbände können auch dazu beitragen, Stellenvermittlungsdienste ohne Voreingenommenheit hinsichtlich Geschlecht, Alter oder Behinderung aufzubauen. In Neuseeland z. B. erarbeitete der Trust für Chancengleichheit in der Beschäftigung (EEO), eine 1992 initiierte gemeinsame Initiative führender privater und öffentlicher Arbeitgeber, die sich für die Förderung des Bewusstseins der wirtschaftlichen Vorteile von Chancengleichheit am Arbeitsplatz engagiert, gemeinsam mit dem Verband der Einstellungs- und Beratungsdienste eine Veröffentlichung, die sich an Beschäftigungsagenturen wendet und sich die Beseitigung diskriminierender Praktiken zum Ziel gesetzt hat<sup>105</sup>.

**345.** Weltweit erarbeitet eine wachsende Zahl von Arbeitgeberverbänden Richtlinien und Werkzeuge, um ihre Mitgliedsunternehmen dabei zu unterstützen, Pläne und Maßnahmen für ihre Arbeitsplätze auszuarbeiten, um die Chancengleichheit für verschiedene Gruppen zu gewährleisten. Ein interessantes Beispiel ist der Behindertenstandard 2005 und 2007 vom Arbeitgeberforum für Behinderungsfragen, einem Arbeitgeberverband, dessen etwa 400 Mitglieder rund 20 Prozent der Arbeitskräfte des Vereinigten Königreichs beschäftigen<sup>106</sup>. Der Behindertenstandard ist ein Benchmarking-Werkzeug, das die Leistung von Arbeitgebern und Dienstleistungsanbietern im Bereich der Behinderung bewertet. Das Ziel ist, Unternehmen dabei zu unterstützen festzustellen, wo sie stehen, was sie verbessern müssen und wie sie dies erreichen können. Der Leistungsvergleich dauert acht Wochen, während derer die Teilnehmer einen ausführlichen diagnostischen Bericht über ihre Leistung erhalten, die mit der der anderen Teilnehmer verglichen wird. 2005 nahmen 80 Mitglieder teil; 26 von ihnen bewerteten auch ihre Leistung in Bezug auf Rasse und Gleichstellung. Die vollständigen Ergebnisse wurden in einem Bericht veröffentlicht, der zu dem Schluss kam, dass die Unternehmen bedeutend weniger in den Bereich der Behinderung als in die Förderung der Gleichstellung der Rassen und der Geschlechter investieren<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Siehe [www.sgemployers.com](http://www.sgemployers.com).

<sup>105</sup> Top Drawer Consultants: *Tools for tapping into talent: A training resource for recruitment consultants* (Auckland, EEO Trust).

<sup>106</sup> Siehe [www.employers-forum.co.uk](http://www.employers-forum.co.uk).

<sup>107</sup> Employers' Forum on Disability: *The Disability Standard 2005: Benchmark report*.

**346.** Die Gleichstellung und insbesondere Fragen wie sexuelle Belästigung, die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie oder die Förderung des gleichen Zugangs und der gleichen Möglichkeiten zur beruflichen Entwicklung für Frauen und Männer finden in den Arbeitnehmerverbänden zunehmend Beachtung. In Sri Lanka zeigt sich dieses Anliegen in den vom Arbeitgeberverband von Ceylon (EFC) in Zusammenarbeit mit der IAO 2006 entwickelten Richtlinien für die Unternehmenspolitik zur Geschlechtergleichstellung (siehe Teil IV, Kapitel I, Abschnitt über die Förderung der Chancengleichheit bei der Arbeit). Auch in Kenia bemüht sich der Verband der Arbeitgeber Kenias (FKE), der sich und seine Mitgliedsverbände als positiv diskriminierende Arbeitgeber vorstellt, bei der Zusammensetzung seines Vorstands um Ausgewogenheit der Geschlechter, obwohl er sich bewusst ist, dass diese Vorgabe in Anbetracht der geringen Zahl von Geschäftsführerinnen schwer zu erfüllen sein wird. Bezüglich der sexuellen Belästigung ermutigt der FKE seine Mitgliedsverbände, eine diesbezügliche Politik anzunehmen, und er informiert über deren wichtigsten Ziele und Elemente. Dies geht über die Bestimmungen des Beamtenethikgesetzes von 2003 hinaus, das sexuelle Belästigung zu einer Straftat macht, aber ausschließlich für Beamte gilt<sup>108</sup>.

**347.** In den Philippinen ergriff der Verband der philippinischen Arbeitgeber (ECOP) eine Reihe von Initiativen; sie reichen von der Dokumentation und Verbreitung guter Praktiken bis hin zu Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, der Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen dieser Programme und der Netzwerkarbeit mit Agenturen wie dem Personalverwaltungsverband der Philippinen (PMAP). Diese Initiativen sollen die Mitgliedsorganisationen davon überzeugen, dass die Annahme von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Arbeit und Familie für die betroffenen Arbeitnehmer und ihre Familien wie auch für die Unternehmen selbst und die Kundenzufriedenheit sinnvoll ist<sup>109</sup>. Der erwähnte EEO-Trust in Neuseeland fördert Maßnahmen zum Abbau von Spannungen zwischen Arbeits- und Familienleben, indem er jedes Jahr herausragende Leistungen von Arbeitgebern in diesem Bereich mit dem Arbeits- und Lebenspreis des EEO-Trusts auszeichnet<sup>110</sup>.

**348.** Die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) entwickelt eine umfassende Wissensdatenbank im Bereich der Gleichstellung und der entsprechenden IAO-Übereinkommen. In ihrer

Veröffentlichung *Ansätze und Maßnahmen für die Förderung des Unternehmertums: Ein Leitfaden für Arbeitgeberverbände* definiert die Internationale Arbeitgeber-Organisation die Hindernisse, die dem Entwicklungspotenzial und der Ausweitung der Geschäftstätigkeit von Unternehmerinnen entgegenstehen und erläutert, wie die Arbeitgeberverbände für bessere Vertretung und Unterstützung sorgen können<sup>111</sup>.

### Trends in der gewerkschaftlichen Organisation

**349.** Die Zunahme der Vertretung von traditionell unterrepräsentierten Gruppen in der Mitgliedschaft und Führungspositionen der Gewerkschaften scheint ein Indiz für stärker integrierte Organisationsstrategien und demokratischere Strukturen zu sein. Diesbezügliche Daten sind jedoch lückenhaft und oft ungenau und rücken eher die geschlechtsspezifische Ungleichheit auf der Mitglieds- und Führungsebene der Gewerkschaften in den Mittelpunkt als Ungleichheiten aus Gründen der Rasse und der Behinderung.

**350.** Die verfügbaren Informationen deuten in einigen Ländern und in bestimmten Sektoren auf eine anhaltende Tendenz in Richtung auf eine Zunahme der Mitgliedschaft von Frauen in Gewerkschaften. Eine 2005 publizierte Studie des IAA, die die Mitgliedschaft in Gewerkschaften und den Erfassungsgrad durch Kollektivverhandlungen in einer Reihe von Ländern untersuchte, stellt fest, dass die Dichte von Arbeitnehmerinnen bei der Gewerkschaftszugehörigkeit in etwa der Hälfte der in unterschiedlichen Regionen untersuchten Länder über der der Männer lag (für Angaben zu einzelnen Ländern siehe Übersicht 3.6)<sup>112</sup>. Eine weitere Studie aus letzter Zeit bestätigt diese Tendenz in der industrialisierten Welt: In Kanada, dem Vereinigten Königreich und Irland ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad von Männern und Frauen in etwa gleich, während in Schweden, Norwegen und Finnland der Frauenanteil sogar höher liegt<sup>113</sup>.

**351.** Dieser rapide Anstieg bei der Gewerkschaftsmitgliedschaft von Frauen und deren Organisationsdichte in bestimmten Ländern und Sektoren ist ein Beleg für die wachsende Einbindung von Frauen in die bezahlte Arbeit, einen höheren

<sup>111</sup> Vorlage der IOE zur Jahresüberprüfung 2007 im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung; siehe auch [www.ioe-emp.org/en/policy-areas/gender/index.html](http://www.ioe-emp.org/en/policy-areas/gender/index.html).

<sup>112</sup> S. Lawrence; J. Ishikawa: *Social dialogue indicators – Trade union membership and collective bargaining coverage: Statistical concepts, methods and findings*, Arbeitspapier Nr. 59, Hauptabteilung Integration von Grundsatzpolitik, Büro für Statistik und Hauptabteilung Sozialer Dialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung (Genf, IAA, 2005).

<sup>113</sup> J. Visser: „Union membership statistics in 24 countries“, in *Monthly Labour Review*, Jan. 2006, Tab. 4, S. 46.

<sup>108</sup> IAA: *Employers' organizations taking the lead on gender equality: Case studies from 10 countries* (Genf, 2005), ACT/EMP, Nr. 43, S.36-37.

<sup>109</sup> Ebd., S.62-66.

<sup>110</sup> Siehe [www.eeotrust.org.nz](http://www.eeotrust.org.nz).

Anteil von Frauen im Öffentlichen Dienst in Entwicklungs- wie in Industrieländern und die Einführung von Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit. Die Ausweitung der Gewerkschaftsaktivitäten im bisher gewerkschaftlich eher gering organisierten Dienstleistungssektor und der Rückgang der Mitgliedszahlen im von Männern beherrschten Fertigungssektor haben vermutlich ebenfalls zur zunehmenden Dichte der gewerkschaftlichen Organisation von Frauen beigetragen<sup>114</sup>.

**352.** Um aus der Zunahme der Gewerkschaftsmitgliedschaft von Frauen Nutzen ziehen können, müssen sich die Gewerkschaften dringend der speziellen Umstände der Arbeitnehmerinnen annehmen, z. B. der geschlechtsspezifischen Benachteiligung in Lohnstrukturen und Systemen zur Lohnfestsetzung oder der ungleichen Behandlung von Gelegenheits- und Teilzeitarbeitnehmern, unter denen Frauen den größten Anteil stellen<sup>115</sup>. Die von der Internationale der öffentlichen Dienste (IÖD) im Oktober 2002 gestartete weltweite Fünfjahreskampagne zur Entgeltgleichheit zeigt, dass sich die Entgeltgerechtigkeit, indem sie zu Lohnzuwächsen bei weiblichen Mitgliedern führt, als effektive Organisationsstrategie für Arbeitnehmerinnen mit positiven Auswirkungen für die Gewerkschaft insgesamt nutzen lässt<sup>116</sup>.

**353.** Die Anstrengungen der nationalen und internationalen Arbeitnehmerbewegung, mit unkonventionellen Organisationsstrategien und -formen nicht organisierte und für Diskriminierung besonders anfällige Arbeitnehmer, z. B. informell Beschäftigte, einzubeziehen, ist eine weitere ermutigende Entwicklung. Ein gutes Beispiel ist der kürzlich erfolgte Anschluss der Vereinigung der selbstständig erwerbstätigen Frauen (SEWA) an den IBFG im Jahr 2006<sup>117</sup>. SEWA ist inzwischen Mitglied des neuen Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB).

**354.** In einigen Industrieländern scheinen rassische und ethnische Minderheiten durch Gewerkschaften besser vertreten zu sein. So war im Vereinigten Königreich in den letzten zehn Jahren der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Schwarzen (33 Prozent) unter allen Gruppen einschließlich der Weißen (29 Prozent) am höchsten<sup>118</sup>. In Anbetracht eines Lohnunterschieds von

32 Prozent zwischen gewerkschaftlich organisierten und nicht organisierten schwarzen Arbeitnehmern ist es durchaus sinnvoll, Minderheiten angehörige Arbeitnehmer zu vertreten<sup>119</sup>. Auch in den Vereinigten Staaten gehörten 2003 die afro-amerikanischen Schwarzen sowohl bei den Männern (18 Prozent) wie bei den Frauen (15 Prozent) (gegenüber 14 Prozent bei weißen Männern und 11 Prozent bei weißen Frauen) zu den gewerkschaftlich am stärksten organisierten Gruppen<sup>120</sup>.

**355.** In Frankreich arbeiten die Gewerkschaften als Reaktion auf die sozialen Unruhen in den Vorstädten Ende 2005 daran, die Vertretung der ethnischen Minderheiten innerhalb ihrer inneren Strukturen zu verbessern, um die Fähigkeit der Arbeiterbewegung zu stärken, sich deren Notlage am Arbeitsplatz anzunehmen. Der Allgemeine Arbeitnehmerverband (CGT) hat Schritte unternommen, die Anzahl der Immigranten in seinem Exekutiv-ausschuss zu erhöhen; der Französische Demokratische Gewerkschaftsbund (CFDT) führte eine Untersuchung über das Ausmaß der rassistisch bedingten Diskriminierung bei der Arbeit durch, um seine Mitglieder aufzuklären deren Denkweise zu ändern, und die Nationale Union Autonomer Gewerkschaften (UNSA) wandelte ihre Satzung ab und engagierte sich bei der Ausbildung ihrer Vertreter in Fragen der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit<sup>121</sup>.

**356.** In São Paulo in Brasilien unterzeichnete die Gewerkschaft der Arbeitnehmer im Handel eine Kollektivvereinbarung mit einem der größten Handelsunternehmen der Stadt, derzufolge 20 Prozent der Stellen mit schwarzen Arbeitnehmern besetzt werden.

## Kollektivverhandlungen: Was ist neu?

### Arbeit und Familie

**357.** Vor allem in den Industrieländern setzt eine wachsende Zahl von Gewerkschaften die Frage von Maßnahmen für Vereinbarkeit von Arbeit und Familie auf ihre Verhandlungsagenda, da sie dies für ein effektives Mittel zur Erhöhung der

<sup>114</sup> Statistics Canada: „Study: The union movement in transition“, in *The Daily*, 31. Aug. 2004, unter [www.statcan.ca/Daily/English/040831/d040831b.htm](http://www.statcan.ca/Daily/English/040831/d040831b.htm).

<sup>115</sup> J. Visser, a.a.O., S. 47.

<sup>116</sup> Siehe A. Hegewisch; S. Hammond; K. Valladares, a.a.O.

<sup>117</sup> Self-Employed Women's Association (SEWA): „SEWA Joins the ICFTU“, electronic newsletter, Nr. 8, Juli 2006, unter [www.sewa.org/newsletter/enews8.htm](http://www.sewa.org/newsletter/enews8.htm).

<sup>118</sup> H. Grainger: *Trade union membership 2005*, (London, Department of Trade and Industry, 2006); H. Grainger;

H. Holt: *Trade union membership 2004* (London, Ministerium für Handel und Industrie, 2005), unter [www.dti.gov.uk](http://www.dti.gov.uk).

<sup>119</sup> Siehe Kommission für Gleichstellung der Rassen (CRE): „TUC Black Workers Conference – Trevor Phillips' speech“, 12. Apr. 2003, unter [www.cre.gov.uk/Default.aspx?LocID=0hgnew04y.RefLocID=0hg00900c002.Lang=EN.htm](http://www.cre.gov.uk/Default.aspx?LocID=0hgnew04y.RefLocID=0hg00900c002.Lang=EN.htm).

<sup>120</sup> Amerikanischer Gewerkschaftsbund und Kongress der Industriegewerkschaften (AFL-CIO): „The Union difference: Unions are important for minorities“, unter [www.aflcio.org/joinaunion/why/uniondifference/uniondiff12.cfm](http://www.aflcio.org/joinaunion/why/uniondifference/uniondiff12.cfm).

<sup>121</sup> Novethic.fr: *Les syndicats cherchent à mieux représenter les minorités ethniques*, unter [www.novethic.fr/novethic/site/dossier/index.jsp?id=99341](http://www.novethic.fr/novethic/site/dossier/index.jsp?id=99341).

**Übersicht 3.6. Gewerkschaftsdichte nach Geschlecht und Sektor, ausgewählte Länder (in Prozent)**

| Land        | Jahr | Geschlecht    | Nach Sektor (Mitgliedschaft insgesamt/unselbstständige Arbeit)      |                |                  |               |                     |
|-------------|------|---------------|---------------------------------------------------------------------|----------------|------------------|---------------|---------------------|
|             |      |               | Dichte insgesamt<br>(Gesamtmitgliedschaft/unselbstständige Arbeit)* | Landwirtschaft | Fertigungssektor | Bauwirtschaft | Öffentliche Dienste |
| Mauritius   | 2002 | M             | 44,5                                                                | 76,1           | 11,5             | 4,3           | 47,3                |
|             |      | W             | 26,6                                                                | 68,9           | 7,3              | 0,2           | 18,2                |
|             |      | <b>Gesamt</b> | <b>38</b>                                                           | <b>74,6</b>    | <b>9,2</b>       | <b>4,1</b>    | <b>38,3</b>         |
| Brasilien   | 2001 | M             | 30                                                                  | k.A.           | k.A.             | k.A.          | k.A.                |
|             |      | W             | 25,1                                                                | k.A.           | k.A.             | k.A.          | k.A.                |
|             |      | <b>Gesamt</b> | <b>27,9</b>                                                         | <b>k.A.</b>    | <b>k.A.</b>      | <b>k.A.</b>   | <b>k.A.</b>         |
| Kanada      | 2003 | M             | 30,5                                                                | 15,8           | 33,9             | 36,5          | 16,8                |
|             |      | W             | 30                                                                  | 5,3            | 19,2             | 5,2           | 12                  |
|             |      | <b>Gesamt</b> | <b>30,3</b>                                                         | <b>13,1</b>    | <b>29,7</b>      | <b>32,9</b>   | <b>14,4</b>         |
| Ägypten     | 2003 | M             | 45,2                                                                | k.A.           | k.A.             | k.A.          | k.A.                |
|             |      | W             | 32,5                                                                | k.A.           | k.A.             | k.A.          | k.A.                |
|             |      | <b>Gesamt</b> | <b>42,8</b>                                                         | <b>k.A.</b>    | <b>k.A.</b>      | <b>k.A.</b>   | <b>k.A.</b>         |
| Ungarn*     | 2003 | M             | 12,2                                                                | 6              | 13,4             | 2,4           | 10,3                |
|             |      | W             | 16,3                                                                | 7,7            | 14               | 7,6           | 9,2                 |
|             |      | <b>Gesamt</b> | <b>14,1</b>                                                         | <b>6,4</b>     | <b>13,6</b>      | <b>2,8</b>    | <b>9,8</b>          |
| Irland      | 2003 | M             | 39                                                                  | 11             | 42,7             | 34,4          | 71                  |
|             |      | W             | 36                                                                  | 5              | 36,3             | 14,3          | 27,1                |
|             |      | <b>Gesamt</b> | <b>37,6</b>                                                         | <b>10</b>      | <b>40,7</b>      | <b>33,3</b>   | <b>41,6</b>         |
| Philippinen | 2003 | M             | 3,6                                                                 | k.A.           | k.A.             | k.A.          | k.A.                |
|             |      | W             | 2,7                                                                 | k.A.           | k.A.             | k.A.          | k.A.                |
|             |      | <b>Gesamt</b> | <b>3,2</b>                                                          | <b>k.A.</b>    | <b>k.A.</b>      | <b>k.A.</b>   | <b>k.A.</b>         |

\* Kennzahl für die Beschäftigung ist mit Ausnahme Ungarns, wo nur die registrierte Beschäftigung für die Dichte nach Sektor verfügbar ist, die unselbstständige Arbeit; im Fall der Gesamtdichte wurde die Gesamtbeschäftigung als Kennzahl benutzt.

k.A. = keine Angabe

Quelle: S. Lawrence; J. Ishikawa: *Social dialogue indicators – Trade union membership and collective bargaining coverage: Statistical concepts, methods and findings*, Arbeitspapier Nr. 59, Hauptabteilung Integration von Grundsatzzpolitik, Büro für Statistik und Hauptabteilung Sozialer Dialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung (Genf, IAA, 2005).

Mitgliedschaft hält (Kasten 3.13). In Lateinamerika ist der beginnende Fortschritt daran abzusehen, dass in Kollektivvereinbarungen Klauseln auftauchen, die über die Vorgaben der nationalen Gesetzgebung hinausgehen (Kasten 3.14).

**358.** In vielen anderen Ländern, auch in neuen Mitgliedsländern der EU wie Zypern, der Tschechischen Republik, Estland und Rumänien stehen

diese Themen allerdings nicht auf der Tagesordnung von Kollektivverhandlungen<sup>122</sup>.

<sup>122</sup> Europäische Stiftung zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen (Eurofound): „Reconciliation of work and family and collective bargaining in the European Union“, (Dublin, 2006), unter: [www.eiro.eurofound.eu.int](http://www.eiro.eurofound.eu.int).

### Kasten 3.13 Regelungen für die Familienbetreuung in Gesamtarbeitsverträgen

#### **Finnland**

Einige sektorale Verträge verbessern den Anspruch der Arbeitnehmer auf kurze Fehlzeiten bei der Arbeit, wenn Kinder unter zehn Jahren krank werden.

#### **Griechenland**

Der nationale Gesamtarbeitsvertrag von 1999, der 4.000 Arbeitnehmer in allen Notarbüros erfasst, gewährt erwerbstätigen Müttern in den ersten beiden Jahren täglich zwei bezahlte Freistunden und in den folgenden zwei Jahren eine bezahlte Freistunde; der Vater darf diese Zeit nutzen, wenn die Mutter es nicht tut. Cosmote, ein Mobiltelefonunternehmen, gibt seinen Mitarbeitern jährlich 32 Stunden Urlaub für die Überwachung der Entwicklung der Kinder in der Schule.

#### **Italien**

Gesamtarbeitsverträge auf Unternehmensebene geben den Mitarbeitern Zeit für die Versorgung kranker Familienmitglieder oder behinderter oder drogensüchtiger Kinder.

#### **Kanada**

Urlaubsregelungen für Mitarbeiter, die Familienmitglieder bei Arztterminen, Schul- und Universitätsabschlüssen oder Gerichtsterminen begleiten, finden sich in Gesamtarbeitsverträgen des öffentlichen und des privaten Sektors.

Quellen: Finnland, Griechenland, Italien – Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: „Reconciliation of work and family and collective bargaining in the EU“ (Dublin, 2006), unter [www.eiro.eurofound.eu.int](http://www.eiro.eurofound.eu.int); Kanada – K. Bentham: „Labour's collective bargaining record on women and family issues“, in G. Hunt; D. Rayside (Hrsg): *Equalizing labour: Union response to equity in Canada* (University of Toronto Press, erscheint in Kürze).

**359.** Die Finanzierung und Einrichtung von Kinderbetreuungseinrichtungen vor Ort entspricht in Ländern mit institutionalisierten Kollektivverhandlungssystemen einem Trend, und solche Maßnahmen gehen inzwischen auch in Lateinamerika gelegentlich über die gesetzlichen Vorschriften hinaus (Kasten 3.14). In Brasilien sind es allerdings nur die großen Unternehmen, in denen die Gewerkschaften aktiver sind, die zunehmend eine Krippenversorgung anbieten. In der EU sieht ein Gesamtarbeitsvertrag auf Unternehmensebene für 18.500 Telekommunikationsarbeitnehmer in Griechenland eine Kostenübernahme der Kinderbetreuung vor<sup>123</sup>. Eine Untersuchung von Gesamtarbeitsverträgen in Italien fand zahlreiche Kinderbetreuungseinrichtungen in Unternehmen, vor allem bei großen Organisationen mit einem hohen Anteil weiblicher Mitarbeiter wie z. B. Krankenhäuser, Callcenter und Versicherungsunternehmen<sup>124</sup>. 2003 beobachtete eine Untersuchung in den Niederlanden einen deutlichen Anstieg der Zahl der Gesamtarbeitsverträge mit Regelungen zur Kinderbetreuung, wobei 85 Prozent der Gesamtarbeitsverträge in großen Unternehmen und 40 Prozent der Verträge in kleineren Unternehmen solche Maßnahmen vorsehen. Gegenüber den

neunziger Jahren bedeutet dies eine Vierfachung<sup>125</sup>.

**360.** In Italien ist in mehreren betrieblichen Vereinbarungen die Einführung von Mutter- und Vaterschaftsberatern vorgesehen, deren Aufgabe es ist, mit abwesenden Mitarbeitern in Kontakt zu bleiben oder für nach dem Mutterschafts- oder einem langen Elternurlaub zurückkehrende Arbeitnehmer Fortbildungs- oder Auffrischkurse zu organisieren<sup>126</sup>.

**361.** In allen Industrieländern nehmen Teilzeitarbeit, Gelegenheitsarbeit, Telearbeit und andere flexible Regelungen rasch zu; all diese Formen der Arbeit haben einerseits den Vorteil der Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben, weisen andererseits aber auch möglicherweise Nachteile auf bezüglich Arbeitsplatzsicherheit und gewerkschaftlicher Organisation. In Kanada gab es bei den Leistungen der Krankenversicherung, den Krankenzeiten, Urlaubsleistungen und bezahltem Urlaub Fortschritte für Teilzeitarbeitnehmer, während bei Pensionen, Arbeitsplatzsicherheit und Bezahlung kaum Fortschritte zu verzeichnen waren<sup>127</sup>.

<sup>123</sup> Ebd., S. 23.

<sup>124</sup> Ebd., S. 37.

<sup>125</sup> Ebd., S. 43–44.

<sup>126</sup> Ebd., S. 37.

<sup>127</sup> Siehe Manitoba Federation of Labour: Brief to the House of Commons Federal Labour Standards Review Commission (Sept. 2005), unter [www.fl-s-ntf.gc.ca/en/sub\\_fb\\_25.asp](http://www.fl-s-ntf.gc.ca/en/sub_fb_25.asp).

### Kasten 3.14

#### Klauseln zu Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Arbeit und Familie in Gesamtarbeitsverträgen, ausgewählte lateinamerikanische Länder, 1996-2001

##### **Schwangerschaft**

- Verlängerung des Zeitraums, in dem schwangere Frauen vor Entlassung geschützt sind (Brasilien).
- Reduzierung der Arbeitsstunden für schwangere Frauen (Brasilien).
- Freistunden für pränatale Untersuchungen (Brasilien).
- Urlaub und Entlassungsschutz bei einer Fehlgeburt (Brasilien).

##### **Mutterschaftsurlaub**

- Zahlung von Lohnzuschlägen (Paraguay) und volle Lohngarantie während der Mutterschaftsurlaubs (Uruguay).
- Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs auf bis zu 36 Tage nach dem gesetzlich festgelegten Anspruch (Paraguay).
- Mutterschaftsurlaub vor der Geburt (Argentinien).
- Verlängerung des Urlaubs bei Mehrfachgeburten und behinderten Kindern (Argentinien).

##### **Stillen**

- Verlängerung der täglichen Stillpausen (Argentinien, Paraguay, Uruguay).
- Verlängerung des Zeitraums, in dem täglich gestillt werden darf (Brasilien, Uruguay).

##### **Kinderbetreuung**

- Urlaub, um Kinder aus gesundheitlichen oder schulischen Gründen zu begleiten (Brasilien).
- Bis zu vier Stunden Urlaub täglich, falls ein Kind unter einem Jahr krank wird (Chile).
- Verlängerung des Anspruchs auf Sozialleistungen für die Kinderbetreuung (Brasilien und Paraguay).

##### **Vaterschaftsurlaub**

- Einführung des Vaterschaftsurlaubs (Uruguay und Venezuela).
- Verlängerung des Vaterschaftsurlaubs (Brasilien, Chile, Paraguay).
- Entlassungsschutz von Vätern bei der Geburt von Kindern (Brasilien).
- Ausweitung von Kinderbetreuungsansprüchen auf den Vater (Brasilien).

##### **Adoption**

- Ausweitung von Ansprüchen auf Adoptivväter und -mütter (Brasilien, Paraguay).

##### **Betreuungsurlaub**

- Urlaub bei schwerer Erkrankung von engen Verwandten (Chile, Paraguay).

Quelle: L. Abramo; M. Rangel: *Negociação coletiva e igualdade de gênero na América Latina* (Brasília, IAA, 2005), S. 49.

**362.** Die Telearbeit ist heute für die Sozialpartner in zahlreichen EU-Ländern Gegenstand von Kollektivverhandlungen, darunter Norwegen, Spanien und das Vereinigte Königreich. In Irland und Portugal sind die Gewerkschaften zurückhaltend bei ihrer Unterstützung von Telearbeit und flexiblen Arbeitsvereinbarungen, denn sie fürchten, dass diese Entwicklung allzu prekäre Arbeitsbeziehungen begünstigt. Obwohl Telearbeitsvereinbarungen in Irland selten sind, erstellte eine Reihe von Gewerkschaften Richtlinien für diesbezügliche Verhandlungen mit Arbeitgebern <sup>128</sup>.

**363.** Beim Mutterschafts- und Elternurlaub gibt es in letzter Zeit eine Tendenz zur Erweiterung von Familienbetreuungsregelungen wie Erziehungsurlaub, Elternurlaubsleistungen und Vaterschaftsurlaub über das hinaus, was im Gesetz vorgesehen ist. In Kanada sieht z. B. die Gesetzgebung die Zahlung von bis zu 55 Prozent des Arbeitnehmerlohns vor, aber in zahlreichen Kollektivvereinbarungen wird dieser Betrag auf bis zu 93 Prozent angehoben <sup>129</sup>. Formen des Urlaubs, die für Kinder- oder Altenbetreuung genutzt werden,

<sup>128</sup> Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, a.a.O., S. 28 und 47.

<sup>129</sup> Siehe Kanadische Regierung: „Work and family provisions in Canadian collective agreements“, Kap. II, A. Mutterschaftsurlaub, unter [www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=/en/lp/spila/wlb/wfp/11Maternity\\_Leave.shtml&hs=](http://www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=/en/lp/spila/wlb/wfp/11Maternity_Leave.shtml&hs=).

werden ebenfalls immer alltäglicher. Dies ist vor allem für die „Sandwich-Generation“ wichtig, die für alte Eltern und für Kinder zu sorgen hat<sup>130</sup>.

**364.** Eine weitere sich deutlich abzeichnende Tendenz ist die Ausweitung der Urlaubsregelungen für Väter. In Brasilien, Chile und Paraguay sehen Gesamtarbeitsverträge Vaterschaftsurlaub vor, der über die gesetzlichen Anforderungen hinausgeht. Wie bereits erwähnt, nutzen Väter diese Regelungen seltener als Mütter, da es wegen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles aus wirtschaftlichen Gründen für die Familie oft sinnvoller ist, wenn Frauen den Urlaub nehmen<sup>131</sup>. Das Fehlen einer sorgfältig ausgearbeiteten Vaterschaftsurlaubsregelung bestärkt unter Umständen die Rolle der Frau als Hauptverantwortliche für die Kindererziehung und trägt auf diese Art, wie in Irland zu beobachten ist, zur geschlechtsspezifischen beruflichen Segregation bei<sup>132</sup>.

**365.** Eine weitere Stärkung der Urlaubsregelungen für Väter, die Ermutigung der Väter, diese auch anzunehmen, und die Beschäftigung mit dem geschlechtsspezifischen Lohngefälle und der beruflichen Segregation sind für die Umsetzung der Ziele der Elternurlaubsregelungen unerlässlich.

### Entgeltgerechtigkeit

**366.** Wie bereits erwähnt, gibt es vor allem in den Industrieländern einen klaren Trend, die Entgeltgerechtigkeit in die Gesamtarbeitsverträgen einzu beziehen (Kasten 3.15).

**367.** Die Einbeziehung der Lohngerechtigkeitsforderungen in solche Vereinbarungen ist ein wichtiges Zeichen dafür, dass die Beseitigung der geschlechtsspezifischen Diskriminierung beim Entgelt ein zentraler Punkt für das Erreichen der Gleichstellung bei der Arbeit ist. Wenn man das Thema allerdings ausschließlich dem Rahmen der Kollektivverhandlungen überlässt, besteht das Risiko, dass die Lohngerechtigkeit anderen Anliegen untergeordnet wird. 2004 zeigte eine Untersuchung des Lohngerechtigkeitssystems in Kanada, dass die Gewerkschaft oder die Arbeitgeber eher zu Kompromissen neigen oder das Ziel der Lohngerechtigkeit gänzlich aufgeben, da es wichtiger erscheint, einen „Deal“ abzuschließen<sup>133</sup>. Eine aktuelle Untersuchung zeigt, dass Garantien für geschlechtsneutrale Lohnsysteme in

kanadischen Kollektivvereinbarungen eher selten zu finden sind<sup>134</sup>.

**368.** Ein weiterer für die Größe des geschlechtsspezifischen Lohngefälles wichtiger Faktor ist die Ebene, auf welcher der Gesamtarbeitsvertrag verhandelt wird, d.h. die Unternehmens- oder Sektorebene, sowie der Grad der Koordinierung zwischen den verschiedenen Verhandlungsebenen. Je stärker die Kollektivverhandlungen dezentralisiert sind, desto größer sind die Lohnunterschiede und das geschlechtsspezifische Lohngefälle<sup>135</sup>.

**369.** Mit dem wachsenden Engagement für gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit müssen die Sozialpartner nun nach neuen Wegen suchen, diesem Recht innerhalb und außerhalb des Rahmens der Kollektivverhandlungen Wirkung zu verschaffen. Die von der IÖD 2002 eingeführte und kürzlich evaluierte Lohngerechtigkeitskampagne gibt in diesem Zusammenhang einige nützliche Hinweise<sup>136</sup> (Kasten 3.16).

### Behinderung

**370.** In den meisten europäischen Ländern enthalten einige Gesamtarbeitsverträge Regelungen zum Thema Behinderung auf Sektor- oder Unternehmensebene. Im Vereinigten Königreich werden Behinderungsfragen oft in einem beratenden Rahmen auf der Arbeitsplatzebene behandelt, wobei Maßnahmen zur Sicherung der Chancengleichheit gemeinsam ausgearbeitet werden. Auf nationaler Ebene enthalten die meisten Vereinbarungen im öffentlichen Sektor eine Chancengleichheitsklausel mit Bezug auf Behinderung. In Norwegen enthalten zahlreiche Vereinbarungen spezifische Klauseln zur Anpassung von Arbeitsplätzen an ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmer mit Gesundheitsbeeinträchtigungen, und in den Niederlanden enthält ein Drittel der Vereinbarungen Bestimmungen zu Fragen der Wiedereingliederung und Auswahl von Menschen mit Behinderungen<sup>137</sup>.

**371.** In Belgien enthalten vier nationale Sektorvereinbarungen Bestimmungen zu Behinderungsfragen, und in Irland zeigen die Sozialpartner ein starkes Interesse, die Bedürfnisse von Menschen

<sup>130</sup> K. Bentham: „Labour’s collective bargaining record on women and family issues“, in: G. Hunt; D. Rayside, (Hrsg.): *Equalizing Labour: Union response to equity in Canada* (University of Toronto Press, erscheint in Kürze).

<sup>131</sup> Ebd.

<sup>132</sup> Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, a.a.O., S. 29.

<sup>133</sup> Pay Equity Task Force, a.a.O.

<sup>134</sup> K. Bentham: a.a.O.

<sup>135</sup> J. Plantenga; C. Remery: „The gender pay gap. Origins and policy responses“, Synthesebericht der Koordinatoren für das Gleichstellungsreferat, Europäische Kommission (EU-Expertengruppe für Gleichstellung, soziale Eingliederung und Beschäftigung, Juli 2006), unter [www.retepariopportunita.it/Rete\\_Pari\\_Opportunita/UserFiles/news/report\\_pay\\_gap\\_economic\\_experts.pdf](http://www.retepariopportunita.it/Rete_Pari_Opportunita/UserFiles/news/report_pay_gap_economic_experts.pdf).

<sup>136</sup> A. Hegewisch; S. Hammond; K. Valladares, a.a.O.

<sup>137</sup> EIROnline: „Workers with disabilities: Law, bargaining and the social partners“, 2001, unter [www.eiro.eurofound.eu.int/2001/02/study/tn0102201s.html](http://www.eiro.eurofound.eu.int/2001/02/study/tn0102201s.html).

### Kasten 3.15

#### Verhandlungen für Lohngerechtigkeit: Entwicklungen der letzten Zeit

In **Zypern** schickten das Arbeitsministerium und die Sozialversicherungsbehörde einen Rundbrief an alle Sozialpartner mit der Bitte, die Bestimmungen der Gesamtarbeitsverträge, die nicht mit dem Entgeltgerechtigkeitsgesetz von 2002 in Einklang stehen, zu überprüfen und entsprechend abzuändern.

In **Frankreich** setzt das Gesetz Nr. 2006-340 vom 23. März 2006 über die Lohngleichheit von Männern und Frauen ein Fünfjahresziel für die Beseitigung des Entgeltgefälles fest (31. Dezember 2010). Es stärkt die bestehende Verpflichtung der Arbeitgeber, Verhandlungen über die berufliche Gleichheit durch die Einführung von Maßnahmen zu führen, die z. B. dem Arbeitsminister erlauben, einzugreifen und Verhandlungen einzuleiten, wo diese noch nicht stattfanden, und solche Verhandlungen zwingend vorzuschreiben, bevor ein Gesamtarbeitsvertrag in Kraft treten kann. Das Gesetz strebt außerdem die bessere Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben und die Verbesserung des Zugangs von Frauen zur Berufsausbildung an, um die Lohngerechtigkeit zu fördern.

In **Singapur** bekräftigt die Dreigliedrige Erklärung zu gleicher Entlohnung von Männern und Frauen bei gleichwertiger Arbeit das Eintreten der Regierung und der Sozialpartner für die in dem Übereinkommen Nr. 100 enthaltenen Grundsätze. Die drei Partner einigten sich außerdem darauf, eine entsprechende Klausel in Gesamtarbeitsverträge einzufügen, um sicherzustellen, dass sich die Arbeitgeber in ihren Unternehmen an den Grundsatz des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit halten.

### Kasten 3.16

#### Die Lohngerechtigkeitskampagne der IÖD

Die 2002 von der Internationale der öffentlichen Dienste (IÖD) eingeleitete Kampagne zur Förderung der Lohngerechtigkeit bei den ihr angegliederten Organisationen bot umfassende Unterstützung in Form von Informationspaketen, Ausbildung, Beratung durch Experten, der Förderung von lokalen Kampagnen für die Lohngerechtigkeit und eines speziellen Mitteilungsblattes zum Thema. Die kürzlich erfolgte Evaluierung der Kampagne empfiehlt folgendes:

- Ausbildung und den Kapazitätsaufbau bei nationalen angegliederten Organisationen fortzusetzen und die Komponente „Ausbildung der Ausbilder“ zu intensivieren;
- Stärkung der Stellenbewertungskapazitäten durch Erstellung einer Materialsammlung, durch die Entwicklung von Material, um den Gewerkschaften dabei zu helfen, die zur Unterstützung bei Stellenbewertungsprogrammen eingestellten Berater auszuwählen, und die Bereitstellung einer Liste von empfohlenen Beratern mit entsprechendem Fachwissen in verschiedenen Sprachen;
- Erweiterung der Lohngerechtigkeitsagenda mit Schwerpunkt auf leistungsabhängiger Bezahlung und Bewertung, Entwicklung von Fertigkeiten und Kontrolle der Einstellungs-, Auswahl- und Beförderungsentscheidungen und die Unterstützung der Einrichtung von zwei- und dreigliedrigen Ausschüssen;
- vermehrte Aufklärung durch Bildungskampagnen über das geschlechtsspezifische Lohngefälle, die Verhandlung von Richtlinien für die Sammlung und den Austausch von Informationen, die weitere Zusammenarbeit mit der IAO und die Unterstützung von Forschungsinitiativen mit externen Gremien;
- weitere Betonung des Austauschs von Wissen, z. B. durch Mitteilungsblätter, Online-Diskussionsforen und strategische Diskussionen auf globaler und regionaler Ebene;
- Austausch von Fachwissen durch Partnerschaften zwischen Entwicklungsländern und IÖD-Organisationen mit einschlägigen Erfahrungen in Australien, Kanada, Neuseeland, Schweden und dem Vereinigten Königreich;
- Fortsetzung der Zusammenarbeit mit der IAO, um die Kooperationsmechanismen auf nationaler Ebene auszubauen, technische Beratung bezüglich Stellenbewertungsmethoden auf geschlechtsneutraler Basis zu unterstützen, Gewerkschaften zu unterstützen, die gemäß den Aufsichtsregelungen der IAO Kommentare einreichen möchten, und um die von der IAO unterstützten Ausbildungsmöglichkeiten zu verbessern;
- Nachweis der Verbindung zwischen Lohngerechtigkeit und der Agenda zur Bekämpfung von Armut, insbesondere mit Blick auf die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen, durch die Ausarbeitung von stützenden Richtlinien und Durchführung einer auf den Millenniumszielen basierenden Kampagne und die Aufforderung an die angegliederten Organisationen, eine solche Kampagne auf der Basis der Millenniumsziele ihres Landes einzuleiten.

Quelle: A. Hegewisch; S. Hammond; K. Valladares: *Report of the evaluation of the PSI Pay Equity Campaign*, Okt. 2006, unter [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org).

mit Behinderungen bei den Kollektivvereinbarungen einzubeziehen <sup>138</sup> (Kasten 3.17).

### **Schwarze Arbeitnehmer, Angehörige ethnischer Minderheiten und Arbeitsmigranten**

**372.** Im Vereinigten Königreich zeigt sich der Fortschritt bei den Bestimmungen zu schwarzen Arbeitnehmern, Angehörigen ethnischer Minderheiten und Arbeitsmigranten: 50 Prozent der dem Gewerkschaftskongress (TUC) angehörenden Gewerkschaften berichteten anlässlich des Gleichstellungsaudits von 2005 über einige in diesem Bereich ausgehandelte Verbesserungen, 35 Prozent der befragten Gewerkschaften erwähnten Bestimmungen zur Sicherung des gleichen Zugangs zu Beförderung, Ausbildung und beruflichem Aufstieg, während 31 Prozent Vereinbarungen meldeten, die Rassismus am Arbeitsplatz bekämpfen. Einem kleineren, aber wichtigen Prozentsatz der Gewerkschaften gelang die Aushandlung von Bestimmungen, die es ihren Mitgliedern gestatten, Urlaubsansprüche für Reisen zu im Ausland lebenden Verwandten (27 Prozent) zu nutzen, die Sprachunterricht vorsehen (13 Prozent) und die die Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen ermöglichen (10 Prozent) – ausnahmslos Regelungen, die für Arbeitsmigranten von großer Bedeutung sind <sup>139</sup>.

**373.** In den Vereinigten Staaten kämpft UNITE-HERE, eine Gewerkschaft, die überwiegend Arbeitnehmer in der Textilindustrie, der Gastronomie und im Hotelgewerbe vertritt, für die Aufnahme einer Bestimmung in Gesamtarbeitsverträge, mit der die Arbeitgeber sich verpflichten, die Gewerkschaft zu informieren, sobald sie von einem Besuch durch die Einwanderungs- und Einbürgerungsbehörde erfahren <sup>140</sup>. Auf der Tagesordnung der Verhandlungen tauchen Arbeitsmigranten betreffende Fragen inzwischen zwar häufiger auf, es ist aber schwierig, Arbeitsmigranten über Kollektivverhandlungen zu helfen, da sie oft für Subunternehmen tätig sind.

**374.** Mit der Zunahme der Arbeitsmigration werden Bestimmungen wie die oben beschriebenen vermutlich an Bedeutung zunehmen. Es ist aber auch möglich, dass Wanderarbeitnehmer als Bedrohung für die Beschäftigung einheimischer Arbeitnehmer oder als sozialer Störfaktor gesehen werden. Der Internationale Bund der Bau- und Holzarbeiter (IBBH) erstellte eine Strategie- und

Aktionsliste zur Hilfe beim Umgang mit diesen Herausforderungen <sup>141</sup>.

### **Soziale Verantwortung der Unternehmen: Potenzial zur Förderung der Gleichstellung**

**375.** Die Programme für soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) entstanden als Antwort auf die expandierenden globalen Arbeitsmärkte „als Möglichkeit für Unternehmen, den Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf die Gesellschaft Beachtung zu schenken und ihre Grundsätze und Wertvorstellungen in ihren eigenen internen Methoden und Verfahren und bei ihren Interaktionen mit anderen Akteuren zu bekräftigen. CSR ist eine freiwillige, von den Unternehmen ausgehende Initiative und bezieht sich auf Aktivitäten, von denen angenommen wird, dass sie über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften hinausgehen“ <sup>142</sup>.

**376.** CSR-Initiativen gibt es heute in unterschiedlichen Formen, vom betrieblichen Verhaltenskodex über Zertifizierungs- und Wirtschaftsprüfungsverfahren bis hin zu Verwaltungssystemen oder zwischenstaatlichen Initiativen, die unabhängig oder in Verbindung mit Wirtschaftsverbänden, nichtstaatlichen Organisationen, Regierungen und/oder internationalen Organisationen zustande kommen.

**377.** Mit der Zunahme der CSR-Programme intensivierte sich auch die Debatte über CSR und die Rolle von Unternehmen innerhalb der Gesellschaft. Die CSR kann zwar nicht die Rolle der Regierung ersetzen <sup>143</sup>, sie hat aber das Potenzial, die Einhaltung von Arbeitsnormen zu verbessern und die Agenda der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung voranzutreiben. Durch die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, den Globalen Pakt der Vereinten Nationen und andere Initiativen scheint CSR das Bewusstsein der Unternehmen für die Bedeutung der Nichtdiskriminierung in ihren Geschäftstätigkeiten geschärft zu haben. Nach einer neueren Erhebung der Vereinten Nationen geben viele der 500 größten Unternehmen der Welt an, Fragen der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung zum Teil durch ihre Führungsmaßnahmen und -verfahren in Angriff zu

<sup>138</sup> Ebd.

<sup>139</sup> Gewerkschaftskongress (TUC): *TUC Equality Audit 2005* (London, TUC, 2005), unter [www.tuc.org.uk](http://www.tuc.org.uk), S. 32-33.

<sup>140</sup> N. David: „Migrants get unions back to basics“, in *Labour Education* (Genf, IAA), 2002/4, Nr. 129 unter [www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/129/12.pdf](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/129/12.pdf).

<sup>141</sup> Internationaler Bund der Bau- und Holzarbeiter (IBBH): *Trade Union Responses for a better management of migrant and cross-border work* (Genf, 2004), unter [www.ifbww.org/files/migrantwork.pdf](http://www.ifbww.org/files/migrantwork.pdf).

<sup>142</sup> IAA: *InFocus-Initiative zur sozialen Verantwortung von Unternehmen (CSR)*, Verwaltungsratsdok. GB.295/MNE/2/1 (März 2006), Abs. 1.

<sup>143</sup> Ebd., Abs. 2.

### Kasten 3.17

#### Programm für Wohlstand und Gerechtigkeit – Die irischen Sozialpartner unterstützen Menschen mit Behinderungen

Das Programm für Wohlstand und Gerechtigkeit ist eine dreigliedrige nationale Vereinbarung mit einer Laufzeit von drei Jahren, die im März 2000 unterzeichnet wurde und Unterstützung von Menschen mit Behinderungen vorsieht durch:

- eine Arbeitsgruppe, die sich mit den entsprechenden Fragen am Arbeitsplatz, einschließlich Vertragsstatus und Entgelt, befasst;
- gesetzliche Reformen: Ein Behindertengesetz soll ausgearbeitet und veröffentlicht werden;
- Verbesserungen beim Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen: Die Regierung verpflichtet sich, Schritte zur Verbesserung des Zugangs zu den Diensten zu unternehmen;
- verbesserte Statistiken;
- verbesserte Berufsausbildungsprogramme;
- Verpflichtung auf ein Beschäftigungsziel von 3 Prozent für Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Dienst;
- finanzielle Unterstützung der Sozialpartner, um diese bei gemeinsamen Initiativen für Aufklärung und Förderung der Beschäftigung zu unterstützen;
- finanzielle Unterstützung der Arbeitgeber, um Anpassungen am Arbeitsplatz vorzunehmen;
- Zuschüsse für Ausbildungsprogramme, die das Bewusstsein für Behinderungsfragen stärken;
- Zuschüsse für die Aus- und Weiterbildung von Menschen, die am Arbeitsplatz eine Behinderung erleiden.

Quelle: EIROnline: "Workers with disabilities: Law, bargaining and the social partners", 2001, unter [www.eiro.eurofound.eu.int/2001/02/study/tn0102201s.html](http://www.eiro.eurofound.eu.int/2001/02/study/tn0102201s.html).

nehmen. Ein solches Ergebnis wäre noch vor fünf Jahren unwahrscheinlich gewesen<sup>144</sup>.

**378.** Ein Bericht der Weltbank<sup>145</sup> über die Verhaltenskodizes von rund 100 multinationalen Unternehmen zeigt, dass in vier der fünf untersuchten Sektoren (Bekleidungs-, Schuh- und Leichtindustrie, Agrarindustrie, Öl, Gas und Bergbau)<sup>146</sup> fast ausnahmslos jeder Kodex in irgendeiner Form eine Nichtdiskriminierungs- und Gleichstellungsgarantie enthielt, wenn auch ihr Umfang je nach Industriezweig und Unternehmen unterschiedlich war. In einigen Fällen bezog sich diese Garantie ausschließlich auf die Einstell- und Anwerbungspraktiken, in anderen betraf sie auch Maßnahmen der beruflichen Förderung. Die Kodizes betreffen manchmal auch Fragen, die weder im Übereinkommen Nr. 111 noch in der nationalen Gesetzgebung erfasst sind. So verbieten einige von der Weltbank untersuchte Unternehmen in den Sekto-

ren Bergbau, Öl und Gas Diskriminierung auf Grund der sexuellen Orientierung oder auf Grund von Gewicht oder Gesundheitszustand.

**379.** Die IAO-Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111 werden jedoch nur sporadisch erwähnt; dabei wäre es gerade in Anbetracht der rasch wachsenden Zahl von unterschiedlichen Kodizes – die die Unternehmen bei der Suche nach geltenden Normen eher zusätzlich verwirren könnte – sinnvoll, sich öfter auf sie zu beziehen.

**380.** Eine neue Untersuchung der Wirkungsabschätzung der Initiative für ethischen Handel (ETI)<sup>147</sup>, einem Bündnis von Unternehmen, nicht-staatlichen Organisationen und Gewerkschaften, das Fortschritte anhand eines jährlichen Berichts- und Überprüfungsverfahrens beobachtet, zeigte, dass sich im Bereich Diskriminierung weniger bewegte als in anderen Bereichen wie z. B. Gesundheits- und Sicherheitsfragen, Kinderarbeit, Arbeitszeit und Mindestlohn.

<sup>144</sup> J. Ruggie: *Human rights policies and management practices of Fortune Global 500 firms: Results of a survey*, Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper Nr. 28 (Harvard University, John F. Kennedy School of Government, 2006), unter [www.ksg.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper\\_28\\_ruggie.pdf](http://www.ksg.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_28_ruggie.pdf).

<sup>145</sup> The World Bank Group, Corporate Social Responsibility Practice: „Company codes of conduct and international labour standards: An analytical comparison“, Teil I und II (Washington, DC, 2003 und 2004).

<sup>146</sup> Die Tourismusindustrie beginnt offenbar gerade erst damit, Prinzipien und formale Verhaltenskodizes zu entwickeln. Dies erklärt die geringe Visibilität von Nichtdiskriminierungs- und Gleichstellungsfragen dieses Sektors.

<sup>147</sup> S. Barrientos; S. Smith.: *The ETI code of labour practice: Do workers really benefit?* (Institute of Development Studies, Universität Sussex, 2006), unter [www.ethicaltrade.org](http://www.ethicaltrade.org); der Bericht bewertet Fälle in Indien (Bekleidungssektor), Vietnam (Bekleidung und Schuhindustrie), Südafrika (Früchte), Vereinigtes Königreich (Gartenbau) und Costa Rica (Bananenindustrie). Der ETI-Code erlaubt keine auf Rasse, Kaste, nationaler Herkunft, Religion, Alter, Behinderung, Geschlecht, Familienstand, sexuelle Orientierung, Gewerkschaftszugehörigkeit oder politischer Meinung basierende Diskriminierung bei Einstellung, Lohn, Zugang zu Weiterbildung, Beförderung, Kündigung oder Pensionierung.

**381.** An fünf von fünfundzwanzig untersuchten Standorten wurden gewisse Fortschritte festgestellt. Dazu zählten intensiverte Bemühungen um bessere Arbeitsbedingungen für schwangere Frauen in Costa Rica, die Ausarbeitung einer Grundsatzpolitik für Chancengleichheit in der Beschäftigung auf einer Farm in Südafrika und die Beseitigung von Altersgrenzen bei Stellenanzeigen in Vietnam. Die Untersuchung stellt fest, dass der bisher erreichte Fortschritt vorwiegend auf praktischen geschlechtsspezifischen Bedürfnissen basiert, wie z. B. der Zahlung des Mutterschaftsurlaubs und von Sozialleistungen nach der Geburt; die Bemühungen um Einfluss bei strategischen Gleichstellungsbedürfnissen wie der Chancengleichheit beim Beschäftigungsstatus, der Beför-

derung und der Ausbildung, hinken jedoch hinterher. Die Untersuchung sieht kaum Auswirkungen auf die Beseitigung rassistischer oder religiöser Benachteiligung bei den Einstellungs- und Auswahlverfahren in Südafrika und Indien vor und äußert Sorge, dass im Vereinigten Königreich einheimische Arbeitnehmer zu Lasten von Arbeitsmigranten diskriminiert werden. Die Untersuchung weist auch darauf hin, dass Arbeitgeber, Wirtschaftsprüfer, Arbeitnehmer und Gewerkschaften Fragen der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung bei der Umsetzung von Kodizes oft nicht zur Kenntnis nehmen und schlägt eine Reihe praktischer Maßnahmen zur Verbesserung dieser Situation vor.







## TEIL IV

# Die Maßnahmen der IAO, Vergangenheit und Zukunft

**382.** Dieser Teil des Gesamtberichts gibt zunächst einen Überblick über die von der IAO im Bereich der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung seit 2003 von der IAO geleistete Arbeit; anschließend werden Empfehlungen für Folgemaßnahmen in den nächsten vier Jahren vorgeschlagen.

## 1. Errungenschaften und Herausforderungen der IAO

### Aktionsplan zur Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

**383.** Im vom Verwaltungsrat 2003 angenommenen Aktionsplan für die Durchführung von Folgemaßnahmen wird die Notwendigkeit hervorgehoben, die laufenden Aktivitäten des Amtes in Hinblick auf HIV/Aids und Behinderungen fortzuführen und zu konsolidieren; allerdings werden für die Jahre 2004-07 zwei Schwerpunktthemen festgehalten: das geschlechtsspezifische Lohngefälle und die rassische/ethnische Gleichstellung sowie die damit verbundene geschlechtsspezifische Dimension<sup>1</sup>. Die Wahl dieser Themen beruht auf der Feststellung, dass einerseits das geschlechtsspezifische Lohngefälle ein dauerhaftes, weltweit auftretendes Problem ist und andererseits die Diskriminierung aufgrund der Rasse und ethnischen Herkunft mit ihrem Bezug zur Armut eine große Widerstandskraft aufweist. Löhne und Entgelt und die Mechanismen der Mandats der IAO. Auf diesem Gebiet besitzt die IAO allgemein anerkanntes Fachwissen. Die

Beseitigung der Armut – auch der mit den diskriminierenden Praktiken einhergehenden chronischen Armut – durch die Förderung menschenwürdiger Arbeit hat ebenfalls einen hohen Stellenwert in der aktuellen Agenda der IAO, und obwohl sich die IAO schon seit langem dieser Probleme annimmt, wurde nicht zuletzt auf diesem Gebiet nicht immer konsequent gehandelt.

### Das geschlechtsspezifische Lohngefälle abbauen

**384.** Wie bereits dargelegt, hält sich auf den Arbeitsmärkten weltweit beharrlich das Problem des geschlechtsspezifischen Gefälles bei der Entlohnung von Arbeitnehmern. Von der Politik wird dies mit wachsender Sorge betrachtet. Verschiedene Faktoren tragen zu diesem Umstand bei, u.a. auch die geschlechtsbedingte Diskriminierung bei der Entlohnung. Das Übereinkommen Nr. 100, eines der IAO-Rechtsinstrumente mit der größten Anzahl von Ratifizierungen, bietet eine Antwort auf das Problem, indem es gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit vorsieht, auch wenn sich deren Inhalt unterscheidet.

### Die Gleichheit des Entgelts fördern

**385.** Der Begriff der „Gleichheit des Entgelts für gleichwertige Arbeit“ ist unter den im Kampf gegen die Diskriminierung eingesetzten Konzepten ver-

<sup>1</sup> IAA: Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Prioritäten und Aktionspläne für die technische Zusammenarbeit, Verwaltungsratsdokument GB.288/TC/4 (Nov. 2003), Absätze 15-22.

mutlich eines der am wenigsten verstandenen. Wie bereits dargelegt, kommt dies in einigen Ländern in den Gesetzen und Verordnungen zum Ausdruck, die nach wie vor den Grundsatz der Lohngleichheit eng auslegen und ausschließlich von „identischer“ oder „ähnlicher“ Arbeit sprechen. In zahlreichen Ländern wird durch das Fehlen zuverlässiger, nach Geschlechtern aufgeschlüsselter Lohndaten das Vorhandensein eines geschlechtsspezifischen Lohngefälles verschleiert und dadurch die Überwachung von Trends in Umfang und Ursachen des geschlechtsspezifischen Lohngefälles über einen bestimmten Zeitraum hinweg erschwert.

**386.** Es mag einigen Sozialpartnern schwer fallen, die Bedeutung des Begriffs der „Gleichwertigkeit“ der Arbeit zu verstehen und zu erkennen, auf welche Weise Lohnstrukturen und Entlohnungspraktiken zu einer Unterbewertung der Arbeit der Frauen führen können. Auch ist es möglich, dass möglicherweise das Problem erkannt, aber davon ausgegangen wird, dass familienfreundliche Maßnahmen oder die Unterstützung von Managerinnen in ihrem Bemühen, die „gläserne Decke“ zu durchstoßen, dringender und zielführender für die Verbesserung der Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt seien. In jedem Fall ist jedoch der Kosteneffekt der Lohngleichheit ein Aspekt, der beträchtliche Sorgen bereitet, insbesondere im Fall der kleinen und mittleren Unternehmen, da man sich von der Lohngleichheit keinen spürbaren Nutzen für die Arbeitsproduktivität verspricht.

**387.** Aus diesem Grund ist dieser Teil des Aktionsplans darauf ausgerichtet, a) Wissen über Kosten und Nutzen der Förderung von Lohngleichheit und über die Entwicklungstrends beim geschlechtsspezifischen Lohngefälle und seinen Ursachen zu schaffen, b) Netzwerke zu errichten und mit den globalen Gewerkschaftsföderationen zusammenzuarbeiten sowie c) technische Hilfe auf Landesebene zu leisten.

**388.** Für Afrika, Europa und Lateinamerika sind Landesinformationsblätter ausgearbeitet worden. Sie geben einen Überblick über folgende Daten: (i) die Entwicklung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles in den letzten 15 Jahren, aufgliedert nach Branchen und Berufen sowie Ursachen und Verlauf, (ii) die jeweiligen nationalen institutionellen und regulatorischen Rahmenwerke und (iii) die vom Sachverständigenausschuss für die Durchführung von Übereinkommen und Empfehlungen in den letzten 15 Jahren zu diesem Thema vorgelegten Stellungnahmen. Auch für Ostasien sind vor kurzem ähnliche Bemühungen angelaufen. In einer Studie wurden Kosten und Nutzen der Lohngleichheit evaluiert (Kasten 4.1) und ein Leitfaden für die Durch-

führung geschlechtsneutraler Arbeitsplatzbewertungen aufstellt<sup>2</sup>.

**389.** In Portugal hat die IAO technische Hilfe für ein von der Europäischen Kommission finanziertes EQUAL-Projekt geleistet, das zum Ziel hat, eine geschlechtsneutrale Arbeitsplatzbewertungsmethode für die Gastronomie und den Getränkektor zu entwickeln. An diesem Projekt sind der Allgemeine Portugiesische Arbeiterbund (CGTP-IN), die Portugiesische Gewerkschaftsföderation für den Landwirtschafts-, Lebensmittel-, Getränke-, Hotel- und Tourismussektor (FESAHT), der Portugiesische Verband für Gastronomie und verwandte Berufe (ARESP), der Ausschuss für Chancengleichheit in der Beschäftigung (CITE) und die Generaldirektion für Arbeitsaufsicht beteiligt.

**390.** Das Gaststättengewerbe besteht in Portugal hauptsächlich aus kleinen Unternehmen mit niedrigem Lohnniveau und ist gekennzeichnet durch eine geringe Produktivität, eine starke Arbeitskräftefluktuation und eine hohe Fehlzeitenquote, insbesondere unter der weiblichen Belegschaft. Das „Altern“ der weiblichen Erwerbstätigen des Sektors hat junge Migrantinnen, meist ohne gültige Papiere, aus Brasilien und Kap Verde angezogen, die die Löhne weiter drücken. Sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerorganisationen sind angesichts dieser Situation besorgt, jedoch sind sie, was die geeigneten Gegenmaßnahmen betrifft, unterschiedlicher Meinung. Das Projekt zielt darauf ab, der Unterbewertung bestimmter Berufe durch die Entwicklung geschlechtsneutraler Evaluierungsmethoden, die Modernisierung des Berufsklassifizierungssystems des Sektors, das noch aus den siebziger Jahren stammt, und durch die Ausarbeitung eines auf transparenten und geschlechtsneutralen Kriterien und Verfahren beruhenden Entlohnungssystems entgegenzuwirken. Auch wenn ein solcher Prozess nicht immer reibungslos verläuft, ist die Einbindung der Sozialpartner von wesentlicher Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Anliegen und Prioritäten beider Parteien berücksichtigt und die Ergebnisse von allen akzeptiert werden.

**391.** Seit 2000 kommt jedes Jahr die Internationale der öffentlichen Dienste (IÖD) mit anderen Globalen Gewerkschaftsföderationen und der IAO zusammen, um eintägige Diskussionsforen über die Lohngleichheit abzuhalten. Diese Foren haben zum Ziel, a) Informationen über den aktuellen Stand der Arbeit der Globalen Gewerkschaftsföderationen in Bezug auf Lohngleichheit und der IAO in Bezug auf die Folgemaßnahmen

<sup>2</sup> M.-T. Chicha: *A comparative analysis of promoting pay equity: Models and impacts*, DECLARTIONS/WP/49/2006 (Genf, IAA, 2006); IAA: *Promoting pay equity through job evaluation methods: A step by step guide* (erscheint demnächst).

**Kasten 4.1****Wie macht sich Lohnungleichheit bezahlt?**

Es gibt nur sehr wenige Studien, in denen Kosten und Nutzen der Lohnungleichheit untersucht werden; die meisten, die dies getan haben, beziehen sich auf Kanada und Schweden. Die geringe Anzahl der Untersuchungen deutet auf die zweifache Schwierigkeit hin, zum einen über Lohnraten über einen längeren Zeitraum hinweg zu verfügen und zum anderen die Auswirkungen der Lohnungleichheit oder anderer Maßnahmen auf die Arbeitsproduktivität oder andere Variablen zu ermitteln. Aus der Studie ergeben sich Vorteile für das Personalmanagement (genauere Kenntnis der Arbeitsplatzanforderungen, daher gezieltere betriebliche Ausbildung und höhere Effizienz der Entlohnungs- sowie der Einstellungs- und Auswahlverfahren), die Motivation und die Loyalität der Arbeitnehmer, die Arbeitsbeziehungen, die Vermeidung von Prozesskosten und den guten Ruf des Unternehmens. Zu den Kostenfaktoren gehören die höhere Lohnsumme, der höhere Verwaltungsaufwand (infolge des Arbeitsplatzevaluierungsverfahrens) sowie sinkende Arbeitsmoral bei den Arbeitnehmern, die nicht unmittelbar von der Lohnungleichheit profitieren. In der Studie wird hervorgehoben, dass sich die Zunahme der Lohnsumme und des Verwaltungsaufwands einfach und schnell quantifizieren lässt; dass jedoch der Nutzen, insbesondere der indirekte Nutzen, nur schwer messbar ist und sich erst mittel- und langfristig einstellt. Die wenigen zur Verfügung stehenden Daten deuten darauf hin, dass die Lohnanpassungskosten gar nicht so umfangreich sind: So stieg die Lohnsumme z. B. in der Provinz Ontario um 0,5 bis 2,2 Prozent und in Quebec um 1,5 Prozent. In der Studie werden für jede Kosten- und Nutzenart eine Reihe nützlicher Indikatoren und verbundener Kennzahlen vorgeschlagen (direkt/indirekt, Vorkommenshäufigkeit, quantifizierbar) und eine Anzahl praktischer Verfahren aufgezeigt, mit deren Hilfe die Kosten gesenkt und positive Nutzeffekte maximiert werden können.

Quelle: M.-T. Chicha: *A comparative analysis of promoting pay equity: Models and impacts*, DECLARATION/WP/49/2006 (Genf, IAA, 2006).

zum Gesamtbericht *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde* (2003) und zur Entschließung der Internationalen Arbeitskonferenz über die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, die Entgeltgerechtigkeit und den Mutterschutz aus dem Jahr 2004 auszutauschen, b) Strategien zu entwickeln, mit Hilfe derer Kapazitäten aufgebaut werden können und erreicht werden kann, dass sich die Globalen Gewerkschaftsföderationen und die Mitgliedsgewerkschaften die Frage der Lohngerechtigkeit zu eigen machen, und c) festzustellen, wie die IAO diesen Prozess am besten unterstützen kann.

**Beschäftigungspolitik gestalten**

**392.** Wie weiter oben ausgeführt, erfordert der Abbau des geschlechtsspezifischen Lohngefälles die Durchführung einer ganzen Reihe von Maßnahmen, deren Spektrum von Interventionen für Entgeltgerechtigkeit über die Förderung von Chancengleichheit beim Zugang zu Berufsberatung und Berufsbildung bis hin zu Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie reicht. Beschäftigungspolitik und Beschäftigungsprogramme sind häufig geschlechtsblind, d.h. sie berücksichtigen nicht die speziellen Gegebenheiten und besonderen Belange von Frauen und Männern und führen damit zu Ungleichheiten in Chancen und Resultaten und zu einer verminderten Effektivität der politischen Maßnahmen. Es gibt Fälle, in denen für bestimmte Kategorien von Frauen gezielte Programme erstellt werden, denen klischeehafte Ansichten darüber zugrunde liegen, für welche Arbeit sich

Frauen am besten eignen oder welche am „zweckmäßigsten“ für sie wäre; mit dem Ergebnis, dass die Frauen in Berufe ohne Zukunft abgeschoben werden, für die ohnehin ein Überangebot an Arbeitskräften zur Verfügung steht.

**393.** Um angesichts dieser Situation Abhilfe zu schaffen, bemüht sich die IAO, ihre Beratung der Arbeitsministerien in die Erarbeitung und Umsetzung nationaler Beschäftigungspolitik umzusetzen. Ein Beispiel hierfür ist das von der belgischen Regierung finanzierte Projekt mit dem Titel „Förderung der Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in den Landesbeschäftigungsüberprüfungen der Länder des Stabilitätspakts“. Dieses Projekt ergänzt die technische Hilfe der IAO für die Folgemaßnahmen zu der von der Südosteuropäischen Ministerkonferenz über Beschäftigung im Oktober 2003 in Bukarest verabschiedeten Erklärung. In dieser Erklärung verpflichten sich die Arbeitsminister der Länder des Stabilitätspakts zur regionalen Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Beschäftigungsprobleme und ersuchen die IAO und den Europarat um technische Hilfe über die gesamte Dauer des Verfahrens. Diese besteht darin, die jeweilige Beschäftigungssituation der betroffenen Länder zu untersuchen und Empfehlungen in Form von Landesberichten zur Beschäftigungspolitik (CREPs) auszuarbeiten. Diese werden nach dem Modell der Gemeinsamen Bewertungspapiere zur Beschäftigungspolitik der Europäischen Kommis-

sion<sup>3</sup> erstellt und dienen der Vorbereitung der Länder des Stabilitätspakts auf einen zukünftigen Beitritt zur Europäischen Union. Das von der belgischen Regierung finanzierte Projekt hatte zum Ziel, auf das Problem der Geschlechterdiskriminierung in den Arbeitsmärkten der betroffenen Länder aufmerksam zu machen und Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die Beschäftigungssituation der Frauen hat sich in sämtlichen südosteuropäischen Ländern im Verlauf der letzten fünfzehn Jahre drastisch verschlechtert. Es melden sich sogar weniger Frauen als Männer arbeitslos, und wenn sie arbeitslos sind, dauert es bei den Frauen länger als bei den Männern, bis sie bezahlte Arbeit finden, obwohl die Frauen im Schnitt einen ähnlichen Bildungs- und Ausbildungsstand aufweisen wie die Männer. Sie sind Diskriminierungen bei Einstellungs- und Entlassungsentscheidungen ausgesetzt, die sich gelegentlich sogar in den Stellenanzeigen und Arbeitsplatzbeschreibungen widerspiegeln. Berichte über Geschlechterdiskriminierung in den nationalen Arbeitsvermittlungsstellen sind weit verbreitet. Das führt dazu, dass zahlreiche Frauen ohne Beschäftigung gerne arbeiten würden, wenn ihnen geeignete Angebote und entsprechende Unterstützungsmechanismen zur Verfügung stünden. Bei den Frauen, die bezahlter Arbeit in der formellen Wirtschaft nachgehen, führt die Segregation bei der Arbeit in allen vier Ländern, in denen die CREPs bereits fertig gestellt wurden (Albanien, Kroatien, Republik Moldau und Serbien), zu einem beträchtlichen Lohngefälle. Frauen sind eher in Berufen und Wirtschaftszweigen zu finden, denen ein geringerer Wert beigemessen wird und in denen die Bezahlung schlechter ist als in den männlich dominierten.

**394.** Im Rahmen des Projekts wurden Gleichstellungsseminare organisiert (z. B. in Serbien und in der Republik Moldau), die den Sozialpartnern, den Bediensteten der nationalen Arbeitsvermittlungsstellen und den Vertretern der nationalen Gleichstellungsämter Gelegenheit boten, über Ursachen und mögliche politische Lösungsansätze für die dringendsten Gleichstellungs- und Beschäftigungsfragen zu diskutieren. Für jedes Land ergab sich ein anderer Problemkreis. So wurde etwa in Serbien anlässlich des Gleichstellungsseminars darüber diskutiert, auf welche Weise unternehmerische Initiativen von Frauen unterstützt werden können, z. B. Kreditmöglichkeiten, Berufsbildung und Bildung von Genossenschaften. In der Republik Moldau ging es bei den Diskussionen hauptsächlich um die Politik in Fragen des Mutterschaftsurlaubs und ihre Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen. Die wichtigsten

auf den Gleichstellungsseminaren erörterten Themen wurden der Dreigliedrigen Tagung vorgelegt, die die Landesüberprüfungen der Beschäftigungspolitik billigte, und in der endgültigen Fassung des Papiers berücksichtigt.

**395.** Die Gleichstellung wurde auch bei sämtlichen Tagungen auf hoher Ebene im Rahmen des „Bukarest-Prozesses“ systematisch als Tagungsthema aufgenommen. Ein Nebeneffekt war die Einführung eines Projekts in Serbien mit finanzieller Unterstützung durch die Schweizer Regierung, im Rahmen dessen den nationalen Arbeitsvermittlungsdiensten das erforderliche Sachwissen vermittelt wird, um Frauen durch die Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitiken und das Gender Mainstreaming in der allgemeinen Funktionsweise der Arbeitsvermittlungsdienste den Zugang zu bezahlter Arbeit zu erleichtern.

**396.** Das Projekt ist in die Landesüberprüfungen der Beschäftigungspolitik eingeflossen und hat die politischen Entscheidungsträger zu Diskussionen über dieses Thema angeregt. Dennoch wird die Geschlechterdiskriminierung nach wie vor als marginales Problem betrachtet, größtenteils infolge einer Gegenreaktion auf die Emanzipationspolitik des früheren kommunistischen Systems. Die Frauen selbst, die häufig mit der Doppelbelastung durch Haushalt und bezahlte Beschäftigung überfordert sind, sind angesichts der politischen Forderung nach Gleichstellung der Geschlechter entmutigt, denn für sie bedeutet dies häufig, mehr Verantwortung als in der Vergangenheit auf sich zu nehmen. All dies führt dazu, dass die Einführung von Gleichstellungskonzepten und -bestimmungen im Arbeitsmarkt häufig den letzten Platz in der Liste politischer Prioritäten einnimmt.

**397.** In Peru wurden im Jahr 2005 auf Initiative des 2004 gegründeten Komitees für Chancengleichheit die Beschäftigungsprogramme des Ministeriums aus einer Gleichstellungsperspektive einer Überprüfung unterzogen. Die Ergebnisse und Empfehlungen dieser Untersuchung wurden den Mitgliedern des Komitees vorgelegt und mit ihnen diskutiert und Aktionspläne für eventuelle Folgemaßnahmen erörtert. Ein Arbeitsseminar wurde organisiert, um die Erfahrungen der Nachbarländer (Bolivien, Kolumbien und Ecuador) mit dem Gender Mainstreaming in den Beschäftigungsprogrammen zu untersuchen. Allerdings hat der häufige Wechsel an der Spitze des Ministeriums zwischen 2004 und 2006, der zu wandelnden Arbeitsschwerpunkten führte, sich auf die Zusammensetzung des Komitees und seine Tätigkeit ausgewirkt. Dadurch wurden die Legitimität und die Kontinuität der Arbeit des Komitees geschwächt. Ähnliche Erfahrungen in anderen Ländern zeigen, dass die Bemühungen um den Aufbau von Institutionen mit zahlreichen Problemen behaftet sind, wenn die Regierungen instabil sind und häufig wechseln.

<sup>3</sup> Die Gemeinsamen Bewertungspapiere werden von der Europäischen Kommission und den Ländern im Zuge ihrer Beitrittsvorbereitungen erarbeitet.

**Gegen Rassismus und Armut vorgehen**

**398.** Regierungen, die Interesse an der Entwicklung beschäftigungs- und sozialpolitischer Konzepte zur Förderung der Gleichstellung und Eingliederung der Rassen bekundet haben, wurde technische Unterstützung zur Verfügung gestellt. So hat z. B. in Brasilien das von der niederländischen Regierung finanzierte Projekt für eine nationale Politik der Rassengleichstellung in den Jahren 2004 bis 2006 das Sondersekretariat für Maßnahmen zur Förderung der Rassengleichheit (SEPPIR) und das Arbeitsministerium auf diesem Gebiet unterstützt. Eine der wichtigsten Errungenschaften des Projekts war die Förderung der institutionellen Anbindung des SEPPIR an das Arbeitsministerium, mit der zum Ausdruck gebracht wird, dass der Kampf gegen Rassismus bei der Arbeit eine zentrale Bedeutung für die Befreiung der Gesellschaft von Diskriminierung hat. Das Projekt hat dazu beigetragen, das föderale Programm des Ministeriums „Brasilien, Geschlecht und Rasse“ und seine Stellen zur Förderung von Chancengleichheit und Bekämpfung von Diskriminierung durch die Entwicklung einer neuen Arbeitsmethodik auf der Grundlage gemeinsamer Ziele, Wirkungsindikatoren sowie standardisierter Verfahren und Praktiken (siehe Kasten 3.4 in Teil III, Kapitel 1) effektiver zu gestalten. Das Projekt war auch aktiv an der Durchführung einer Reihe von Arbeitsseminaren beteiligt, die das Arbeitsministerium in verschiedenen Regionen des Landes organisiert hatte, um Einvernehmen über die Aufgaben und die Arbeitsweise dieser Stellen zu erzielen.

**399.** Die IAO hat über dieses Projekt sowohl finanziell als auch materiell zur Internationalen Gesprächsrunde über die Förderung von Gleichheit und rassischer Eingliederung beigetragen, die im April 2005 gemeinsam von der IAO, der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB), UNDP-Brasilien und dem DFID Brasilien in Brasília gefördert wurde. Bei dieser gemeinsamen Tagung kamen 150 Regierungsvertreter, hauptsächlich aus den Planungsministerien, mit Experten für Rassengleichstellung, Wissenschaftlern und Vertretern schwarzer und afrikanischstämmiger Bevölkerungsgruppen des gesamten amerikanischen Kontinents zusammen, um Fragen der Rassendiskriminierung beim Zugang zur Justiz, zu Bildung und Gesundheit, zu Wohnraum und zu wirtschaftlichen Gütern und in der Welt der Arbeit zu erörtern. Die Teilnahme der IAO hat wesentlich dazu beigetragen, auch die Fragen der Arbeit und der Arbeitsbeziehungen in das Programm aufzunehmen und überzeugend die Bedeutung arbeitsmarkt- und arbeitsplatzbezogener Maßnahmen zur Integration der Rassen und Geschlechter als zentrale Elemente der Entwicklungsstrategien zur Förderung der Rassengleichheit und zur Verringerung der Armut in der Region darzulegen.

**400.** Auf ähnliche Weise fördert auch der Aktionsplan der IAO für Folgemaßnahmen eine differenzierte Behandlung indigener und in Stämmen lebender Völker im Rahmen der Prozesse der Strategie zur Armutsverringerung (PRS). Die von der Weltbank und dem IWF ausgehenden Strategiepapiere zur Verringerung von Armut (PRSPs) wurden in 14 Ländern weltweit einem Audit hinsichtlich der ethnischen Gleichstellung unterzogen (Kasten 4.2).

**401.** Die Verbreitung und Erörterung dieses nach ethnischen Gesichtspunkten erstellten Audits auf der Tagung des Ständigen Forums über indigene Angelegenheiten der Vereinten Nationen im Mai 2005 und anlässlich der von der IAO im Oktober 2005 einberufenen technischen Geberkonferenz haben dazu beigetragen, dass zunehmend Einvernehmen über die Voraussetzungen besteht, die erfüllt sein müssen, damit die indigenen Völker von der Entwicklung und der Politik zur Armutsverringerung profitieren können. Auf der von der Weltbank im Mai 2006 veranstalteten Konferenz über Armut und indigene Völker, an der die IAO teilnahm, verpflichtete sich die Weltbank, in zukünftigen PRSPs die Anliegen und Rechte indigener Völker zu berücksichtigen.

**402.** Dieses Audit nach ethnischen Gesichtspunkten hat Schweden veranlasst, Sondermittel für Folgemaßnahmen in Bolivien, Peru und Paraguay zur Verfügung zu stellen, um die Probleme der Zwangsarbeit und der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zu bewältigen, von denen indigene Völker betroffen sind. Die gleichzeitige Behandlung von Diskriminierung und Zwangsarbeit bietet insbesondere im Fall der indigenen und in Stämmen lebenden Völker deutliche Vorteile, denn die Zwangsarbeit kann in der Tat als die schlimmste Form ethnischer Diskriminierung betrachtet werden<sup>4</sup>. Wird dieser Zusammenhang erkannt und das Problem als ein Ganzes angegangen, können auch die entsprechenden politischen Maßnahmen fundierter und kostengünstiger gestaltet werden und auf diese Weise die Zwangsarbeit sowohl in ihren Wurzeln als auch in ihren Symptomen bekämpft werden, wie die vorläufigen Ergebnisse dieses Projekts gezeigt haben.

**403.** Einen wichtigen Beitrag zur Festigung eines menschenrechtsbezogenen Ansatzes zur Armutsverringerung bei indigenen und Stammesvölkern leistet das seit 1996 bestehende IAO-Projekt zur Förderung der IAO-Politik zu eingeborenen und in Stämmen lebenden Völkern (PRO 169). Die PRO-169-Strategie besteht in der Förderung, dem Schutz und der Überwachung der Rechte dieser

<sup>4</sup> IAA: *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit: Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2005.

**Kasten 4.2****PRSPs und indigene und in Stämmen lebende Völker**

Seit 1999 sind die Strategiepapiere zur Verringerung von Armut (PRSPs) unter der Ägide der Weltbank und des IWF in Ländern mit niedrigem Einkommen zu einem allgemeinen Rahmen für Darlehensgewährung, Schuldenerlass und Entwicklungszusammenarbeit geworden. Sie sind offen und partizipatorisch ausgelegt und sollen die traditionell marginalisierten Bevölkerungsgruppen erreichen. Da indigene und Stammesvölker im allgemeinen am unteren Ende sämtlicher konventioneller sozioökonomischer Indikatoren angesiedelt sind, hat die IAO ein Audit durchgeführt, um herauszufinden, ob und wie die Bedürfnisse und Anliegen dieser Völker berücksichtigt wurden und ob sie in die Beratungen im Vorfeld der PRSPs eingebunden waren. Das Audit, das in 14 Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas durchgeführt wurde, ergab erhebliche Schwankungen zwischen den einzelnen Regionen und innerhalb der Regionen. Allerdings zeichnen sich die Länder, in denen die PRSPs deutlicher auf die strukturellen Ursachen der Verarmung dieser Völker ausgerichtet waren, dadurch aus, dass

- ihre Rechtssysteme die Rechte indigener und in Stämmen lebender Völker anerkennen,
- ihre Institutionen und ihre Polizei die kulturelle Vielfalt achten und ihr Rechnung tragen,
- indigene und in Stämmen lebenden Völker sich organisiert und für einen politischen Wandel mobilisiert haben.

Das Audit gelangt zu dem Schluss, dass die Anerkennung der Rechte indigener und in Stämmen lebender Völker auf rechtlicher, administrativer und politischer Ebene gemäß den Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 169 der IAO eine wesentliche Voraussetzung für die Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung dieser Bevölkerung ist. Es wird empfohlen, auf die Lebensumstände und die Beschäftigungsmuster der indigenen und Stammesvölker zugeschnittene Armutsindikatoren zu bestimmen und zu testen und die Organisationen und kommunalen Verwaltungen dieser Völker zu befähigen, auf Inklusion ausgerichtete lokale Entwicklungspläne erarbeiten, umzusetzen und zu überwachen.

Quelle: M. Tomei: *Indigenous and tribal peoples. An ethnic audit of selected Poverty Reduction Strategy Papers*, DECLARATION, (IAA, 2005, Genf).

Völker gemäß den Bestimmungen des IAO-Übereinkommens Nr. 169. Gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass auch diese Völker von den allgemeinen Bemühungen um menschenwürdige Arbeit und die Achtung internationaler Arbeitsnormen profitieren und in diese eingebunden werden. PRO 169 wird in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, Gebern und Akteuren durchgeführt, zu denen auch das Ständige Forum für indigene Fragen der Vereinten Nationen gehört. Im Rahmen dieses Projekts hat die IAO Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten bei den indigenen Partnern, den Regierungen und den Entwicklungspartnern durchgeführt und regionale und länderspezifische Initiativen unterstützt. Zu den in den vergangenen vier Jahren unternommenen Aktivitäten gehören die gemeinsam mit der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und Rechte der Völker durchgeführte Forschungstätigkeit über den rechtlichen Schutz indigener Gemeinschaften in Afrika, die Förderung der Rechte indigener und Stammesvölker in Südasien, der Aufbau von Kapazitäten und die Erarbeitung nationaler Gesetze (z. B. in Kambodscha, Kamerun, Kongo) sowie technische Unterstützung bei der Umsetzung des Übereinkommens Nr. 169 (Lateinamerika)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Siehe die Website der IAO zu indigenen und in Stämmen lebenden Völkern: [www.ilo.org/public/english/indigenous](http://www.ilo.org/public/english/indigenous).

**Laufende Engagements der IAO**

**404.** Wie bereits erwähnt, ist im Rahmen der Folgemaßnahmen deutlich geworden, dass es erforderlich ist, traditionelle Aufgabenbereiche der IAO wie die Überwachung und Durchführung der Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111 und weiterer einschlägiger Arbeitsnormen und die Unterstützung bei der Entwicklung förderlicher regulatorischer Rahmenwerke zu konsolidieren und zugleich das Engagement an erst in jüngerer Zeit zutage getretenen Problemfeldern wie HIV/Aids, Behinderungen und die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter aufrecht zu erhalten.

**Zur Ausgestaltung wirksamer Gesetze beitragen**

**405.** Um die Diskriminierung zu beseitigen, muss sie verboten werden, und dazu bedarf es konkreter gesetzlicher Bestimmungen. Ein nationales Gesetz aber ist nur wirklich effektiv, wenn es durchgesetzt wird, und eine angemessene Behandlung von Diskriminierungsfällen durch Rechtsanwälte und Richter ist hierbei ein Schritt in die richtige Richtung.

**Einen wirksamen rechtlichen Rahmen schaffen**

**406.** Die Überwachung der Anwendung von IAO-Arbeitsnormen, einschließlich der Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111, und die technische

Unterstützung der Mitgliedstaaten mit dem Ziel sicherzustellen, dass die nationalen Gesetze und Verfahren im Einklang mit den ratifizierten IAO-Übereinkommen stehen, machen den Kern der Arbeit der IAO aus. Diese Unterstützung kann viele verschiedene Formen annehmen: von der Rechtsberatung zu Inhalt und Geltungsbereich eines Arbeitsgesetzentwurfs über Hilfe bei der Entwicklung einer Strategie zur Umsetzung der Gesetze bis hin zum Aufbau von Kapazitäten bei den Verfassern von Rechtsvorschriften oder bei den Arbeitsrichtern – oder auch eine Kombination verschiedener Elemente. So hat die IAO etwa Bosnien und Herzegowina, nachdem 2005 im Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen eine Aussprache über mangelnde Berichte des Landes über die Ratifizierung von Übereinkommen stattgefunden hatte, im Jahr 2006 bei der Erarbeitung einer Strategie unterstützt, in der für die staatlichen Behörden und die Sozialpartner Prioritäten für die wirksame Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes ausgewiesen werden. Das hat den verschiedenen beteiligten Institutionen einen besseren Einblick in ihre jeweiligen Kompetenzen und Verantwortungen ermöglicht – eine wesentliche Voraussetzung für die Herbeiführung der gewünschten Veränderungen in Recht und Praxis.

**407.** In Mauritius wurde nach der 2002 erfolgten Ratifizierung der Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111 im Jahr 2005 das gemeinsam von der IAO und dem UNDP durchgeführte Projekt Schaffung von Kapazität für „Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen“ ins Leben gerufen, um im Rahmen der nationalen Gleichstellungspolitik und des nationalen Gleichstellungsaktionsplans (2005-2015) Maßnahmen und Strategien zur Überwindung der bestehenden Ungleichheit in der Beschäftigung, beim Zugang zu Berufsbildung und der Entlohnung zu entwickeln. Zu diesem Zweck soll über dieses Projekt Unterstützung bei der Harmonisierung des nationalen Rechts mit den genannten Übereinkommen und beim Abbau diskriminierender Praktiken bei der Entlohnung von Frauen geleistet werden.

**408.** Die von der IAO in diesem Bereich geleistete Hilfe beinhaltet auch die Entwicklung und Verbreitung von Leitfäden als Orientierungshilfen für die Gesetzgeber bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen. So empfiehlt die IAO etwa, dass nationale Arbeits- oder Antidiskriminierungsgesetze, in denen auch Bestimmungen über Aids vorgesehen sind, die im Praxisorientierten Leitfaden der IAO zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit verankerten Grundsätze berücksichtigen und das Ergebnis von Beratungen mit den verschiedenen Interessengruppen auf nationaler oder regionaler

Ebene widerspiegeln sollten <sup>6</sup>. Auch für Arbeitsrichter hat die IAO kürzlich einen HIV/Aids-Leitfaden entwickelt <sup>7</sup>.

**409.** Ferner hat die IAO eine Richtlinienammlung herausgebracht, in der aufgezeigt wird, wie gleiche Beschäftigungschancen für Menschen mit Behinderungen über entsprechende Gesetze gefördert werden können <sup>8</sup>. In ausgewählten Ländern Asiens, des Pazifik und des südlichen Afrika wurden Untersuchungen über die Auswirkungen von Gesetzen durchgeführt. Diese geben Aufschluss über die vielfältigen Formen und Ziele von Gesetzgebung mit dem Ziel, Diskriminierung aufgrund von Behinderungen zu regulieren (Übersicht 4.1).

**410.** Ein Maßstab für die Wirksamkeit eines Gesetzes ist die Anzahl der Diskriminierungsfälle, die bei Gericht oder einer anderen zuständigen Behörde eingereicht und angemessen weiterverfolgt werden; die Ausbildung von Richtern und Rechtsanwälten ist hierfür ausschlaggebend.

### *Richter und Rechtsanwälte besser für die Behandlung von Diskriminierungsfällen befähigen*

**411.** Die Justiz kann eine aktive Rolle bei der besseren Durchsetzung von Antidiskriminierungsgesetzen spielen. Seit 1999 organisiert das Internationale Ausbildungszentrum der IAO Lehrgänge für Richter, Rechtsanwälte und Rechtsprofessoren über internationales Arbeitsecht unter Berücksichtigung der Nichtdiskriminierung und der Gleichstellung in Beschäftigung und Beruf. Die Gerichte müssen auf der Grundlage nationaler Gesetze und Vorschriften entscheiden, können sich aber bei der Auslegung und Anwendung nationalen Rechts auf die Rechtsgrundsätze, Konzepte und Definitionen der einschlägigen IAO-Rechtsinstrumente berufen. Die Lehrgänge versetzen die Rechtspraktiker in die Lage, bei der Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten auf internationale Arbeitsnormen zurückzugreifen. Die Lehrgänge beinhalten ausführliche Analysen wesentlicher Rechtsbegriffe, wie etwa die mittelbare und unmittelbare Diskriminierung, die verschiedenen Diskriminierungsgründe – auch die erst in jüngerer Zeit anerkannten –, gleicher

<sup>6</sup> Siehe J. Hodges: *Guidelines on addressing HIV/AIDS in the workplace through employment and labour laws* (IAA, 2004, Genf); M.-C. Chartier: *Legal initiatives to address HIV/AIDS in the world of work* (IAA, 2005, Genf).

<sup>7</sup> IAA: *Using the ILO code of practice and training manual: Guidelines for labour judges and magistrates* (Genf, 2005). Mehrere Lehrgänge zu diesem Leitfaden wurden im Turiner Zentrum der IAO sowie in Süd-, Ost- und Westafrika und in Südostasien durchgeführt.

<sup>8</sup> IAA: *Achieving equal employment opportunities for people with disabilities through legislation: Guidelines* (Genf, 2004, Genf).

**Übersicht 4.1. Platzierung von Bestimmungen zu Behinderung in ausgewählten Ländern**

|                                                    | Ausgewählte Länder                                                                                                    | Bestimmungen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Verfassungsrecht                                   | Brasilien, China, Deutschland, Ghana, Kambodscha, Kanada, Seychellen, Slowenien, Südafrika, Tansania, Uganda          | Bestimmungen über Menschenrechte, Grundfreiheiten mit dem Verbot verschiedener Arten der Diskriminierung einschließlich der Diskriminierung aufgrund von Behinderungen                                                                                                                                                                                                                                       |
| Strafrecht                                         | Finnland, Frankreich, Spanien                                                                                         | Geld- und Gefängnisstrafen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Spezifische Gesetze für Menschen mit Behinderungen | Äthiopien, China, Ghana, Indien, Kambodscha, Mauritius, Mongolei, Sri Lanka, Vereinigte Republik Tansania             | Bestimmungen über verschiedene Aspekte (Medizin, Sozialleben, Sozialfürsorge) sowie über die Rechte Behinderter, u.a. bei der Beschäftigung.                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Allgemeine Gesetze                                 | Australien, Fidschi, Sansibar (Vereinigte Republik Tansania), Seychellen,                                             | Beschäftigungsgesetz (Seychellen), Gesetz über die Chancengleichheit bei der Beschäftigung (Australien)                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Quoten                                             | China, Deutschland, Frankreich, Indien, Italien, Japan, Mauritius, Mongolei, Polen, Tansania, Thailand                | Bestimmungen, nach denen Unternehmen oder bestimmte Kategorien von Unternehmen (z. B. solche mit mehr als einer bestimmten Anzahl Beschäftigter) einen bestimmten Anteil an Behinderten einstellen müssen. Auch kann für den Fall der Nichterfüllung eine Entschädigungszahlung gesetzlich vorgeschrieben sein (Mauritius).                                                                                  |
| Beschäftigungs-fördermaßnahmen                     | Australien, Indien, Japan, Kanada, Mauritius, nordische Länder, Südafrika, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten | Vorkehrungen am Arbeitsplatz und Zugangserleichterungen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                    | Äthiopien, Indien, Japan, Kambodscha, Sri Lanka, Thailand                                                             | Arbeitsvermittlungsdienste (Arbeitsvermittlungsagenturen))                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                    | China, Frankreich, Japan, Singapur, Sri Lanka, Thailand                                                               | Finanzielle Anreize zum Ausgleich für Aufwendungen der Arbeitgeber aufgrund der Einstellung behinderter Arbeitnehmer: Darlehen zur Anfangsfinanzierung von Unternehmen (China), Finanzhilfen für die Existenzgründung behinderter Menschen und Mikrofinanzdienste für Kriegsveteranen (Sri Lanka), finanzielle Unterstützung für Berufsbildung (Japan, Thailand) und Steuererleichterungen (China, Singapur) |

Lohn für gleichwertige Arbeit sowie geeignete Maßnahmen zur Beseitigung diskriminierender Verhältnisse.

**412.** Um einen maximalen Effekt zu erzielen, wurden Kooperationen mit Ausbildungszentren für Richter und juristischen Fakultäten eingegangen. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die nationalen Partnerorganisationen das internationale Arbeitsrecht und das Gleichstellungsrecht in ihre Lehrpläne aufnehmen. Langfristig angelegte Kooperationen mit juristischen Ausbildungszentren und Universitäten bestehen

inzwischen für Albanien, Argentinien, Brasilien, Madagaskar, Marokko und Senegal.

**413.** Eine unabhängige Studie zur Bewertung der Auswirkung von Ausbildungstätigkeiten in den Jahren 1999-2003 <sup>9</sup> ergab, dass 68 Prozent der

<sup>9</sup> Siehe Internationales Ausbildungszentrum der IAO: *Evaluation d'impact des cours sur les normes internationales du travail pour juges, juristes et professeurs de droit (1999-2003)* (Turin, 2005), unter [training.itcilo.org/ils/ILS\\_Judges/training\\_materials/francais/RapportFR.pdf](http://training.itcilo.org/ils/ILS_Judges/training_materials/francais/RapportFR.pdf).

## Kasten 4.3

**Auswirkung der Ausbildungstätigkeit für Richter und Rechtsanwälte auf die Rechtsprechung in Gleichstellungsfällen in Madagaskar**

Seit 2002 besteht ein langfristiges Kooperationsabkommen zwischen dem Turiner Zentrum der IAO und der Richterschule Madagaskars. 2003 berief sich der Oberste Gerichtshof Madagaskars auf das Übereinkommen Nr. 111 der IAO, um darzulegen, dass das im Tarifvertrag eines Unternehmens für Frauen vorgesehene frühere Rentenalter eine geschlechtsbedingte Diskriminierung darstellte. Nach Meinung des Gerichts ließ sich die unterschiedliche Behandlung, die für die weiblichen Angestellten einen erheblichen wirtschaftlichen Nachteil mit sich brachte, nicht durch objektive, auf die Arbeitsplatzanforderungen der Frauen zurückzuführende Gründe rechtfertigen. Das kürzlich ergangene Urteil eines Arbeitsgerichts hat diese Rechtsprechung auf einen weiteren Fall angewandt.

2004 hat sich das Arbeitsgericht von Antsirabe auf das IAO-Übereinkommen Nr. 111 berufen, um das Argument zu untermauern, dass die Entlassung eines Angestellten durch eine religiöse Einrichtung eine Diskriminierung darstellte. Der Angestellte, der als Statistiker arbeitete, wurde entlassen, als er nach seiner Eheschließung mit einer Frau anderen Glaubens seine Religionszugehörigkeit wechselte. Das Gericht berief sich bei seiner Entscheidung auf Artikel 1(2) des IAO-Übereinkommens Nr. 111 für seine Entscheidung, dass die Religion kein Erfordernis darstellt, um die Arbeit eines Statistikers auszuüben. Die Entlassung wurde daher als diskriminierend verurteilt.

Quelle: Arbeitsgericht Antananarivo, Urteil Nr. 529 vom 2. Juni 2006. Arbeitsgericht Antsirabé, Ramiaranajatovo Jean-Louis gegen Fitsaboana Maso, 7. Juni 2004, zitiert in: Internationales Ausbildungszentrum der IAO: *Use of international law by domestic courts, compendium of court decisions*, (Turin, IAA, 2006).

Befragten sich in Rechtsfällen ausdrücklich auf die internationalen Arbeitsnormen beriefen und so auf die Rechtsprechung ihres Landes Einfluss nahmen (Kasten 4.3); 64 Prozent berichteten, dass die Lehrpläne der juristischen Fakultäten und der Richterschulen ihres Landes abgeändert worden seien.

### **Gender Mainstreaming für die Gleichstellung der Geschlechter bei der Arbeit**

**414.** Wie bereits in *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde* ausgeführt, stützt sich die IAO zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit auf eine Doppelstrategie. Diese besteht erstens in der Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte bei der Erarbeitung und Durchführung sämtlicher Programme und Projekte der IAO und zweitens in gezielten, auf Frauen oder auf Männer ausgerichteten Maßnahmen zum Abbau des geschlechtsspezifischen Gefälles. Die bisher in der IAO und in anderen Institutionen gesammelten Erfahrungen (siehe Kasten 3.7 in Teil III) bestätigen die Relevanz und Zweckmäßigkeit der Beibehaltung dieses doppelten Ansatzes. Das Gender Mainstreaming hat einen zusätzlichen Nutzen, denn es trägt zu einem besseren Verständnis der Strukturen und Funktionsweise des Arbeitsmarkts und der Arbeitsstätten bei und begünstigt so die Ausgestaltung und Umsetzung politischer Konzepte. Jedoch läuft das Gender Mainstreaming Gefahr, wirkungslos zu bleiben, wenn es nicht von Maßnahmen begleitet wird, die spezifisch auf das nach wie vor in beträchtlichem Umfang vorhandene geschlechtsspezifische Gefälle bei Mitsprache und Interessen-

vertretung, Arbeitsmarktergebnissen und sozialem Schutz abzielen.

**415.** Das Gleichstellungsnetzwerk der IAO, das Gleichstellungsexperten und -anlaufstellen im Außendienst und der Zentrale miteinander verbindet, hat zu einem fruchtbaren Austausch von Erfahrungen und praktischen Verfahren zur Durchsetzung der Gleichstellung der Geschlechter beigetragen. Es hat darüber hinaus bewirkt, dass die Gleichstellungsexperten strategischer vorgehen und beginnen, eine gemeinsame globale Agenda zu erarbeiten, während sie gleichzeitig spezifische regionale und programmatische Anliegen im Auge behalten <sup>10</sup>.

**416.** Ein weiteres Mittel zur Förderung organisatorischer Lernprozesse im Hinblick auf die Berücksichtigung der Gleichstellungsanliegen in den grundsatzpolitischen Konzepten, Programmen und Strukturen der IAO die sind die amtsübergreifenden partizipatorischen Gleichstellungsaudits. In den Jahren 2001 bis 2005 sind 25 Ämter/Gruppen einem Gleichstellungsaudit unterzogen worden (zehn Gruppen in der Zentrale und 15 Außenämter in Süd- und Südostasien, im Nahen Osten, Europa, Afrika und Lateinamerika) <sup>11</sup>. Auch die Mitgliedsgruppen der IAO, darunter der IBFG, haben die IAO um Unterstützung auf diesem Gebiet ersucht. Dieses Vorhaben, das erste seiner Art im System der Vereinten Nationen, hat das Bewusstsein dafür geschärft,

<sup>10</sup> IAA: *Sharing knowledge: Gender equality in the world of work*, Büro für die Gleichstellung der Geschlechter, unter [www.ilo.org/gender/](http://www.ilo.org/gender/).

<sup>11</sup> IAA: *ILO participatory gender audit: A tool for organizational change*, unter [www.ilo.org/gender](http://www.ilo.org/gender).

dass die Geschlechterfrage in die technischen Bereiche integriert werden muss. Gleichzeitig wurde aber deutlich, dass die Umsetzung der aus den Gleichstellungsaudits hervorgegangenen Empfehlungen problematisch ist und dass aufgrund fehlender Überwachungsmechanismen nur unzureichend Rechenschaft zu erzielen ist<sup>12</sup>. Das wiederum zeigt, wie schwierig der Übergang von einer Gleichstellungspolitik als „Zusatz“ zu einer tiefergehenden Integration der Geschlechterfrage in die IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit ist; dies jedoch ist entscheidend für den Erfolg der Agenda.

### *Gender Mainstreaming in der technischen Zusammenarbeit*

**417.** Der im Jahr 2003 aufgelegte Partnerschaftsfonds der IAO für die Gleichstellung der Geschlechter und das Gender Mainstreaming in der technischen Zusammenarbeit sind weitere Instrumente, mit denen die IAO die Gleichstellung der Geschlechter in den verschiedenen Sektoren und sozioökonomischen und kulturellen Gegebenheiten in die Praxis umzusetzen versucht.

**418.** Im März 2005 wurde vom Verwaltungsrat ein Beschluss mit der Forderung verabschiedet, die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der gesamten technischen Zusammenarbeit der IAO angemessen zu berücksichtigen. In den kürzlich mit Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, Norwegen, Schweden und dem Vereinigten Königreich unterzeichneten Rahmenvereinbarungen wird ausdrücklich auf die Bedeutung einer durchgängigen Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter bei der Durchführung der Programme hingewiesen. In den Vereinbarungen mit Dänemark, den Niederlanden, Norwegen und Schweden ist man noch einen Schritt weiter gegangen und hat einen zusätzlichen Beitrag speziell für den Partnerschaftsfonds der IAO für die Gleichstellung der Geschlechter ausgewiesen. Der Fonds, der im Jahr 2003 mit Finanzmitteln aus dem ordentlichen Haushalt der IAO aufgelegt wurde, soll die Kapazitäten der IAO-Mitgliedsgruppen stärken, positive Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen in der Welt der Arbeit zu ergreifen (Kasten 4.4).

**419.** Seit Anfang 2006 ist eines der Hauptkriterien bei der technischen Überprüfung neuer Vorschläge zur technischen Zusammenarbeit der IAO, ob und in welcher Weise die zu prüfenden Vorschläge eine Strategie zur generellen Berücksichtigung von Gleichstellungsbelangen beinhalten. Dieses Verfahren hat sich als entscheidend für

die Unterstützung des Gleichstellungsbüros und der Gleichstellungsexperten im Außendienst erwiesen, die einen immer größer werdenden Anteil an geschlechtsspezifischen oder gleichstellungsorientierten Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit zu bewältigen haben. Das IAO-Programmierungs- und Fachpersonal verfüge jedoch bislang nur in begrenztem Umfang über Analyse- und Planungskompetenzen in Gleichstellungsfragen.

**420.** Im Kontext des gegenwärtigen Entwicklungshilfeaparadigmas, in dem von den Ländern Eigeninitiative und eine umfassende Koordinierung der Geberhilfe gefordert wird, hat die IAO über ihr Turiner Zentrum die Europäische Kommission bei ihren Bemühungen unterstützt, die Gleichstellung der Geschlechter in das Zentrum ihrer Entwicklungsagenda zu rücken (Kasten 4.5).

### *Gender Mainstreaming im sozialen Dialog*

**421.** Im Verlauf der letzten 15 Jahre sind in sämtlichen Regionen nationale Einrichtungen für den sozialen Dialog entstanden oder konsolidiert worden. Damit will man die Probleme der Arbeitsmärkte in einem sich rapide wandelnden Umfeld besser bewältigen. Eine Stärkung der Einrichtungen für Sozialdialog bedeutet zugleich eine Stärkung von Partizipation und Demokratie, denn sie verleiht den unmittelbar Betroffenen im Entscheidungsprozess eine Stimme. 2006 hat der Sektor Sozialdialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung (DIALOGUE) eine Forschungsinitiative ins Leben gerufen, um Vergleichsdaten für die Beteiligung der Frauen an den Einrichtungen für Sozialdialog zu ermitteln. Die Situation ist wenig ermutigend, wie der im Schnitt niedrige Frauenanteil an diesen Einrichtungen zeigt (Kasten 4.6). Ein größerer Anteil Frauen in Führungspositionen, der durch Ausbildungsmaßnahmen, Quoten oder Maßnahmen zur Vereinbarung von Familie und Beruf erzielt werden könnte, würde zur Sicherung einer ausgewogenen Beteiligung von Männern und Frauen an den Entscheidungsprozessen beitragen. Das wichtigste Element für einen Wandel besteht jedoch in der Einsicht, dass eine unausgewogene Beteiligung ein Demokratiedefizit darstellt.

**422.** Diese Überlegung hat die DIALOGUE veranlasst, sich auf Bemühungen zu konzentrieren, die Sozialpartner befähigen, die Problematik der Geschlechterdiskriminierung besser zu verstehen und bei den Beratungen im Vorfeld der von der Weltbank und dem IWF geleiteten Ausarbeitung von PRSPs (siehe Kasten 4.2) anzusprechen.

<sup>12</sup> Ebd.

**Kasten 4.4****Der Partnerschaftsfonds der IAO für die Gleichstellung der Geschlechter**

Im Rahmen des Partnerschaftsfonds der IAO für die Gleichstellung der Geschlechter werden in 25 Ländern 13 Projekte durchgeführt, ausnahmslos auf der Grundlage von Hilfeersuchen von Arbeitsministerien, Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisationen oder Gruppen von in der informellen Wirtschaft tätigen Frauen. Die Inhalte der vom Fonds unterstützten Projekte sind breit gefächert; jedoch liegt sämtlichen Projekten die gleiche gemeinsame, mehrstufige Strategie zugrunde, die eine Bedarfsanalyse, den Aufbau von Kapazitäten, das Management und die Weitergabe von Wissen sowie den Aufbau von Partnerschaften umfasst. In Marokko hat der Fonds bei der Ausgestaltung praktischer Lösungen für die speziellen Schutzanforderungen und besonderen Anliegen der Frauen im Zusammenhang mit der Umstrukturierung der Textil- und Bekleidungsindustrie geholfen. Im Jemen wurden für die Sozialpartner Schulungen durchgeführt, um sicherzustellen, dass die unterschiedlichen Chancen und Risiken von Männern und Frauen im sozialen Dialog erkannt und berücksichtigt werden; das Projekt förderte die Gleichstellung nicht nur in den dreigliedrigen Verhandlungen, sondern auch in der nationalen Politikplanung. In Russland wurden vier Aktionspläne zur Durchführung von Gleichstellungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Beschäftigung und des sozialen Schutzes für die Förderationskreise Zentralrussland, Fernost, Sibirien und Wolga aufgestellt. 50 in diesem Bereich tätige Journalisten wurden für die geschlechtsspezifische Dimension dieser Politik sensibilisiert; im Rahmen eines gesamtrossischen Wettbewerbs wurden bis Ende 2003 über 100 Veröffentlichungen und Radio- und Fernsehsendungen herausgebracht. In China wurden die IAO-Mitgliedsgruppen und der Allchinesische Frauenverband (ACWF) in Strategien, Mechanismen und Instrumenten des Gender Mainstreaming geschult und führten gleichstellungsorientierte Forschungsarbeiten und Studien zur Folgenabschätzung durch.

Quelle: IAA, Büro für die Gleichstellung der Geschlechter: *ILO Gender Equality Partnership Fund: What it is and what it does*, unter [www.ilo.org/dyn/gender/docs](http://www.ilo.org/dyn/gender/docs).

**Kasten 4.5****Gender Mainstreaming in der Entwicklungshilfe der Europäischen Union: Ein Projekt zum Kapazitätsaufbau**

Die Europäische Union (EU) gehört zu den weltweit größten Entwicklungshilfegebern; mehr als 50 Prozent der gesamten Entwicklungshilfe wird von der EU finanziert. In der Entwicklungsagenda der EU wird die Gleichstellung sowohl als Ziel als auch als Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung aufgeführt. Im Rahmen ihres Aktionsprogramms zur Berücksichtigung der Gleichstellung der Geschlechter auf allen Ebenen und in allen Bereichen der von der EU finanzierten Entwicklungszusammenarbeit hat die Europäische Kommission das Turner Zentrum um Unterstützung bei der Überwindung der Kluft zwischen den politischen Grundprinzipien und der Praxis gebeten, indem die Kapazitäten der Europäischen Kommission für das Gender Mainstreaming vom vorgelagerten Dialog mit den Empfängerländern über grundsatzpolitische Fragen bis hin zur Ausführung der Hilfe und der Durchführung der Projekte gestärkt wird. Seit Januar 2004, also seit mehr als 36 Monaten, läuft dieses Projekt mit dem Ziel, einen Prozess des organisatorischen Wandels und des institutionellen Lernens in Gang zu bringen, der auf drei eng miteinander in Verbindung stehende Handlungsebenen ausgerichtet ist:

- 1) *Instrumente und Verfahren*: Entwicklung einer Reihe benutzerfreundlicher und standardisierter Instrumente, Leitlinien und Informationsquellen für das Gender Mainstreaming, wie z. B. das *Toolkit on mainstreaming gender equality in EU development cooperation* in vier Sprachen sowie länder- und sektorspezifische Informationsschriften über Gleichstellungsfragen.
- 2) *Sensibilisierung der Entscheidungsträger und Schulung des operativen Personals hinsichtlich der Vorgehensweise zur Berücksichtigung der Gleichstellungsbelange in ihrer täglichen Arbeit sowie der Dialog darüber auf allen Ebenen und in allen Bereichen der EU-Entwicklungshilfe*: 1.200 Teilnehmer, die sich aus Beamten der Europäischen Kommission, Regierungsvertretern aus Drittländern und Vertretern von Geberorganisationen, internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Frauenorganisationen zusammensetzten, wirkten an 50 Arbeitsseminaren und Sensibilisierungsveranstaltungen in Brüssel und in 24 Vertretungen der EU in Afrika, Asien, Lateinamerika und Europa mit. Auch Online-Lernverfahren wurden angewendet, um den Wirkungsbereich zu erweitern und den Gedankenaustausch anzuregen.
- 3) *Angebot einer maßgeschneiderten technischen Unterstützung, durch die institutionelle Lernprozesse, der Aufbau von Gleichstellungsnetzwerken und der Informationsaustausch gefördert werden*: Eine Beratungsstelle für Gleichstellungsfragen, die mit drei vollzeitbeschäftigten Gleichstellungsexperten besetzt war, stand für spezifische Auskünfte über einzelne laufende Programme und Projekte und über zukünftige Kooperationsstrategien zwischen der EU und Drittländern, insbesondere in Afrika, der Karibik und dem Pazifik, zur Verfügung. Auch ein vierteljährliches Mitteilungsblatt und über das Intranet abrufbare Informationen wurden bereitgestellt.

Quellen: GENRE 2003/076514 E950135- Preliminary Summary Assessment of the results achieved over the period 1 January 2004 – 31 March 2006, 20. April 2006, Internationales Ausbildungszentrum/IAA, unter [ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/gender/toolkit\\_2006/](http://ec.europa.eu/comm/europeaid/projects/gender/toolkit_2006/) und [www.itcilo.org/ec](http://www.itcilo.org/ec) (für das Online-Lernen).

**Kasten 4.6****Beteiligung der Frauen an den nationalen Einrichtungen für sozialen Dialog**

Mit Hilfe von Fragebögen wurden Daten aus 48 zwei-, drei- und mehrgliedrigen Einrichtungen erhoben – etwa der Hälfte der gegenwärtig auf nationaler Ebene im sozioökonomischen Bereich operierenden Einrichtungen für Sozialdialog. Aus den Daten ging hervor, dass der durchschnittliche Anteil der Frauen über alle Regionen hinweg 14,68 Prozent betrug. Nach Regionen aufgeschlüsselt, wies Europa mit 16,76 Prozent den höchsten Frauenanteil auf, gefolgt von Lateinamerika und der Karibik mit 14,16 Prozent, Afrika mit 12,34 Prozent und Asien mit 11,21 Prozent. Innerhalb der Regionen waren beträchtliche Unterschiede zu verzeichnen. Während in Lateinamerika die durchschnittliche Beteiligung der Frauen 11,46 Prozent betrug, sind in der Karibik 34,57 Prozent aller Mitglieder von Einrichtungen für Sozialdialog Frauen. Untergliedert nach Gruppen, betrug der Frauenanteil im Durchschnitt aller Regionen 18,93 Prozent bei den Regierungsvertretern, 12,95 Prozent bei den Arbeitnehmervertretern und 10 Prozent bei den Arbeitgebervertretern. In Ecuador und Rumänien waren Frauen überhaupt nicht in den Einrichtungen für Sozialdialog vertreten, weder als Vertreterinnen der Sozialpartner noch als Regierungsvertreterinnen. In Belgien, Haiti und Peru waren Initiativen zur Förderung einer ausgewogeneren Beteiligung vorausgegangen.

Eine Überprüfung der Verfahren zur Ernennung der Vertreter ergab für alle Länder, dass die Regierungen die Mitglieder der Einrichtungen für Sozialdialog zwar offiziell ernennen, die Verantwortung für die Wahl der einzelnen Vertreter jedoch einzig bei den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen bzw. bei den Regierungen liegt. Aus diesem Grund sollte jede Strategie zur Schaffung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen Männern und Frauen in den Einrichtungen des Sozialdialogs darauf abzielen, den Zugang der Frauen zu den Führungspositionen der Organisationen der Sozialpartner, der öffentlichen Verwaltung und der Regierungen zu fördern.

Die Daten ergaben darüber hinaus, dass 48 Prozent der Institutionen die Gleichstellung in ihre Dialogagenda aufgenommen hatten, wenn auch ohne Systematik. Es scheint kein Zusammenhang zwischen der Gleichstellung als Diskussionsthema auf der Agenda einer Institution und ihrem tatsächlichen Frauenanteil zu bestehen. Die in der Europäischen Union erlassenen gesetzlichen Bestimmungen zur Gleichstellung haben dazu beigetragen, dass in der EU 64 Prozent der befragten Einrichtungen für sozialen Dialog die Geschlechterfrage in ihre Dialogagenda aufgenommen haben.

Quelle: IAA: *Women's participation in social dialogue institutions*, (erscheint demnächst).

### ***Förderung des Mutterschutzes und der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben***

**423.** Familienpflichten haben Auswirkungen auf die Fähigkeit von Frauen und Männern, einen Arbeitsplatz zu finden und zu behalten und einen ausreichenden Lebensunterhalt zu verdienen; eine Schwangerschaft ist indes überall in der Welt nach wie vor ein häufiger Grund für Entlassung oder die Verweigerung einer Beschäftigung. Wie bereits weiter oben ausgeführt, haben die durch die Globalisierung hervorgerufenen Veränderungen der Arbeitszeit und der Arbeitsorganisation die Schiefelage in den Beschäftigungsmustern und Arbeitsbedingungen zwischen den Geschlechtern und den gesellschaftlichen Schichten noch verschärft. Das hat auch Einfluss darauf, wie die Frauen und Männer für ihre Familien sorgen können.

**424.** Um dieses Problem zu bewältigen, hat sich die IAO in den letzten Jahren damit beschäftigt, ihre Wissensbasis in diesem Bereich zu verbreitern. Als Ergebnis wurde eine Reihe von Ver-

öffentlichungen und praktischen Informationsmitteln herausgebracht (Kasten 4.7).

**425.** Außerdem wurden Förder- und Ausbildungsmöglichkeiten zur Unterstützung der IAO-Mitgliedsgruppen bei der Förderung und Durchführung der Übereinkommens (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, und des Übereinkommens (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, durchgeführt. So wurden etwa im Jahr 2005 für Vertreterinnen der Frauennetzwerke des Internationalen Bundes freier Gewerkschaften und des Weltverbands der Arbeitnehmer aus 20 Ländern der Region der mittel- und osteuropäischen Ländern und der neuen unabhängigen Staaten in der Sechsten Internationalen Gewerkschaftsschule für Frauen, die im September bis Oktober 2005 in Ohrid in Der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien stattfand, Schulungen über Arbeitnehmer mit Familienpflichten durchgeführt. Zum Abschluss verabschiedeten die Teilnehmerinnen eine Entschließung mit der Aufforderung an ihre jeweiligen Gewerkschaften und Regierungen, angemessene Arbeitsbedingun-

## Kasten 4.7

## Informationsmaterial der IAO für einen besseren Mutterschutz und die Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben

In *Reconciling work and family responsibilities: Practical ideas from global experience* werden konkrete Beispiele aus aller Welt angeführt, die belegen, was getan wird, um den Arbeitnehmern die Vereinbarkeit von Arbeit und Familienpflichten – wie etwa die Betreuung von Kindern oder alten Menschen – zu erleichtern. Diese Beispiele liefern nützliche Ideen für die Arbeit der Regierungen, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und der in diesem Bereich tätigen Organisationen der Zivilgesellschaft. Vor einiger Zeit sind Arbeitspapiere erstellt worden, in denen die Trends, Probleme, Politiken und Programme in Bezug auf die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie in drei Ländern bewertet werden: *Brasilien, Japan und Korea*. In einigen Entwicklungsländern sind entsprechende Untersuchungen angelaufen.

*Maternity at work: A review of national legislation* ist eine umfassende Studie über die wichtigsten mutterschutzrechtlichen Bestimmungen in 166 Ländern. In dieser Publikation werden die nationalen Bestimmungen in Bezug auf den Mutterschaftsurlaub (Dauer, Geldleistungen, Finanzierungsquellen und Umfang), andere Formen des Urlaubs (Vaterschaftsurlaub, Elternurlaub, Adoptionsurlaub), den Schutz vor Entlassung und Diskriminierung sowie den Gesundheitsschutz schwangerer und stillender Arbeitnehmerinnen analysiert. Die Online-Datenbank über den Mutterschutz, die Informationen über nationale Mutterschutzgesetze in 160 Ländern enthält, ist vor kurzen aktualisiert worden.

Zum Thema Arbeit und Familienpflichten wurde außerdem eine Reihe von acht Datenblättern herausgegeben; ein Leitfaden mit dem Titel *Healthy beginnings: Guidance on safe maternity at work* enthält Informationen über die Grundprinzipien des Übereinkommens (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, und praktische Hinweise zur Ermittlung von Risiken und Gefahren am Arbeitsplatz und zur Verbesserung des Mutterschutzes und der Gesundheit bei der Arbeit; die kurze Informationsschrift *How are workers with family responsibilities faring in the workplace* liefert konkrete Beispiele dafür, welche Auswirkungen Familienpflichten auf die Fähigkeit von Männern und Frauen haben, einen Arbeitsplatz zu finden und zu behalten.

gen für Arbeitnehmerinnen und alle Arbeitnehmer mit Familienpflichten zu schaffen<sup>13</sup>.

### Die Mehrfachdiskriminierung von Hausangestellten bekämpfen

**426.** Die häusliche Arbeit bietet weltweit Millionen von Menschen, mehrheitlich Frauen, aber auch Männern, Beschäftigung. Nach diesen Arbeitnehmern besteht in allen Ländern, unabhängig von ihrem Entwicklungsstand, eine große Nachfrage. So ist etwa in Lateinamerika die häusliche Arbeit die größte Beschäftigungsquelle für Frauen außerhalb der Landwirtschaft. 2003 waren dort 15 Prozent der gesamten weiblichen Erwerbsbevölkerung in der häuslichen Arbeit tätig<sup>14</sup>.

**427.** Der Mangel an bezahlbaren und zuverlässigen Betreuungsangeboten für Kinder und andere abhängige Familienangehörige, verbunden mit der Notwendigkeit, dass Männer und Frauen bezahlter Arbeit nachgehen, um ihren Lebensunterhalt ausreichend zu verdienen, erklärt, warum die Nachfrage nach häuslichen Dienstleistungen

wächst. Die von den Hausangestellten erbrachten Dienstleistungen sind so unverzichtbar, dass diese Nachfrage noch nicht einmal in Zeiten wirtschaftlichen Abschwungs spürbar nachlässt. Interessanterweise schnellte die Nachfrage nach Hausangestellten in Zeiten wirtschaftlicher Wiederbelebung nach einer Wirtschaftskrise in kurzer Zeit nach oben, während sich das Einkommensniveau deutlich langsamer erholt<sup>15</sup>.

**428.** Auf der anderen Seite ist die häusliche Arbeit nach wie vor eine der wenigen Einkommens- und Beschäftigungsquellen für viele junge und ältere Frauen mit bestenfalls niedrigem Bildungsniveau. Diese Arbeit ist aber häufig „unsichtbar“, unterbewertet und ungeschützt. Sie wird von Angestellten ausgeführt, die nicht als Arbeitnehmer gelten, für Privatpersonen, die nicht als Arbeitgeber gelten, in Haushalten, die nicht als Arbeitsplätze angesehen werden. Man betrachtet diese Tätigkeit als eine Fortführung der traditionell unbezahlten Verrichtung häuslicher und familiärer Pflichten durch die Frauen und misst ihr nur geringen finanziellen Wert bei. Das erklärt, warum nationale Gesetze dieser Kategorie von Arbeitnehmern im Allgemeinen einen anderen, niedrigeren Status beimessen als anderen Arbeitnehmern. Hinzu kommt, dass das geltende Recht häufig nicht angewandt wird.

<sup>13</sup> ICFTU-WCL, Central and Eastern Europe and Newly Independent States Women's Network: „Declaration on globalization and fair transition for working families“, Ohrid, 1. Okt. 2005.

<sup>14</sup> L. Abramo; M.E. Valenzuela: „Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina“, in L. Abramo (Hrsg.): *Trabajo decente y equidad de género en América Latina* (Santiago, IAA, 2006), S. 29-62.

<sup>15</sup> R. Cortés: „Salarios y marco regulatorio del trabajo en el servicio doméstico“, Serie Documentos de Trabajo No. 9, (Buenos Aires, IAA, 2004).

**429.** Es wird zunehmend erkannt, dass die unmittelbare und mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und des Alters, häufig in Verbindung mit einem Migrantenstatus oder einer bestimmten ethnischen Zugehörigkeit, ein wesentlicher Grund für die Benachteiligung von Hausangestellten ist. Das hat die Ämter der IAO dazu veranlasst, gezielte Initiativen für diese Arbeitnehmer auf regionaler und subregionaler Ebene ins Leben zu rufen. Das Ziel, die diskriminierende Behandlung dieser Gruppe von Arbeitnehmern zu bekämpfen, ist in allen Fällen das gleiche; der Ansatz jedoch variiert je nach regionalem Kontext. In Nahost, Asien und Afrika wurden die Maßnahmen zur Unterstützung der Hausangestellten in den breiteren Kontext der Bemühungen um eine bessere Regulierung der internationalen Arbeitsmigration gestellt. Einer der Schwerpunkte in dieser Region ist die Beratung der Regierungen mit dem Ziel sicherzustellen, dass die Einstellungspraktiken der privaten Arbeitsvermittlungsdienste nicht zu einer Ausbeutung der in Haushalten angestellten Migranten führen. In Südasien waren die Maßnahmen für diese Arbeitnehmer Teil der Initiativen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinder- und der Zwangsarbeit. In Lateinamerika waren die Bemühungen auf den Zusammenhang zwischen der Feminisierung der Armut und dem Ungleichgewicht zwischen Männern und Frauen im Beschäftigungsergebnis ausgerichtet.

**430.** In allen Regionen war jedoch die Strategie darauf ausgerichtet, a) das Ausmaß des Phänomens und die besondere Situation der Hausangestellten zu dokumentieren, b) das niedrigere Niveau ihrer subjektiven Rechte und Rechtsansprüche zu offen zu legen und zu korrigieren, c) den Dialog zwischen den Regierungen und den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen über diese Fragen zu fördern und d) Zusammenschlüsse von Hausangestellten zu unterstützen. So ist z. B. im Libanon ein Nationaler Lenkungsausschuss gegründet worden, in dem Vertreter der Regierung, der Arbeitgeberorganisationen, der Botschaft und der Nichtregierungsorganisationen zusammenkommen, um einen nationalen Aktionsplan zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für in Haushalten beschäftigte Migranten zu entwickeln. Der Ausschuss gliedert sich in drei Arbeitsgruppen, zuständig für die Rechtsreform (das libanesische Arbeitsrecht gilt nicht für Hausangestellte), für die Erarbeitung einer Broschüre über die Rechte der Arbeitnehmer und für die Entwicklung eines Standard-Arbeitsvertrags. In Uruguay hat die IAO Rechtsberatung für den Entwurf eines Gesetzes über die häusliche Arbeit geleistet, das von der Regierung gebilligt und im April 2006 dem Parlament vorgelegt wurde. Auch wurden Bemühungen unternommen, um Verbindungen zwischen Verbänden von Hausangestellten, z. B. dem Lateinamerikanischen und

Karibischen Bund der Hausangestellten (CONLACTRAHO) und ihre nationalen Verbänden mit regionalen und nationalen Gewerkschaften, einschließlich des Interamerikanischen Regionalen Arbeitnehmerbundes (ORIT) zu entwickeln. In einer im Dezember 2005 in Montevideo verabschiedeten Gemeinsamen Erklärung wird die IAO u.a. aufgefordert, weitere Normen zum Schutz von Hausangestellten zu beschließen<sup>16</sup>.

**431.** Diese Initiativen sind zwar nützlich, sie waren aber von begrenztem Umfang und nur partieller Anwendbarkeit. Werden z. B. ausschließlich die häusliche Arbeit von Minderjährigen oder Wanderarbeitnehmern geregelt und nur die gravierendsten Fälle einbezogen, bleiben Millionen junger und älterer Hausangestellter, die in vielen Fällen vom Land in die Städte abgewandert sind, um dort Arbeit zu finden, unberücksichtigt. Hier besteht Bedarf für die Entwicklung globaler, IAO-einheitlicher Konzepte und Maßnahmen.

### *Gleiche Beschäftigungschancen bei der Arbeit fördern*

**432.** Die Arbeitsstätte ist ein strategischer Ansatzpunkt zur Bekämpfung von Diskriminierung in der Beschäftigung und zur Erzielung größerer Vielfalt und Ausgewogenheit unter der Arbeitnehmererschaft. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen wie auch die Unternehmensleitungen und die Gewerkschaften spielen in dieser Hinsicht eine zentrale Rolle. Die IAO hat technische Hilfe für Initiativen zur Verfügung gestellt, die, ausgehend von den Regierungen und den Arbeitgebern, darauf abzielen, Konzepte für gleiche Beschäftigungschancen auf Betriebsebene zu entwickeln. Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Praxisorientierten Leitfaden zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit zu, der sehr ermutigende Ergebnisse erzielt hat. Die Erfahrung zeigt, dass Inhalt und Wirkungsbereich solcher Konzepte den gleichen Stellenwert haben wie das Verfahren, nach dem sie erarbeitet wurden: je ausgedehnter die Konsultationen, desto größer die Wahrscheinlichkeit, dass diese Politiken später auch angenommen werden.

**433.** So hat z. B. in Indonesien das Ministerium für Arbeitskräfte und Migration über ein Beratungsverfahren mit den Gewerkschaften und den Arbeitgeberorganisationen und mit technischer Unterstützung durch die IAO in den Jahren 2003 bis 2005 eine Reihe von Richtlinien über gleiche Beschäftigungschancen für den privaten Sektor entwickelt<sup>17</sup>. Die vom Ministerium gebildete drei-

<sup>16</sup> Einsehbar unter [www.oitchile.cl/especial.php?id=193](http://www.oitchile.cl/especial.php?id=193).

<sup>17</sup> Ministry of Manpower and Transmigration: Guidelines: *Equal employment opportunity in Indonesia* (Jakarta, IAA,

gliedrige Arbeitsgruppe hatte den Schwerpunkt zunächst auf die Geschlechterdiskriminierung gelegt, da die Frauen die größte der Diskriminierung und der Benachteiligung ausgesetzte Gruppe bilden, ging aber später dazu über, den Themenbereich zu erweitern und auch die Probleme rechtswidriger Praktiken auf Grund von Rasse, Abstammung und Behinderungen zu behandeln. Die Richtlinien über gleiche Beschäftigungschancen sollen den Unternehmen Orientierung bei der Umsetzung der entsprechenden nationalen Gesetze bieten. Es wird darin erklärt, was Chancengleichheit bedeutet und welcher Nutzen sich daraus für die Unternehmen ergibt, und welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um die Programme für Chancengleichheit in der Beschäftigung erfolgreich einsetzen zu können. Es werden Verfahren – von der Einstellung und Einstufung bis hin zu Löhnen und Arbeitsbedingungen – vorgestellt, die zu mehr Gleichheit bei der Arbeit führen. Die drei Partner haben die Richtlinien über Chancengleichheit Ende 2005 angenommen und mit ihrer Verbreitung begonnen.

**434.** In Chile hat die IAO für die Entwicklung eines durch Präsidialverfügung vom 15. Juni 2006 angenommenen Kodex' guter Arbeitspraktiken der Nichtdiskriminierung für die staatliche Zentralverwaltung technische Hilfe bereitgestellt. Dieser Kodex ist für den staatlichen Sektor verpflichtend; private Unternehmen sind gehalten, ihn auf freiwilliger Basis umzusetzen. Ziel des Kodex ist es, die Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung zu festigen und gleichzeitig Männern und Frauen zu helfen, ihre Arbeit und ihre Familienpflichten miteinander zu vereinbaren. Dabei sollen die sich ständig weiterentwickelnden Gesellschafts- und Familienmuster berücksichtigt werden. Sämtliche Aspekte des Beschäftigungsverhältnisses, von der Einstellung bis zu den Arbeitsbedingungen, sind darin enthalten. Im Kodex wird besonderes Gewicht auf transparente, leistungsgesteuerte Aufstiegs- und Beförderungsverfahren sowie auf gleichen Zugang zu Ausbildung und Qualifizierungsmöglichkeiten gelegt. Geeignete Vorkehrungen, um Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen, sich gleichberechtigt mit anderen Kandidaten zu bewerben, werden gefördert. Ebenso wird eindringlich angeregt, den Zugang der Frauen zu Verantwortungs- und Führungspositionen zu erleichtern. Darüber hinaus wird die Bedeutung des Mutterschutzes hervorgehoben und auf die Notwendigkeit hingewiesen, besondere Vorkehrungen für Schwangere und stillende Mütter zu treffen. Weitere wichtige Elemente sind die Anerkennung der Vaterschaftsrechte und Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Arbeit und Familienpflichten, z. B.

flexible Arbeitszeiten. Ein besonderes Augenmerk gilt der Verhütung von Belästigung bei der Arbeit, insbesondere der sexuellen Belästigung, gemäß dem Gesetz Nr. 20.005 vom März 2005 (siehe Teil III, Kapitel 1, Abschnitt über Diskriminierung und Rechtsreform). Die Nationaldirektion für den öffentlichen Dienst ist angehalten, einen Plan für gute Praktiken aufzustellen; jede Dienststelle oder Abteilung muss dann jährlich Rechenschaft über die zur Durchführung des Plans getroffenen Maßnahmen ablegen.

**435.** In Sri Lanka haben der Arbeitgeberverband Ceylons (EFC) und die IAO 2003 gemeinsam eine Forschungsstudie durchgeführt, um die Situation von Arbeitnehmerinnen bzw. Managerinnen zu untersuchen, aufzudecken, welche Hürden der Laufbahnentwicklung der Frauen entgegenstehen, und ein Bündel möglicher Abhilfemaßnahmen vorzuschlagen. Diese Studie basiert auf einer Befragung von 100 privatwirtschaftlichen Unternehmen verschiedener Branchen, auch des Plantagen- und des Bekleidungssektors<sup>18</sup>. Sie ergab, dass die Unternehmensleiter der Frage nach der Notwendigkeit einer Gleichstellungspolitik für ihre jeweiligen Unternehmen im Allgemeinen eher skeptisch gegenüberstanden. Die meisten hielten eine solche Politik für diskriminierend und nur in Arbeitsstätten sinnvoll, wo der Frauenanteil sehr hoch sei, wie etwa in den Fabriken. Auf einem Arbeitsseminar wurden die Ergebnisse und Empfehlungen der Studie diskutiert, um dann 2005 in die Formulierung und Verabschiedung der *Richtlinien für Unternehmenspolitik zur Gleichstellung/Gleichberechtigung der Geschlechter* einzufließen. Diese sollen in den Betrieben das Bewusstsein für die unterschiedlichen Bedürfnisse und Zwänge von Männern und Frauen schärfen, um diesen besser entsprechen zu können. Zu diesem Zweck werden Vorschläge dahingehend gemacht, wie Veränderungen in der Arbeitsorganisation, den Arbeitsplatzstrukturen, der Personalpolitik und der Denkweise der Geschäftsführung herbeigeführt und der Prozess des Wandels überwacht werden können. Übersicht 4.2 enthält eine Prüfliste für Gleichstellungsaspekte, denen die Unternehmensleitung bei der Entwicklung einer Gleichstellungspolitik Aufmerksamkeit schenken sollte.

**436.** Um der steigenden Nachfrage nach technischer Unterstützung auf diesem Gebiet nachkommen zu können, hat das Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber in enger Zusammenarbeit mit dem Programm Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen (TRAVAIL), der Hauptabteilung Internationaler Arbeitsnormen (NORMES) und der Hauptabteilung Fertigkeiten und Beschäftigungs-

2005), unter [www.ilo.org/public/english/region/asro/jakarta/download/eeoguidelines.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/jakarta/download/eeoguidelines.pdf).

<sup>18</sup> M. Wickramasinghe; W. Jayatilaka: *Beyond glass ceilings and brick walls: Gender at the workplace* (Colombo, IAA, 2005).

**Übersicht 4.2. Prüfliste für Gleichstellungsaspekte**

|                                   |                                                 |                                    |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------|
| Werbekampagnen                    | Beleuchtung                                     | Toiletten                          |
| Zulagen und Prämien               | Mutter-Kind-Raum                                | Umstrukturierungen                 |
| Karriere-/Aufstiegchancen         | medizinische Versorgung und Gesundheitsfürsorge | Pensionierung                      |
| Kommunikationseinrichtungen       | Sitzungen                                       | Segregation                        |
| Abfindungen                       | Nacharbeit                                      | sexuelle Belästigung               |
| Kinderbetreuung                   | Stillzeiten                                     | Personalentwicklung                |
| Entscheidungsfindung              | Sprachgebrauch                                  | Beaufsichtigung                    |
| Kleiderordnung                    | Anordnung und Ausgestaltung der Büros           | Kündigung                          |
| Entlassungsgespräche              | Aktennotizen                                    | Ausbildung und Stipendien          |
| Veranstaltungen und Feiern        | Liebesaffären am Arbeitsplatz                   | Versetzungen                       |
| Raumausstattung                   | Organisationsphilosophie                        | Transport                          |
| geschlechtsspezifische Klischees  | elterliche und familiäre Pflichten              | Transportmittel                    |
| Beseitigung von Beschwerdepunkten | Produktivitätsmotivation                        | Nutzung von Anlagen und Reagenzien |
| Belästigung                       | Beförderungen                                   | Urlaub                             |
| Arbeitsschutz                     | Freizeit                                        | Vision                             |
| Image                             | Einstellung                                     | Arbeitszeit                        |
| Einweisung                        | Entlassungen                                    | Arbeitsumfeld                      |
| Versicherung                      | Entlohnung                                      | Heimarbeit                         |
| Beurlaubung                       |                                                 |                                    |

Quelle: IAA und Arbeitgeberverband von Cylon: *Guidelines for Company Policy on Gender Equity/Equality* (Colombo, IAA, 2005).

fähigkeit (SKILLS) ein Schulungspaket für Arbeitgeberorganisationen entwickelt, das sich mit den wichtigsten Fragen der Gleichstellung und der Abgrenzung der Geschlechter befasst: Vereinbarkeit von Beruf und Familie, sexuelle Belästigung, Mutterschutz, Behinderung und Alter.

**437.** Für jedes Thema beinhaltet das Paket Informationsblätter, *Better Factories Cambodia*, ein einzigartiges IAO-Programm, ist beispielhaft für das Potential, das die Dreigliedrigkeit in Verbindung mit einer zunächst im Rahmen der technischen Hilfe durch die IAO geförderten integrierten Strategie entfalten kann, um die Steuerung privater Selbstregulierungsbemühungen und globaler Produktionssysteme zu verbessern<sup>19</sup>. *Better Factories Cambodia* wurde 2001 gegründet und verbindet die Überwachung, die Beseitigung von Missständen und die Ausbildung in einem Tugendkreis der Verbesserungen miteinander. Die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber und ihre

<sup>19</sup> S. Polaski: *Cambodia blazes a new path to economic growth and job creation*, Carnegie Paper Nr. 51 (Carnegie Endowment for International Peace, Okt. 2004), unter [www.CarnegieEndowment.org/publications](http://www.CarnegieEndowment.org/publications).

Organisationen sowie die Verbraucher in den westlichen Ländern profitieren von diesem Programm, und es trägt zur Verringerung der Armut in einem der ärmsten Länder der Welt bei. Das geschieht, indem die Arbeitsbedingungen in den kambodschanischen Bekleidungsfabriken gemäß den internationalen Kernarbeitsnormen und den nationalen Gesetzen überwacht und dokumentiert werden, die Unternehmen bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Produktivität durch die Zusammenarbeit auf Betriebsebene in Bezug auf die Beseitigung von Missständen und auf Fragen der Ausbildung unterstützt werden und indem gemeinsam mit der Regierung, den nationalen Herstellern und den internationalen Abnehmern daran gearbeitet wird, einen konsequenten, transparenten und dauerhaften Verbesserungszyklus sicherzustellen (Kasten 4.8).

**438.** Das Programm hat zu einer besseren Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen, zu einem Anstieg der Exporte sowie zu einer Zunahme relativ gut bezahlter Arbeitsplätze in der Bekleidungsindustrie beigetragen. Die internationalen Abnehmer von Textilien haben sich klar dafür ausgesprochen, ihre Produkte weiterhin, zum Teil

**Kasten 4.8****Überwachung diskriminierender Praktiken durch *Better Factories Cambodia***

In der Frage der Diskriminierung zeigte ein kürzlich veröffentlichter Bericht im Rahmen des Projekts *Better Factories Cambodia*, dass 11 Prozent vom 1. Mai bis zum 31. Oktober 2006 überprüften Fabriken diskriminierende Praktiken anwenden. Es handelt sich im Allgemeinen um die Entlassung schwangerer Arbeitnehmerinnen und um die Herabstufung des Dienstalters von Arbeitnehmerinnen mit Kindern nach ihrer Rückkehr aus dem Mutterschaftsurlaub. Die Erfahrung mit *Better Factories Cambodia* deutet darauf hin, dass auch Männer in den Einstellungsverfahren diskriminiert werden. Darüber hinaus weist der Bericht darauf hin, dass 6 Prozent der überprüften Fabriken Probleme mit der Diskriminierung von Gewerkschaftsmitgliedern haben.

Um die schwierig zu überwachenden Fragen der Gleichstellung und der Arbeitsbeziehungen näher zu untersuchen und die wichtigsten Ergebnisse der Überwachung abzusichern, hat *Better Factories Cambodia* CARE International in Kambodscha mit der Durchführung einer Befragung von 1.000 Fabrikarbeitern und 80 Personalleitern/Verwaltungsdirektoren (Gleichstellungsstudie) beauftragt. Die vorläufigen Ergebnisse dieser Gleichstellungsstudie deuten darauf hin, dass verbale und sexuelle Belästigungen und sogar Fälle von Vergewaltigung auf dem Weg von und zur Arbeitsstätte häufiger vorkommen, als das Überwachungsverfahren hatte erkennen lassen. Möglicherweise ist dies auf eine unterschiedliche Auslegung des Begriffs "sexuelle Belästigung" zurückzuführen. Die Ergebnisse der Studie wurden den Gewerkschafts- und Arbeitgebervertretern, internationalen Organisationen, nichtstaatlichen Organisationen und der Regierung vorgelegt. Ziel ist es, weit reichende Empfehlungen zur erarbeiten, um diesen und anderen Problemen zu begegnen.

Quelle: *Better Factories Cambodia*, IAA: *Seventeenth synthesis report on working conditions in Cambodia's garment sector*, unter [www.betterfactories.org/ilo](http://www.betterfactories.org/ilo).

sogar verstärkt, aus Kambodscha zu beziehen, da dort ihrer Auffassung nach die Arbeitsbedingungen ihren internationalen Anforderungen entsprechen<sup>20</sup>.

### Anwendung des Praxisorientierten Leitfadens zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit

**439.** Das Recht, nicht aufgrund eines tatsächlichen oder vermuteten HIV/Aids-Status diskriminiert zu werden, ist einer der Eckpfeiler der IAO-Grundsatzpolitik auf diesem Gebiet. In der Verpflichtungserklärung der Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNGASS) im Juni 2001 hatte man sich zum Ziel gesetzt, bis 2003 auf nationaler Ebene die rechtlichen und politischen Voraussetzungen zu schaffen, um die Rechte und die Würde von Menschen, die mit HIV/Aids leben oder einem hohen HIV/Aids-Risiko ausgesetzt sind, bei der Arbeit zu schützen. In der Erklärung wurde gefordert, bei der Realisierung dieses Ziels die einschlägigen internationalen Leitlinien zu berücksichtigen. Fünf Jahre später hat die UNGASS diese Verpflichtung in ihrer Politischen Erklärung über HIV/Aids vom Juni 2005 erneut bekräftigt und damit die nach wie vor große Aktualität des Praxisorientierten Leitfadens der IAO zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit bestätigt

<sup>20</sup> Foreign Investment Advisory Service: *Cambodia: Corporate social responsibility and the apparel sector buyer survey results* (Washington, Weltbankgruppe, Dez. 2004).

(Kasten 4.9)<sup>21</sup>. Der Leitfaden dient in etwa 40 Ländern<sup>22</sup> als praktische Richtschnur und wird in über 60 Ländern von Politikern und Sozialpartnern als Orientierungshilfe verwendet.

**440.** Ein wesentliches Instrument für die Verbreitung des Leitfadens und die Unterstützung der Sozialpartner bei seiner praktischen Umsetzung ist die Tätigkeit der technischen Zusammenarbeit der IAO. Sechs Elemente sind erforderlich, um einen wirksamen innerbetrieblichen Plan aufzustellen: eine solide Grundsatzpolitik, ein repräsentativ zusammengesetztes betriebliches HIV/Aids-Komitee mit einer angemessenen Strategie, einem Arbeitsplan und den entsprechenden Ressourcen, ein Programm zur Verhaltensänderung, ein Netz von Anlaufstellen und Ausbildern, Zugang zu vertraulichen Aids-Tests und Behandlungsmöglichkeiten sowie ein wirksamer Plan zur Leistungskontrolle.

**441.** Das IAO-Projekt Strategische Antworten von Unternehmen auf HIV/Aids (SHARE), das

<sup>21</sup> Siehe auch das Bildungs- und Ausbildungshandbuch: *Implementing of ILO code of practice on HIV/AIDS and the world of work*, unter [www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/manual.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/manual.htm).

<sup>22</sup> Bisher: Argentinien, Aserbaidschan, Bahamas, Barbados, Benin, Botsuana, Brasilien, Kamerun, Chile, China, Timor-Leste, Äthiopien, Ghana, Indien, Côte d'Ivoire, Japan, Kenia, Kirgisistan, Malawi, Malaysia, Mauritius, Mexiko, Mosambik, Namibia, Philippinen, Russische Föderation, Senegal, Seschellen, St. Lucia, Südafrika, Sri Lanka, Swaziland, Thailand, Togo, Trinidad und Tobago, Uganda, Usbekistan, Sambia, Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft, Niederlande und Auswärtiger Dienst des Vereinigten Königreichs.

**Kasten 4.9****Praxisorientierter Leitfaden der IAO zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit**

„Im Sinne menschenwürdiger Arbeit und der Achtung der Menschenrechte und der Würde HIV-infizierter und an Aids erkrankter Personen sollte es keine Diskriminierung von Personen aufgrund der Kenntnis oder Vermutung einer HIV-Infektion geben. Die Diskriminierung und Stigmatisierung von Personen, die mit HIV-Aids leben, beeinträchtigen die Bemühungen, die auf die Prävention von HIV/Aids abzielen“ (Absatz 4.2).

Eine HIV-Infektion ist kein Grund für die Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses (Absatz 4.8) oder für die Verweigerung von Sozialleistungen (Absatz 4.10).

Arbeitgeber sollten keine Personalpolitik oder Praktiken zulassen, die HIV/Aids-infizierte oder -betroffene Arbeitnehmer diskriminieren; es sollten keine HIV/Aids-Reihenuntersuchungen von Arbeitssuchenden oder Beschäftigten vorgenommen (Absatz 4.6) und die Vertraulichkeit persönlicher Daten gesichert werden (Absatz 4.7).

Auch sollten Personen mit HIV ermutigt werden, so lange zu arbeiten wie medizinisch möglich. Die Arbeitgeber sollten Verfahren vorsehen, mit denen gegen Arbeitnehmer vorgegangen werden kann, die aufgrund der Kenntnis oder Vermutung einer HIV/Aids-Infektion diskriminieren oder die innerbetrieblichen HIV/Aids-Vorschriften verletzen. Darüber hinaus sollten die Arbeitgeber angemessene Vorkehrungen für Arbeitnehmer mit Aids-bedingten Erkrankungen treffen. Dabei könnte es sich um die Neugestaltung der Arbeitszeit, besondere Ausrüstungen, Gelegenheiten zu Ruhepausen, die Beurlaubung für Arztbesuche, einen flexiblen Krankenurlaub, Teilzeitarbeit sowie Regelungen für eine Wiederaufnahme der Beschäftigung handeln (Absatz 5.2).

bereits 300.000 formell und informell beschäftigte Arbeitnehmer in 23 Ländern erreicht hat, hatte einen maßgeblichen Anteil an der Umsetzung des Leitfadens und der Verabschiedung geeigneter gesetzlicher Rahmen<sup>23</sup>. Seit seiner Einführung im Jahr 2000 sind über SHARE mehr als 2.500 Personen geschult worden, darunter Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Regierungsbeamte, Arbeitsinspektoren, Arbeitsrichter und Vertreter nichtstaatlicher Organisationen. Außerdem wurden Hilfsmittel zur Anwendung im Betrieb<sup>24</sup> erarbeitet, in denen aufgezeigt wird, wie Ausdrucksweisen vermieden werden können, die die Stigmatisierung und Diskriminierung und andere diskriminierende Praktiken auf Dauer festigen.

**442.** Ferner hat sich ein sektoraler Ansatz als wirksam bei der Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund einer HIV/Aids-Infektion herausgestellt. In den afrikanischen Ländern südlich der Sahara hat die IAO die Bemühungen auf nationaler und regionaler Ebene um HIV/Aids-Prävention im Transportsektor unterstützt, in dem die Arbeitnehmer einem besonders hohen Risiko ausgesetzt sind, sich mit der Krankheit zu infizieren. Der Hauptbeitrag der IAO bestand in der Unterstützung bei der Harmonisierung regionaler Verkehrs- und Grenzüberschreitungsregelungen gemäß

den spezifischen IAO-Richtlinien für den Transportsektor<sup>25</sup>.

### **Die Beschäftigungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen verbessern**

**443.** Mit dem Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, hat die IAO ihre Tätigkeit auf drei Bereiche ausgerichtet: Verbreitung von Wissen über das Problem der Behinderungen in Ausbildung und Beschäftigung und über die Integration behinderter Auszubildender in die allgemeinen Berufsbildungsprogramme, Überzeugungsarbeit und grund-satzpolitische Beratung von Regierungen und Sozialpartnern sowie die Bereitstellung unterstützender Dienste über die Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit. Die durchgeführten Maßnahmen umfassten Projekte, die auf eine verbesserte Qualifikation der behinderten Arbeitnehmer ausgerichtet sind, wie etwa die Förderung unternehmerischer Initiativen von behinderten Frauen in Äthiopien oder die Projekte zur Entwicklung beruflicher Fertigkeiten und Arbeit für Jugendliche mit Behinderungen in Afrika und Asien.

**444.** Im Rahmen von AbilityAP, dem in Asien und dem Pazifik aktiven Programm der IAO für Behinderungsfragen, ist vor kurzem die umfassendste Datenbank der Region für Gesetze und Politiken mit Bezug zu Menschen mit Behinderungen geschaffen worden<sup>26</sup>. Damit wird

<sup>23</sup> Siehe IAA: *Saving lives, protecting jobs*, Internationales Programm zur Aufklärung über HIV/Aids am Arbeitsplatz, SHARE: Strategische Antworten von Unternehmen auf HIV/Aids, Interimsbericht (Genf, 2006).

<sup>24</sup> Siehe den *ILO-FHI-HIV/AIDS behaviour change communication toolkit for the workplace*, unter [www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/bcctoolkit.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/bcctoolkit.htm).

<sup>25</sup> Siehe IAA: *Using the ILO code of practice on HIV/AIDS and the world of work: Guidelines for the transport sector* (Genf, 2005).

<sup>26</sup> Der größte Teil der Daten bezieht sich auf die Länder Asiens und des Pazifik, aber es stehen auch Daten für Länder

den wiederholten Bitten der Mitgliedsgruppen um Informationen über die in anderen Ländern zur Förderung der Rechte und zum Wohl dieser Menschen getroffenen Maßnahmen entsprochen. Die IAO arbeitet mit der Wirtschafts- und Sozialkommission der Vereinten Nationen für Asien und den Pazifik (UNESCAP), dem Asien-Pazifik-Entwicklungszentrum für Behinderungen, dem Globalen Netzwerk für angewandte Forschung und Information über Beschäftigung und Ausbildung von Menschen mit Behinderungen (GLADNET) und der Weltbank zusammen, um diese Datenbank weiter auszubauen. Diese gemeinsame Initiative ist insofern besonders zeitgemäß, als im Zusammenhang mit dem geplanten Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Förderung und den Schutz der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen weitere Hilfsersuchen zu erwarten sind.

**445.** Mit Hilfe der Richtlinienammlung der IAO für den Umgang mit Behinderungen am Arbeitsplatz hat AbilityAP auch Arbeitgeberorganisationen, einzelne Unternehmen und multinationale Organisationen hinsichtlich der Möglichkeiten beraten, Politiken und Programme zu entwickeln, die die Beschäftigungserfordernisse von Menschen mit Behinderungen berücksichtigen und gleichzeitig am Bedarf und den Erwartungen der Arbeitgeber ausgerichtet sind. Im Rahmen dieser Bemühungen fand u.a. 2005 eine gemeinsame Tagung von IAO und ESCAP mit multinationalen Unternehmen, Regierungen, nichtstaatlichen Organisationen und Vertretern der Menschen mit Behinderungen statt, um mit allen beteiligten Parteien in einen Dialog über die wirtschaftlichen Vorteile der Einstellung von Menschen mit Behinderungen einzutreten. Im Folgejahr wurden ähnliche Diskussionsrunden in China, Hongkong (China) und Vietnam veranstaltet, und mehrere multinationale Unternehmen haben über Initiativen berichtet, mit denen ihre Einstellungspolitik zugunsten von Menschen mit Behinderungen verbessert werden soll <sup>27</sup>.

### *Wege zu einer fairen Behandlung der Wanderarbeitnehmer*

**446.** Im Bericht des Amtes für die allgemeine Aussprache über Wanderarbeitnehmer auf der 92. Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2004 wird den Fragen der Diskriminierung und der Fremdenfeindlichkeit bei der Arbeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt <sup>28</sup>. Arbeitsmigranten

sind häufig Opfer von Ungleichbehandlung und ungleichen Beschäftigungschancen, wobei den temporären Wanderarbeitnehmern (meist ohne gültige Papiere) oft sogar der Lohnschutz und die soziale Sicherheit verwehrt werden. Die Konferenz beschloss einen Aktionsplan für Wanderarbeitnehmer, der die Entwicklung eines nicht verbindlichen multilateralen Rahmens für ein an Rechten ausgerichtetes Vorgehen hinsichtlich der Arbeitsmigration beinhaltet.

### *Der multilaterale Rahmen der IAO zur Arbeitsmigration*

**447.** Anlässlich einer dreigliedrigen Sachverständigentagung vom 31. Oktober bis 2. November 2005 in Genf wurde der multilaterale Rahmen der IAO zur Arbeitsmigration angenommen. Es handelt sich um unverbindliche Prinzipien und Richtlinien für ein an Rechten ausgerichtetes Vorgehen hinsichtlich der Arbeitsmigration, die im März 2006 vom Verwaltungsrat gebilligt wurden (Kasten 4.10). In diesem Rahmen wird betont, dass Wanderarbeitnehmer häufig vielfältigen Benachteiligungen und Diskriminierungen aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Rasse und ihres Migrantenstatus ausgesetzt sind, und hervorgehoben, dass die Menschenrechte sämtlicher Wanderarbeitnehmer, unabhängig von ihrem Status, gefördert und geschützt werden sollten. Insbesondere sollten ihnen die in der Erklärung der IAO aus dem Jahr 1988 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihren Folgemaßnahmen verankerten Prinzipien und Rechte zugute kommen (Kapitel V, Absatz 8) <sup>29</sup>.

**448.** Ferner hat die IAO in Zusammenarbeit mit der OSZE und der IOM einen Beitrag zu dem Leitfaden mit dem Titel „*Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination*“ geleistet <sup>30</sup>. Im Rahmen der technischen Zusammenarbeit unterstützt das IAO-Projekt DOMWORK die Philippinen und Indonesien bei der Bewältigung der Probleme der häuslichen Arbeit und versetzt sie in die Lage, besser mit anderen Ländern über einen wirksameren Schutz ihrer eigenen als Hausangestellte tätigen Arbeitsmigranten zu verhandeln <sup>31</sup>.

### *Erhebungen zur Erfassung von Diskriminierungsdaten durchführen*

**449.** Die IAO hat in mehreren europäischen Ländern weitere Projekte zur Erhebung von Diskriminierungsdaten durchgeführt. Es soll ermittelt und

außerhalb der Region zur Verfügung. Siehe [www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/ability/laws.htm](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/ability/laws.htm).

<sup>27</sup> Siehe: [www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/ability/](http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/ability/).

<sup>28</sup> IAA: *Der Weg zu einer fairen Behandlung von Wanderarbeitnehmern in der globalen Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004.

<sup>29</sup> Verfügbar unter [www.ilo.org/public/english/protection/migrant/new/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/new/index.htm).

<sup>30</sup> Unter [www.osce.org/item/19187.html](http://www.osce.org/item/19187.html).

<sup>31</sup> Siehe R. R. Casco: *Lighting a torch for employment: „We matter“ say Filipino domestic workers*, *World of Work*, Nr. 58, Dez. 2006.

**Kasten 4.10****Multilateraler Rahmen der IAO zur Arbeitsmigration: Nichtdiskriminierungsbestimmungen**

Die Regierungen sollten Politiken und Gesetze verabschieden und umsetzen, die sämtliche Formen der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf beseitigen (Absatz 8.4.4).

Die Wanderarbeitnehmer sollten bei jeder Verletzung ihrer Rechte Anspruch auf Abhilfe haben und frei von Diskriminierung, Einschüchterung oder Vergeltungsmaßnahmen Beschwerden einreichen und Abhilfe einfordern können (Absatz 10.5).

Regierungen und Sozialpartner sollten die soziale Integration und Eingliederung der Wanderarbeitnehmer fördern und zugleich die kulturelle Vielfalt wahren, einer Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer vorbeugen und Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit ergreifen (Absatz 14).

Es sollten verstärkt Antidiskriminierungsgesetze und -politiken gefördert und durchgesetzt werden, mit denen auf die Fragen der Chancengleichheit und Nichtdiskriminierung von Wanderarbeitnehmern spezialisierte Gremien geschaffen oder gestärkt werden, und regelmäßig geschlechtsspezifische Daten erhoben und Untersuchungen zu diesem Thema durchgeführt werden (Absatz 14.1). Dabei sollten die einschlägigen Entschlüsse in dem von der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz 2001 in Durban verabschiedeten Aktionsprogramm berücksichtigt werden (Absatz 14.2).

aufgezeigt werden, in welchem Maß Arbeitsmigranten beim Zugang zu Beschäftigung aufgrund ihres Namens diskriminiert werden. Untersuchungen dieser Art fanden 2004 in Italien<sup>32</sup> statt, wo der Schwerpunkt auf marokkanischen Arbeitssuchenden lag, und 2005-06 in Frankreich und Schweden mit Schwerpunkt auf jungen (20 bis 25 Jahre) Bewerbern der zweiten Generation von Migranten. Frühere Untersuchungen, die von der IAO durchgeführt worden waren, haben in den jeweiligen Ländern eine beachtliche Wirkung entfaltet. So ist etwa in Belgien die Erhebung genutzt worden, um den Inhalt eines 2004 vom belgischen Parlament verabschiedeten Gesetzes zur Umsetzung der Anti-Rassismus-Richtlinie der EU (Richtlinie 2000/43/EG vom 29. Juni 2000 über die Gleichbehandlung ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft) besser zu formulieren. Darüber hinaus wurden sowohl private als auch öffentliche Arbeitgeber in Flandern angehalten, Aktionsprogramme für Fördermaßnahmen und Antidiskriminierungs-Aktivitäten zu entwickeln. In der Region Brüssel wurden Sensibilisierungskampagnen durchgeführt und Schulungen für Angestellte des regionalen Arbeitsvermittlungsdienstes über nicht diskriminierendes Verhalten abgehalten. Arbeitssuchenden steht nun die Möglichkeit offen, im Falle diskriminierender Praktiken Beschwerde einzulegen<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> E. Allasino; E. Reyneri; A. Venturini; G. Zincone: *Labour market discrimination against migrant workers in Italy*, ILO International Migration Papers, Nr. 67, 2004, unter [www.ilo.org/public/english/protection/migrant/publ/imp-list.htm](http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/publ/imp-list.htm).

<sup>33</sup> Gesetz vom 20. Januar 2003 zur Stärkung der Anti-Rassismus-Gesetzgebung.

### ***Bewährte Praktiken zur Förderung der Integration von Wanderarbeitnehmern dokumentieren***

**450.** Ein weiteres Tätigkeitsfeld war die Erweiterung und Konsolidierung einer europäischen Datenbank der IAO, die etwa 150 Profile bewährter Praktiken enthält (Kasten 4.11). Im Rahmen des von der Europäischen Union unterstützten Programms „Förderung von Gleichheit in Vielfalt: Integration in Europa“ sind weitere Untersuchungen über einschlägige Erfahrungen auf nationaler Ebene durchgeführt, bewährte Praktiken ermittelt und weitergegeben und Methoden und Instrumente zur Beurteilung der Wirksamkeit von Antidiskriminierungsmaßnahmen am Arbeitsplatz entwickelt worden.

**451.** 2004 hat die IAO mit Unterstützung der Europäischen Union in Nord-, West- und Ostafrika ein Programm mit dem Titel *Arbeitsmigration für Integration und Entwicklung in Afrika* ins Leben gerufen, durch das bei Regierungen und Sozialpartnern verstärkt Kapazitäten aufgebaut werden sollen, um die Arbeitsmigration zu bewältigen und zugleich die Arbeitsnormen durch sozialen Dialog zu fördern. Ein gemeinsames Projekt von IAO, UNIFEM und der Europäischen Kommission, das Asiatische Programm für die Steuerung der Arbeitsmigration, verfolgt seit 2006 ähnliche Ziele.

### ***Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und Strategien zur Armutsverringering***

**452.** Die Programmgestaltung der IAO im Außendienst ist in wachsendem Maß auf die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) als herausragenden Beitrag der IAO zum Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) und anderen natio-

**Kasten 4.11****Bewährte Praktiken im Kampf gegen Rassendiskriminierung dokumentieren**

Die belgische Colruyt-Gruppe hat ein Konzept der „praktizierten Vielfalt“ entwickelt, das fester Bestandteil der Personalpolitik des Unternehmens ist. Das Konzept beinhaltet eine umfangreiche Nichtdiskriminierungsstrategie, die auf einer Politik der Nichtduldung von Rassismus und Diskriminierung beruht. In den Einstellungs- und Auswahlverfahren darf es keinerlei Unterschied in Bezug auf Religion, Geschlecht, Hautfarbe oder Alter geben. Für die Angestellten der Personalabteilung werden in Zusammenarbeit mit türkischen und marokkanischen Verbänden Berufsbildungs- und Sprachkurse organisiert.

Im Rahmen der Dekade der Roma-Integration 2005-15 führt das bulgarische Arbeits- und Sozialministerium mit Unterstützung der Europäischen Union ein Projekt zur Förderung der Beschäftigung von Roma-Arbeitnehmern durch, im Verlauf dessen Ausbildungslehrgänge in Berufen vorgesehen sind, für die hauptsächlich bestimmte Fertigungskompetenzen, aber ein niedriges Alphabetisierungsniveau erforderlich sind. Es wird davon ausgegangen, dass 1.000 Angehörige der Minderheitengruppen eine kaufmännische Ausbildung und Beratung für Unternehmensgründungen erhalten werden und 2.000 Langzeitarbeitslosen aus den Reihen der Minderheitengruppen in Ausbildungslehrgängen marktfähige handwerkliche und landwirtschaftliche Fertigkeiten vermittelt werden können, mit deren Hilfe sie einen Arbeitsplatz finden oder sich selbständig machen können.

Auf Initiative der Sozialpartner sind in den Niederlanden Verhaltensrichtlinien gegen Rassendiskriminierung, sexuelle Belästigung und jede Form der Diskriminierung in die allgemeinen Arbeitsverträge aufgenommen worden. Es handelt sich um nicht-freiwillige Vereinbarungen: die Firmen haben die Verpflichtung, solche Verhaltensrichtlinien zu entwickeln, es steht ihnen aber frei, sie an ihre eigenen Bedürfnisse anzupassen. Diese Verhaltensrichtlinien wurden jetzt in der Welt der Unternehmen und der gemeinnützigen Organisationen entwickelt. Darüber hinaus hat die niederländische Regierung 2001 einen Muster-Verhaltenskodex erstellt, der von jedem Ministerium umgesetzt werden muss.

Quelle: [www.wisdom.at/ilo/index.aspx](http://www.wisdom.at/ilo/index.aspx).

nalen Entwicklungsrahmen ausgerichtet. Um sicherzustellen, dass Fragen der Nichtdiskriminierung und der Chancengleichheit auf nationaler Ebene angemessen behandelt werden, müssen sie sich ausführlich in den DWCPs wieder finden. Das kann eine Herausforderung sein, denn die Mitgliedsgruppen der IAO sind häufig eher bereit, die IAO um Unterstützung zu bitten, wenn es sich um Fragen wie etwa die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten oder den sozialen Schutz handelt, als wenn es um die strittigen und schwierigen Fragen der grundlegenden Rechte bei der Arbeit geht. Das zeigt, wie notwendig der Prozess des Dialogs und ein über einen längeren Zeitraum angelegtes stufenweises Vorgehen sind, und zwar sowohl innerhalb der IAO (zwischen der Zentrale und dem Außendienst), als auch mit den Mitgliedsgruppen, um Einvernehmen darüber zu erzielen, wie die tief verwurzelten, hartnäckigen Probleme der Diskriminierung am besten zu bewältigen sind.

**453.** Einige Erkenntnisse hierzu ergeben sich aus den Erfahrungen der IAO mit dem Vorhaben, auf der einen Seite die Mitgliedsgruppen verstärkt in die Prozesse der Strategiepapiere zur Armutsverringerung einzubinden und auf der anderen ein kohärentes Konzept zur Verknüpfung der Agenda zur Armutsverringerung mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu entwickeln. In einigen Ländern wurden besondere Anstrengungen unternommen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedsgruppen der speziellen Situation von Frauen mit

niedrigem Einkommen und Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen, denen die Armut auf besondere Weise zusetzt und die anfällig für Diskriminierung sind<sup>34</sup>. Zu diesen Ländern gehören Ghana, wo der Schwerpunkt auf der Eingliederung von Menschen mit Behinderungen in den Arbeitsmarkt lag, Tansania, wo eine Grundlagenanalyse der Wechselwirkung von Geschlecht, Armut und Beschäftigung erstellt wurde, und Indonesien, wo Gleichstellungsfragen über politische Grundsatzdarstellungen aufgeworfen wurden. Insgesamt gesehen, werden die Fragen der Nichtdiskriminierung und der Chancengleichheit, mit Ausnahme der Frage der Geschlechtergleichstellung, jedoch eher uneinheitlich und unvollständig behandelt. Für die Vertreter der Arbeitsministerien und der Sozialpartner wurden Schulungsmaterialien entwickelt<sup>35</sup> und Lehrgänge durchgeführt, um deutlich zu machen, welche Vorteile die Berücksichtigung von Gleichstellungsbelangen bei der Untersuchung der Ursachen und des Verlaufs von Armut und bei den Bemühungen um Abhilfe durch menschenwürdige Arbeit bietet.

<sup>34</sup> IAA: *Decent Work and Poverty Reduction Strategies: A reference manual for ILO staff and constituents* (Genf, IAA, 2005).

<sup>35</sup> IAA: *Social dialogue and poverty reduction strategies: A guide to the integration of gender equality*, InFocus Programme on Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration (Genf, 2004), siehe [www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/papers/gender.pdf](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/papers/gender.pdf).

**Kasten 4.12****Gleichstellung der Geschlechter als Teil regionaler Agendas für menschenwürdige Arbeit in Asien und Amerika**

Die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen beendeten die 14. Asiatische Regionaltagung mit der Ausrufung der Asiatischen Dekade für menschenwürdige Arbeit. Sie verpflichteten sich, entsprechend ihren jeweiligen nationalen Gegebenheiten und Prioritäten konkrete Ergebnisse im Bereich der menschenwürdigen Arbeit zu erzielen und zur Durchführung bestimmter Initiativen auf regionaler Ebene zusammenzuarbeiten, um durch gemeinsames Vorgehen und den Austausch von Wissen und Erkenntnissen dazu beizutragen, das Ziel menschenwürdiger Arbeit bis 2015 zu verwirklichen. In den Schlussfolgerungen der Tagung wird die Bedeutung der Förderung der Geschlechtergleichstellung hervorgehoben, die u.a. durch die Befähigung der Frauen zu selbstbestimmtem Handeln erreicht werden soll. Dazu soll die Chancengleichheit beim Zugang zu menschenwürdiger und produktiver Arbeit gefördert werden. Ferner soll ein besonderes Augenmerk den Bedürfnissen anfälliger Arbeitnehmergruppen gelten, die sich zum großen Teil aus Frauen und Mädchen zusammensetzen.

Für die Umsetzung der Asiatischen Dekade für menschenwürdige Arbeit müssen die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCP) gleichstellungsorientierte Strategien als Beitrag zur Verwirklichung des Ziels menschenwürdiger Arbeit ermitteln. Die für die regelmäßige Überwachung und Berichterstattung über die Fortschritte der DWCP entwickelten Vorlagen enthalten einen Abschnitt über die generelle Einbeziehung von Gleichstellungsbelangen. Ferner wurden mehrere Initiativen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter auf regionaler Ebene während der Dekade vorgeschlagen. Dazu gehören der Mutterschutz, gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit und die Stärkung der Rechte und des Schutzes von Arbeitsmigrantinnen, insbesondere im häuslichen Dienst.

In Amerika werden in der von den Arbeitsministern im Mai 2006 in Brasilia verabschiedeten Agenda für die Hemisphäre (2006-15) eine Reihe von Zielen, Vorgaben und Fristen festgesetzt und die entsprechenden Strategien und grundsatzpolitischen Konzepte aufgezeigt, um das Ziel menschenwürdiger Arbeit in der Region zu verwirklichen. In Anlehnung an die Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom November 2005 in Mar del Plata wird die menschenwürdige Arbeit als entscheidendes Element für die Stärkung der Demokratie, die Verringerung der Armut und den Abbau von Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung gewürdigt. Die Achtung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, zu denen auch die Nichtdiskriminierung und die Gleichbehandlung gehören, sind zentrale Elemente dieser Agenda, ebenso wie die Gleichstellung der Geschlechter. Insbesondere haben sich die Minister verpflichtet, die Erwerbsbeteiligung der Frauen um 10 Prozent und proportional dazu die Beschäftigungsquote der Frauen anzuheben und das geschlechtsspezifische Lohngefälle und den Anteil informeller Beschäftigung in den kommenden zehn Jahren zu halbieren. Zur Verwirklichung dieses Ziels sollen die Maßnahmen u.a. auf die Förderung einer Politik der Lohngerechtigkeit – etwa durch die Entwicklung und Förderung von geschlechtsneutralen Methoden der Arbeitsplatzevaluierung und das Einfügen entsprechender Bestimmungen in die Tarifverträge –, auf die Förderung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die der beruflichen Segregation der Geschlechter entgegenwirkt und ein besonderes Augenmerk auf junge Frauen richtet, sowie auf eine Verbesserung der Situation der Hausangestellten abzielen.

Quelle: GB.297/5, a.a.O.

**454.** Die jüngsten Entwicklungen geben Anlass zur Hoffnung. Die im Mai 2006 in Brasilia anlässlich der 16. Amerikanischen Regionaltagung zusammengekommen Vertreter von Regierungen, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen haben sich verpflichtet, eine Dekade für die Förderung menschenwürdiger Arbeit in Amerika auszurufen<sup>36</sup>. Wenige Monate später hat die 14. Asiatische Regionaltagung, die im August/

September 2006 in Busan stattfand, die Asiatische Dekade für menschenwürdige Arbeit bis 2015 ausgerufen<sup>37</sup>. In beiden Regionen wurden konkrete Verpflichtungen und Ziele festgelegt, um das Gefälle zwischen der allgemeinen Bevölkerung und den für Diskriminierung anfälligen Gruppen beim Zugang zu menschenwürdiger Arbeit zu verringern (Kasten 4.12).

<sup>36</sup> Siehe IAA: *Report and conclusions of the Sixteenth American Regional Meeting (Brasilia, 2.-5. Mai 2006)*, Verwaltungsdokument GB.297/5 (Nov. 2006).

<sup>37</sup> Siehe IAA: *Report and conclusions of the Fourteenth Asian Regional Meeting (Busan, 29. Aug.-1. Sept. 2006)*, Verwaltungsdokument GB.297/6 (Nov. 2006).

## 2. Die nächsten Schritte

**455.** Im ersten Gesamtbericht über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf wurde betont, wie wichtig es sei, bestehende Tätigkeiten auszubauen und zu konsolidieren, z. B. die Arbeit der IAO zur Bekämpfung der Diskriminierung aufgrund einer Behinderung, aufgrund eines wahrgenommenen oder tatsächlichen HIV/Aids-Status oder Wanderarbeitnehmerstatus, und die Tätigkeiten der IAO in Bereichen zu stärken, in denen der Bericht besonders große Bedürfnisse und Defizite ermittelt hat. Dazu gehören die Realisierung der Lohngerechtigkeit und ein effektiverer Umgang mit der Verbindung zwischen Armut und systemischer Diskriminierung ausgehend von der Überschneidung von Rasse oder ethnischen Ursprung und Geschlecht. Außerdem wurde betont, dass angesichts dessen, dass die Diskriminierung bei der Arbeit die Funktionsweise und Struktur von Arbeitsmärkten und Arbeitsmarktinstitutionen und die der Mitgliedsgruppen der IAO durchdringt, Aktionspläne zu ihrer Beseitigung mit den strategischen Zielen der Organisation und der Förderung der menschenwürdigen Arbeit in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Ferner machte der Bericht deutlich, wie wichtig es im Hinblick auf die Beseitigung von Diskriminierung und die Förderung der Gleichheit am Arbeitsplatz ist, Wissen, Fördertätigkeiten und Dienste zu stärken.

**456.** Die Empfehlungen dieses zweiten Gesamtberichts für in den nächsten vier Jahren zu ergreifende Folgemaßnahmen fallen zwar ähnlich aus wie im ersten Bericht, sie sind jedoch stärker fokussiert, da sie die gewonnenen Erfahrungen einbeziehen und die Vorgaben der strategischen Planung und Tätigkeiten der IAO berücksichtigen. Diese umfassen insbesondere die Einführung der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) als Hauptrahmen für die Tätigkeit der IAO innerhalb von Ländern, ergänzt durch Forschungsarbeiten und Dienste auf regionaler und globaler Ebene<sup>38</sup>. Dies bedeutet, dass auf nationaler Ebene die Formen der Diskriminierung, die vorrangig Aufmerksamkeit verdienen, und die grundsatzpolitischen Handlungsbereiche auf Grundlage des Einzelfalles zu bestimmen sind, und zwar unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Forderungen der Mitgliedsgruppen der IAO sowie, soweit sinnvoll, die Kommentare der Normen-Aufsichtsgremien. Die Gleichstellung der Geschlechter ist in allen Fällen als strategisches Ziel der IAO entschlossen voranzutreiben. Nachfolgend werden eine Reihe von in den nächsten

vier Jahren zu erreichenden Ergebnissen und die dazu erforderlichen Tätigkeiten dargestellt.

### Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit

**457.** Ein Blick auf die Tätigkeiten, die die IAO in den letzten vier Jahren im Bereich der Nichtdiskriminierung und Gleichheit durchgeführt hat, zeigt, dass die Gleichstellung der Geschlechter nach wie vor ein wichtiges Anliegen darstellt. Dennoch vollzieht sich bei der Herangehensweise an die Frage der Gleichstellung der Geschlechter ein allmählicher Wandel. Es besteht eine deutlich sichtbare Tendenz zur generellen Einbeziehung einer Gleichstellungsperspektive in die Aktionsmittel der IAO, insbesondere in die Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit der IAO, und in grundsatzpolitische Bereiche, z. B. Beschäftigungspolitiken, sozialer Dialog oder Verfahren zur Verringerung von Armut. Zwar fallen Ausmaß, Tiefe und Auswirkungen des Gender Mainstreaming in diesen verschiedenen Bereichen sehr unterschiedlich aus, der Trend zeigt jedoch, dass das auf höchster Ebene bestehende Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter auf programmatischer und grundsatzpolitischer Ebene mittlerweile zu konkreten Ergebnissen geführt hat.

**458.** Dem standen jedoch nicht ausreichend energische Bemühungen um die Verringerung von Gleichstellungsdefiziten bei einer Reihe wichtiger Arbeitsmarktindikatoren entgegen, z. B. bei den Beschäftigungsquoten, der Häufigkeit informeller Arbeit, den Arbeitseinkünften und der Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Männern und Frauen. Dies wiederum bringt die Gefahr mit sich, dass die Auswirkungen des Gender Mainstreaming, die sich auf eine Kombination von Bemühungen um die Einführung einer Gleichstellungsperspektive in alle Programme und Projekte der IAO und geschlechtsspezifische Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung zwischen Männern und Frauen stützen, verwässert werden.

**459.** Daher besteht ein Bedarf an stärker integrierten, besser koordinierten und genauer fokussierten globalen Maßnahmen der IAO mit dem Ziel, diese Ungleichheiten zu verringern. Die Notwendigkeit, berufliche und familiäre Anforderungen zu vereinbaren, schränkt die Wahlfreiheit von Frauen hinsichtlich der Frage ein, ob, wo und in welchen Berufen sie arbeiten wollen, und sie unterminiert ihre Arbeitserfahrung, Ausbildungsmöglichkeiten, Dienstaltersansprüche und Karriereaussichten. All dies trägt dazu bei, ihre Einkünfte gering zu halten. Und selbst wenn es Frauen mit Familienverpflichtungen gelingt, auf dem Arbeitsmarkt zu verbleiben und in eine hochrangige Stelle aufzu-

<sup>38</sup> IAA: *Programm- und Haushaltsvorschläge des Generaldirektors für 2006-07*, Verwaltungsdokument GB.292/PFA/8(Rev.) (März 2005).

steigen, verdienen sie dennoch weiterhin weniger als ihre männlichen Kollegen. Dies zeigt, dass die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit eine Reihe kurz- und langfristig ausgerichteter Politiken erfordert, die auf dem Verständnis dieser Querverbindungen beruhen und auf sie eingehen.

**460.** Im Einklang mit der 2004 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Entschließung über die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, die Entgeltgerechtigkeit und den Mutterschutz wird der Aktionsplan für Folgemaßnahmen vorhandene Kenntnisse und bewährte Beispiele aus der Praxis in den Bereichen geschlechtsspezifische Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt, die Förderung des Unternehmertums von Frauen, Einstellungs- und Tätigkeitsbewertungsverfahren, geschlechtsspezifische Lohnunterschiede sowie Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienleben zusammenstellen und verfügbar machen. Gemeinsam mit den Bemerkungen der Aufsichtsgremien zu ratifizierten Übereinkommen im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter werden diese Informationen genutzt werden, um eine Reihe drei- und zweigliedriger Gesprächsrunden zu organisieren, um Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter zu ermitteln. Diese globale Aktion wird im Licht der Ziele und Anforderungen der vier grundlegenden Übereinkommen der IAO im Bereich der Geschlechtergleichstellung im Hinblick auf die Verbesserung ihrer Durchführung oder die Förderung ihrer Ratifizierung konzipiert werden.

### Die Eingliederung von Nichtdiskriminierung und Gleichheit in die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs)

**461.** Das Eintreten für menschenwürdige Arbeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen ist in nationalen und internationalen Politiken sowie in der globalen Entwicklungsagenda fest verankert, wie es beispielsweise in der vom ECOSOC-Tagungsteil auf Hoher Ebene 2006 angenommenen Ministererklärung deutlich wird. In der Erklärung wird betont, wie wichtig es ist, die Ziele der vollen und produktiven Beschäftigung und menschenwürdigen Arbeit in die Politiken, Programme und Tätigkeiten der Organisationen, Fonds und Programme der Vereinten Nationen und der Finanzinstitutionen zu integrieren.

**462.** Die Beseitigung der Diskriminierung steht im Mittelpunkt der menschenwürdigen Arbeit für alle Frauen und Männer, die „auf dem Gedanken der Chancengleichheit für alle beruht, die Arbeit suchen, ob als Arbeitnehmer, Arbeitgeber oder selbstständig Erwerbstätige, in der formellen oder

informellen Wirtschaft“<sup>39</sup>. Daher ist die Eingliederung von Nichtdiskriminierung und Gleichheit in DWCPs unabdingbar um sicherzustellen, dass sie die angestrebten Ergebnisse erzielen.

**463.** Die nachhaltige Verankerung der Förderung der menschenwürdigen Arbeit in den Agenden des Systems der Vereinten Nationen und der Finanzinstitutionen legt die Grundlage für integrierte und kohärente internationale und nationale Maßnahmen gegen Diskriminierung an der Arbeitsstätte und darüber hinaus. Zwar kann die Diskriminierung an der Arbeitsstätte einfacher und effektiver angegangen werden, ihre Beseitigung ist jedoch davon abhängig, dass gleichzeitig auch stetige Bemühungen unternommen werden, um sie auch im Haushalt, in der Schule und in der Gemeinschaft zu beseitigen. Die gemeinsam von der IAO, der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB), UNDP Brasilien und DFID Brasilien veranstaltete Internationale Gesprächsrunde über die Förderung von Gleichheit und rassischer Eingliederung (Brasilia, April 2005) (siehe Abschnitt über die Bekämpfung von Rassismus und Armut in Kapitel 1 dieses Berichts) ist ein gutes Beispiel für einen interinstitutionellen integrierten Entwicklungsansatz für Rassengleichheit, der einen gleichberechtigten Zugang zu Bildung, Gesundheitsversorgung und Wohnungen mit Gleichbehandlung und Chancengleichheit in der Welt der Arbeit verbindet. Ein wachsendes Bewusstsein für die Bedeutung fortschreitender Maßnahmen in der Welt der Arbeit in Bezug auf Nichtdiskriminierung und Gleichstellungsfragen sollte dazu beitragen, ein systemweites Handeln zur Unterstützung der Agenda für menschenwürdige Arbeit auf der Landes- und der globalen Ebene zu bewirken.

**464.** Im Bericht wurde gezeigt, dass ein enger Zusammenhang zwischen Armut und der Anfälligkeit für Diskriminierung und zwischen häufigen und anhaltenden Formen von Diskriminierung bei der Arbeit und der Gefahr besteht, ein Opfer von Zwangs- oder Kinderarbeit zu werden. Um eine Nichtdiskriminierungs- und Gleichstellungsperspektive wirksam in DWCPs und die umfassendere Agenda für menschenwürdige Arbeit zu integrieren, müssen einige Voraussetzungen erfüllt werden.

**465.** Erstens müssen alle Komponenten und verwandten Tätigkeiten der DWCPs die besonderen Bedürfnisse und Umstände unterschiedlicher Gruppen aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Rasse und Religion und ihren unterschiedlichen Fähigkeiten berücksichtigen, damit alle in gleicher Weise von neuen Chancen profitieren können. Dies erfordert, dass die IAO und ihre Mitgliedsgruppen wissen, wie DWCPs auf eine Weise zu planen, durchzuführen, zu überwachen und zu

<sup>39</sup> IAA: *Gleichheit bei der Arbeit – Ein Gebot der Stunde*, a.a.O., S. 1.

evaluieren sind, die zu ausgewogeneren Ergebnissen führt. Ein solcher Ansatz setzt die Einbeziehung des Teils der dreigliedrigen Mitgliedschaft der IAO voraus, der mit Gleichstellungskommissionen oder anderen spezialisierten Gremien oder Verbänden arbeitet, die Interessen von Gruppen vertreten, die für Diskriminierung anfällig sind. Der Austausch mit einer Vielzahl von Institutionen sollte die Kapazität der IAO stärken, systemweite Maßnahmen zugunsten der menschenwürdigen Arbeit für alle in Gang zu setzen.

**466.** Zweitens ist ein mit ausreichenden Mitteln ausgestattetes förderliches Instrumentarium von Gesetzen und Institutionen, Vollzugsmechanismen und staatlichen Politiken erforderlich, um Gleichheit bei der Arbeit zu erreichen. Ein solcher förderlicher Rahmen erstreckt sich auf die Funktionsweise der Arbeitsmärkte, die Arbeitsbedingungen und die umfassenderen Fragen des sozialen Schutzes. Außerdem sollte er makroökonomische sowie Handels- und Steuerpolitiken einbeziehen, damit ausreichende Schutzmechanismen im Hinblick auf potentiell diskriminierende Auswirkungen dieser Politiken auf bestimmte Gruppen aufgenommen werden können. In diesem Zusammenhang dürfte die Zusammenarbeit der Organisationen der Vereinten Nationen von entscheidender Bedeutung sein.

**467.** Von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden individuell oder gemeinsam in Gang gesetzte Initiativen an der Arbeitsstätte sind unabdingbar. Gleichzeitig stellt ein fundierter ordnungspolitischer Rahmen, der sich auf ein qualifiziertes und gut ausgestattetes Arbeitsaufsichtsamt stützen kann, zwar einen wesentlichen Schritt zur Beseitigung von Diskriminierung dar, nichtregulatorische Initiativen können jedoch die Wirkungsweise von innerstaatlichen und internationalen Gesetzen ergänzen und verstärken.

### Bessere Gesetze und besserer Vollzug

**468.** In dieser Übersicht wurde gezeigt, dass ein gesetzliches Diskriminierungsverbot ein wesentlicher Schritt zur Beseitigung von Diskriminierung ist und dass ordnungspolitische Rahmen kohärent und umfassend sein müssen. Trotz der großen rechtlichen Fortschritte, die in den letzten Jahren in vielen Ländern der Welt erzielt worden sind, gibt es jedoch noch immer Probleme beim Inhalt und dem Erstreckungsbereich der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf sowie bei ihrer Anwendung. Ein gutes Beispiel hierfür ist das Problem der Anwendung von Gesetzen, mit denen versucht wird, den Grundsatz der gleichen Entlohnung für gleiche Arbeit umzusetzen. Abhängig von den betreffenden Gründen können Gesetze einen partiellen Schutz vor Diskriminierung bieten, da sie möglicherweise nur bestimmte Aspekte des Arbeitsverhältnisses erfassen. Oder es ist möglich,

dass Gesetze eine unterschiedliche und weniger günstige Behandlung für bestimmte Arbeitnehmerkategorien vorsehen, insbesondere wenn für Diskriminierung anfällige Gruppen unverhältnismäßig stark repräsentiert sind. Daher muss die IAO eine Reihe nutzerfreundlicher multimedialer Unterlagen erstellen und verteilen, z. B. Leitlinien oder kurze Kommentare zu den rechtlichen Anforderungen der Übereinkommen Nr. 100 und 111 sowie der anderen einschlägigen Übereinkommen mit konkreten Beispielen für die Umsetzung dieser Bestimmungen in der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis unterschiedlicher Länder und Antworten auf die häufigsten Fragen und Anliegen im Zusammenhang mit bestimmten Aspekten dieser Arbeitsnormen. Zur Verbreitung dieser Informationen müssen nicht nur unkonventioneller Vertriebskanäle ermittelt, sondern auch engere Verbindungen mit anderen internationalen Organisationen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen, den regionalen Entwicklungsbanken und der Europäischen Union eingegangen werden.

**469.** Doch selbst wenn die richtigen Gesetze vorhanden sind, erweist sich ihr Vollzug oft als problematisch. Es wurde bereits gezeigt, dass Arbeitsaufsichtsbeamten eine wichtige Rolle dabei zukommt, gegen die Diskriminierung gerichtete Rechtsbestimmungen praktisch umzusetzen. Starke und effektive Arbeitsaufsichtssysteme und tragfähige Arbeitsverwaltungen sowie auf dem modernen Arbeitsrecht beruhende Arbeitsbeziehungen sind für eine funktionierende Steuerung der Arbeitsmärkte unabdingbar. Die Dokumentation guter Praxis, die Erstellung von Prüflisten oder Richtlinien, wie Diskriminierung in der Beschäftigung aufgedeckt und verhütet werden kann, z. B. durch breit angelegte Verhütungskampagnen, und die Schaffung von Kapazität unter Arbeitsaufsichtsbeamten zur Verbesserung des Vollzugs von gegen die Diskriminierung gerichtete Rechtsbestimmungen sind wichtige Bestandteile des Aktionsplans für Folgemaßnahmen. Die Einrichtung von umfassenden nationalen und internationalen Netzwerken wird gefördert werden, um die beruflichen Fähigkeiten und Erfahrungen von Arbeitsaufsichtsbeamten zu verbessern.

### Effektivere nichtregulatorische Initiativen

**470.** Dieser Gesamtbericht hat gezeigt, dass Unternehmen überzeugt werden können, ihre Praktiken und Politiken im Bereich des Humanressourcenmanagements zu ändern, um durch eine Reihe nichtregulatorischer Maßnahmen eine stärkere Vielfalt in ihrer Belegschaft zu erhalten. Dies umfasst z. B. staatliche Einkaufspolitik und -praktiken oder Kreditvergabe- und Investitionspolitik internationaler oder nationaler Banken, Handelspolitiken, die durch Marktzugang auf Landes- oder Regionalebene einen Einfluss auf

Firmen haben, oder freiwillige private Initiativen, die Firmen durch Gruppenzwang und das gegenseitige Lernen motivieren. Solche Initiativen, z. B. freiwillige Verhaltenskodizes für Zulieferunternehmen, beinhalten stets Verweise auf grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, auch auf Nichtdiskriminierung.

**471.** Besonders wichtig ist zu verstehen, was wie geändert werden muss und festzustellen, wie dies so kostengünstig wie möglich erreicht werden kann. Das Lernen von den Erfahrungen anderer Unternehmen und Länder ist ebenfalls nützlich. Der Aktionsplan für Folgemaßnahmen für 2004-2008 sieht vor, viel versprechende Praktiken zu dokumentieren, Prüflisten und Kurzstudien zu erstellen sowie Foren zum Austausch von Wissen auf nationaler oder regionaler Ebene mit sektoraler oder sektorübergreifender Ausrichtung zu vielfältigen Fragen einzurichten. Das wichtigste Ziel dieser Initiativen besteht darin festzustellen, unter welchen Bedingungen staatliche Beschaffungspolitik, Kreditvergabepolitik oder CSR-Initiativen am wirksamsten zur Realisierung im Bereich der Nichtdiskriminierung und Gleichheit beitragen können.

#### Sozialpartner sind besser ausgestattet, um Gleichheit am Arbeitsplatz Realität werden zu lassen

**472.** In dieser Übersicht wurde gezeigt, dass die Sozialpartner wichtige Akteure bei der Beseitigung von Diskriminierung und der Förderung von Gleichheit bei der Arbeit sind. Sie können zur Realisierung dieses Ziels beitragen, indem sie diskriminierende und exkludierende Praktiken innerhalb ihrer eigenen Strukturen und den Diensten, die sie für ihre Mitglieder erbringen, beseitigen. Kollektivverhandlungen sind ein grundlegendes Werkzeug, mit dem Arbeitnehmer und Arbeitgeberverbände bei den Lebens- und Arbeitsbedingungen und -perspektiven von Arbeitnehmern, die für Diskriminierung anfällig sind, konkrete Veränderungen bewirken können. Zwar gibt es umfangreiche Informationen über Antidiskriminierungs- und Gleichberechtigungsklauseln, die in Industrieländern in Gesamtarbeitsverträge aufgenommen worden sind, es ist jedoch sehr wenig über solche Klauseln in Entwicklungs- und Transformationsländern bekannt. Diese Wissenslücke muss gefüllt werden, damit entschieden werden kann, welcher Weg eingeschlagen werden muss, um sicherzustellen, dass Kollektivverhandlungen in diesen Ländern Diskriminierungsfragen größere Aufmerksamkeit schenken. Besonders wichtig ist dies angesichts des Zusammenhangs zwischen Gleichberechtigung und Produktivität einerseits und

Gleichberechtigung und Vereinigungsfreiheit andererseits. Es wird vorgeschlagen, gemeinsam mit in Frage kommenden Institutionen Gesamtarbeitsverträge in einer Reihe von Ländern in jeder Region zu untersuchen.

**473.** Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände können auch individuell oder durch dreigliedrige Zusammenarbeit Arbeitsplatzinitiativen entwickeln. Der Aktionsplan für Folgemaßnahmen wird Informationen über diese Erfahrungen umfassen, z. B. ihren Erstreckungsbereich und Inhalt und ihre Wirkungsweise nach Sektoren und Nutznießergruppen, und er wird Muster-Verhaltenskodizes oder -Richtlinien zur Förderung der Gleichbehandlung und Chancengleichheit entwickeln. In ausgewählten Ländern könnte die Schaffung von Kapazität vorgesehen werden, wo Initiativen dieser Art auf den Weg gebracht worden sind und konsolidiert werden müssen.

**474.** Durch ihre Mitwirkung an der Ausarbeitung von Beschäftigungs- und Sozialpolitiken können die Sozialpartner dazu beitragen, gleiche Ausgangsbedingungen zu schaffen, damit jeder am Arbeitsplatz ohne Ansehen von Geschlecht, Rasse oder Behinderung oder anderer Gründe über die gleichen Erfolgchancen verfügt. Im Hinblick auf dieses Ziel müssen sich die Sozialpartner der unterschiedlichen Wirkungsweise von Beschäftigungs- und Sozialpolitiken auf verschiedene soziale Gruppen bewusst sein, damit sie Wege finden können, um nachteilige Auswirkungen auf bestimmte Gruppen auf ein Minimum zu beschränken und eine ausgewogenere Verteilung von Chancen zu gewährleisten. Die Tätigkeit der IAO zur Stärkung der Fähigkeit der Sozialpartner, Fragen der Ungleichheit der Geschlechter zu verstehen und im Rahmen von landesweiten Konsultationen zur Ausarbeitung von PRSPs anzugehen, ist ein gutes Beispiel für einen solchen Ansatz.

**475.** Im nächsten Vierjahreszyklus sollten in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter und Gleichstellung in anderen Bereichen, wie rassische oder ethnische Gleichstellung, ähnliche Arbeiten durchgeführt werden. Bei diesen Arbeiten sollten die bisher entwickelten und in diesem Bericht erwähnten Werkzeuge genutzt und angepasst werden. Welche Formen von Ungleichheit behandelt werden müssen, wird weitgehend von den besonderen innerstaatlichen Umständen abhängen.

**476.** „Diskriminierung in der Welt der Arbeit ist nicht nur ein Verstoß gegen die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, sie verursacht auch riesige gesellschaftliche Schäden... Wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, werden sich die Benachteiligungen im Lauf der Zeit gewöhnlich häufen und intensivieren, was mit negativen Auswirkungen auf die Freizeit und die

Gesellschaft im Allgemeinen verbunden ist“. Gemeinsam können die IAO und ihre Mitgliedsgruppen auf nationaler und internationaler Ebene

mit politischem Willen und technischem Fachwissen Gleichheit zu einer Realität werden lassen.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> IAA: *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit* (Genf, 2006), S. 31-33.





## Anhang

### Hinweise zur Methodik

Bei der Zusammenstellung der Übersichten und Abbildungen in Teil II wurde Ländern oder Gebieten Vorrang eingeräumt, die für den Zeitraum 1995-2004 über vollständige Informationen verfügen; standen keine Angaben für jedes Jahr zwischen 1995 und 2004 zur Verfügung, wurden die Angaben des nächstliegenden Jahres verwandt. So wurden die Angaben für 1995 (oder das nächstliegende Jahr) sowie für 2004 (oder das nächstliegende Jahr) ermittelt. Der absolute prozentuale Zuwachs von 1995 bis 2004 wurde für jedes Land oder Gebiet auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Informationen berechnet. Länder oder Gebiete, die lediglich Angaben für ein oder zwei Jahre im Zeitraum 1995-2004 vorlegt haben, wurden von der Stichprobe ebenso ausgenommen wie Länder oder Gebiete, die nur Angaben zu einem Jahrzehnt (die neunziger Jahre oder die folgende Dekade) vorlegten.

Nach Berechnung sämtlicher Daten und der Überprüfung von Ausreißern wurden die Länder und Gebiete in zwei Tabellen angeordnet: eine nach regionaler Klassifizierung und die andere nach Einkommen (siehe unten für Definitionen und ein Verzeichnis der Klassifizierungen). In jeder Spalte wurde der Durchschnittswert (Mittelwert) für jede der vorstehend ermittelten Kategorien nach folgender Formel berechnet:  $\Sigma \text{ Werte in Spalte A} / \text{Anzahl der Länder und Gebiete in dieser Kategorie (d.h. nach Einkommen und Region)}$ .

### Definitionen<sup>1</sup> und Datenquellen der zugrunde gelegten Messgrößen

#### Erwerbsquoten von Frauen (Übersicht 2.1)

Die Erwerbsbevölkerung ist definiert als alle Personen, die in einem bestimmten Bezugszeitraum ihre Arbeitskraft für die Herstellung von Gütern und Diensten zur Verfügung stellen bzw. dafür zur Verfügung stehen; sie erfasst alle Personen im Alter von 15 bis 64, die in dieser Zeit erwerbstätig oder arbeitslos waren. Die Erwerbsquote wird berechnet, indem die Erwerbsbevölkerung durch

die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter geteilt wird, ausgedrückt in Prozent.

Quelle: KILM, Fourth edition, Tabelle 1a.

#### Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung nach Geschlecht und Region (Übersicht 2.2)

Die Beschäftigung bezieht sich auf Personen ab einem bestimmten Alter, die in einem Bezugszeitraum berufstätig oder beschäftigt waren. Beschäftigungsangaben beziehen sich auf Vollzeit- und Teilzeitarbeitskräfte, deren Entlohnung sich nach der Zahl geleisteter Arbeitsstunden oder der Anzahl produzierter Güter richtet und unabhängig von Gewinnen oder der Erwartung von Gewinnen ist.

Die Beschäftigungsquote liefert Informationen über die Fähigkeit einer Wirtschaft, Arbeitsplätze zu schaffen. Sie wird definiert als der Anteil der Bevölkerung eines Landes im erwerbsfähigen Alter, der einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Eine hohe Quote bedeutet, dass ein großer Anteil der Bevölkerung eines Landes erwerbstätig ist, während eine niedrige Quote bedeutet, dass ein großer Anteil der Bevölkerung nicht direkt an marktrelevanten Tätigkeiten beteiligt ist, da diese Menschen entweder arbeitslos oder (was wahrscheinlicher ist) aus der Erwerbsbevölkerung ausgeschieden sind. Die Beschäftigungsquote wird berechnet, indem die Beschäftigung durch die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter geteilt wird, ausgedrückt in Prozent.

Quelle: Angaben zu einzelnen Ländern: KILM, Fourth edition, Tabelle 2. Aggregatzahlen: IAA: Global Employment Trends Model 2005.

#### Arbeitslosigkeit nach Geschlecht und Region (Übersicht 2.3)

Arbeitslosigkeit bezieht sich auf alle Personen ab einem bestimmten Alter, die im Bezugszeitraum a) keine Arbeit hatten, b) für Arbeit zur Verfügung standen und c) arbeitssuchend waren (d.h. sie hatten in einem bestimmten Bezugszeitraum bestimmte Schritte ergriffen, um eine unselbständige Beschäftigung zu finden oder eine selbständige Erwerbstätigkeit aufzunehmen). Die Arbeitslosenquote wird berechnet, indem die Arbeitslosigkeit durch die Erwerbsbevölkerung geteilt wird, ausgedrückt in Prozent.

Quelle: Angaben zu einzelnen Ländern: KILM, Fourth edition, Tabelle 8. Aggregatzahlen: IAA: Global Employment Trends Model 2005.

<sup>1</sup> Definitionen aus der Datenbank der IAO für Arbeitsstatistik (LABORSTA), unter [laborsta.ilo.org](http://laborsta.ilo.org), und IAA: *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, Fourth Edition (Genf, 2006), unter [www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/indicators.htm#kilm1](http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/indicators.htm#kilm1).

### **Anteil von Frauen an der nicht-agrarischen unselbständigen Beschäftigung (Übersicht 2.4)**

Der Anteil von Frauen an der Lohnbeschäftigung (unselbständigen Beschäftigung) im nichtlandwirtschaftlichen Sektor ist der Anteil weiblicher Arbeitnehmer im nichtlandwirtschaftlichen Sektor an der Gesamtbeschäftigung des Sektors. Dies ist einer der Indikatoren des Millenniumsentwicklungsziels 3 (Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frauen). Berechnet wird dies, indem die Gesamtzahl der Frauen in einer unselbständigen Beschäftigung (Arbeitnehmer) im nichtlandwirtschaftlichen Sektor durch die Gesamtzahl der Personen in einer unselbständigen Beschäftigung (Arbeitnehmer) in demselben Sektor geteilt wird, ausgedrückt in Prozent.

Der nichtlandwirtschaftliche Sektor umfasst Industrie und Dienstleistungen. Nach der internationalen Standardklassifikation der Wirtschaftszweige (ISIC) umfasst Industrie den Bergbau und die Gewinnung von Steinen und Erden (einschließlich der Gewinnung von Erdöl), das verarbeitende Gewerbe, das Baugewerbe sowie die Energie-, Gas- und Wasserversorgung. Die Dienstleistungen umfassen den Groß- und Einzelhandel, Gaststätten und Hotels, Verkehr, das Lagerwesen und die Nachrichtenübermittlung, das Finanz- und Versicherungswesen, Wohnungsunternehmen und geschäftliche Dienste sowie kommunale, soziale und persönliche Dienstleistungen.

Quelle: Statistische Abteilung der Vereinten Nationen: United Nations Common Database, unter: [unstats.un.org/unsd/cdb](http://unstats.un.org/unsd/cdb).

### **Anteil von Frauen an der unselbständigen Beschäftigung insgesamt (Übersicht 2.4)**

Der Anteil von Frauen an der unselbständigen Beschäftigung (oder Lohnbeschäftigung) ist der Anteil weiblicher Arbeitnehmer an der unselbständigen Beschäftigung insgesamt. Unselbständige Beschäftigte sind Lohnarbeiter oder Angestellte. Der Rest der Erwerbstätigen geht einer selbständigen Erwerbstätigkeit nach, entweder als Selbständiger ohne Arbeitnehmer, Mitglied einer Genossenschaft oder als mithelfendes Familienmitglied (unbezahlte Arbeit).

Der Anteil von Frauen an der unselbständigen Beschäftigung insgesamt wird berechnet, indem die Gesamtzahl der Frauen in einer unselbständigen Beschäftigung (Arbeitnehmer) durch die Gesamtzahl der Arbeitnehmer in der Wirtschaft geteilt wird, ausgedrückt in Prozent.

Quelle: Datenbank der IAO für Arbeitsstatistik (LABORSTA), Tabelle 2D, unter [laborsta.ilo.org](http://laborsta.ilo.org).

Diese Angaben werden jährlich von LABORSTA aktualisiert und der Statistischen Abteilung der Vereinten Nationen übermittelt.

### **Prozentuelle Aufteilung von Arbeitnehmerinnen nach Status in der weiblichen Beschäftigung insgesamt (Abbildung 2.1)**

Diese Messgröße bezieht sich auf den Anteil der weiblichen Beschäftigung nach Status (unbezahlt, selbständig und angestellt) und stellt dar, wie sich diese Trends in den letzten zehn Jahren entwickelt haben.

Quelle: LABORSTA, Tabelle 2D.

### **Anteil von Frauen an Gesetzgebungs- und Führungspositionen (Übersicht 2.5)**

Nach der internationalen Standardklassifikation der Berufe (ISCO-68) umfasst die Hauptgruppe 2, leitende Tätigkeiten im öffentlichen Dienst und in der Wirtschaft, Bedienstete mit gesetzgeberischen, verwaltenden oder leitenden Aufgaben, während in ISCO-88, Hauptgruppe 1, Angehörige gesetzgebender Körperschaften, leitende Verwaltungsbedienstete und Führungskräfte, Angehörige gesetzgebender Körperschaften und leitende Verwaltungsbedienstete, Unternehmensleiter und Geschäftsführer umfasst.

Der Anteil von Frauen in dieser höchsten Berufsgruppe wird berechnet, indem die absolute Anzahl der Frauen, die in Positionen mit gesetzgeberischen oder leitenden Aufgaben beschäftigt werden, durch die Gesamtbeschäftigung beider Geschlechter in dieser Kategorie geteilt wird, ausgedrückt in Prozent.

Quelle: Berechnet auf Grundlage beruflicher Angaben von LABORSTA, Tabelle 2C.

### **Geschlechtsspezifisches Lohngefälle im Fertigungssektor (Abbildung 2.3)**

Berechnet anhand folgender Gleichung: geschlechtsspezifisches Lohngefälle =  $1 - (\text{Löhne von Frauen} / \text{Löhne von Männern}) \times 100$ .

Quelle: KILM, Fourth edition, Tabelle 15.

### **Klassifizierungen von Ländern und Gebieten**

Die Informationen über die unterschiedlichen oben definierten Messgrößen wurden organisiert und analysiert, indem Länder und Gebiete in folgenden Kategorien zusammengefasst wurden:

- nach Region, auf Grundlage geografischer und politischer Ähnlichkeiten;
- nach Einkommensstand gemäß Einkommensgruppenklassifizierung der Weltbank.

#### **a) Regionale Klassifikation**

Afrika südlich der Sahara (46): Äquatorialguinea, Äthiopien, Angola, Benin, Botsuana, Burkina

Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Eritrea, Gabun, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, Kap Verde, Kenia, Komoren, Kongo, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mauritius, Mosambik, Namibia, Niger, Nigeria, Ruanda, Sambia, São Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Simbabwe, Somalia, Südafrika, Sudan, Swasiland, Vereinigte Republik Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Zentralafrikanische Republik.

Amerika und Karibik (30): Argentinien, Aruba (Niederlande), Bahamas, Barbados, Belize, Bolivien, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dominica, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Jamaika, Kolumbien, Mexiko, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Puerto Rico (Vereinigte Staaten), Surinam, Trinidad und Tobago, Uruguay, Venezuela.

Europa (Nicht-EU) und Zentralasien (23): Albanien, Aserbaidshan, Armenien, Belarus, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Georgien, Island, Kasachstan, Kirgistan, Kroatien, Norwegen, Republik Moldau, Rumänien, Russische Föderation, Schweiz, Serbien und Montenegro, Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan.

EU (25): Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Litauen, Lettland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern.

Mittlerer Osten und Nordafrika (20): Ägypten, Algerien, Bahrain, Dschibuti, Islamische Republik Iran, Irak, Israel, Jemen, Jordanien, Katar, Kuwait, Libanon, Libysch-Arabische Dschamahirija, Marokko, Oman, Saudi-Arabien, Arabische Republik Syrien, Tunesien, Vereinigte Arabische Emirate, Westjordanland und Gazastreifen.

Nordamerika (2): Kanada, Vereinigte Staaten.

Ostasien und Pazifik (28): Australien, Brunei Darussalam, China, Fidschi, Hongkong (China), Indonesien, Japan, Kambodscha, Demokratische Volksrepublik Korea, Republik Korea, Laotische Demokratische Volksrepublik Macao (China), Malaysia, Marshall-Inseln, Mongolei, Myanmar, Neuseeland, Niederländische Antillen, Papua-Neuguinea, Philippinen, Samoa, Singapur, Solomon-Inseln, Taiwan (China), Thailand, Timor Lest, Tonga, Vietnam.

Südasien (8): Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, Indien, Malediven, Nepal, Pakistan, Sri Lanka.

Kongo, Republik Korea, Kirgistan, Laotische Demokratische Volksrepublik, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Republik Moldau, Mongolei, Mosambik, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Niger, Nigeria, Pakistan, Papua-Neuguinea, Ruanda, Salomon-Inseln, Sambia, São Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Simbabwe, Somalia, Sudan, Tadschikistan, Vereinigte Republik Tansania, Timor-Leste, Togo, Tschad, Uganda, Usbekistan, Vietnam, Zentralafrikanische Republik.

Volkswirtschaften mit niedrigem mittlerem Einkommen (51): Ägypten, Albanien, Algerien, Angola, Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Bulgarien, China, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Dschibuti, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Fidschi, Georgien, Guatemala, Guyana, Honduras, Indonesien, Islamische Republik Iran, Irak, Jamaika, Jordanien, Kasachstan, Kap Verde, Kolumbien, Kuba, Malediven, Marshall-Inseln, Marokko, Namibia, Paraguay, Peru, Philippinen, Rumänien, Samoa, Serbien und Montenegro, Sri Lanka, Surinam, Swasiland, Arabische Republik Syrien, Thailand, Tonga, Tunesien, Turkmenistan, Ukraine, Westjordanland und Gazastreifen.

Volkswirtschaften mit hohem mittlerem Einkommen (30): Äquatorialguinea, Argentinien, Barbados, Belize, Botsuana, Chile, Costa Rica, Dominica, Estland, Gabun, Kroatien, Lettland, Libanon, Libysch-Arabische Dschamahirija, Litauen, Malaysia, Mauritius, Mexiko, Oman, Panama, Polen, Russische Föderation, Slowakei, Südafrika, Trinidad und Tobago, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, Uruguay, Venezuela.

Volkswirtschaften mit hohem Einkommen (42): Aruba (Niederlande), Australien, Bahamas, Bahrain, Belgien, Brunei Darussalam, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Hongkong (China), Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Katar, Republik Korea, Kuwait, Luxemburg, Macao (China), Malta, Neuseeland, Niederlande, Niederländische Antillen, Norwegen, Österreich, Portugal, Puerto Rico (Vereinigte Staaten), Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Singapur, Slowenien, Spanien, Taiwan (China), Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten, Zypern.

### **b) Klassifizierung nach Einkommenshöhe**

Volkswirtschaften mit niedrigem Einkommen (59): Äthiopien, Afghanistan, Bangladesch, Benin, Bhutan, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Eritrea, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Indien, Jemen, Kambodscha, Kamerun, Kenia, Komoren,

Länder und Gebiete, für die Informationen zur Verfügung stehen, nach Übersicht:

**Übersicht 2.1, 2.2, 2.3: Erwerbsquoten von Frauen und Verhältnis Frauen zu Männern, Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung und Arbeitslosigkeit nach Geschlecht**

Verzeichnis der Länder und Gebiete (173): Ägypten, Äquatorialguinea, Äthiopien, Afghanistan, Albanien, Algerien, Angola, Aserbaidshan, Argentinien, Armenien, Australien, Bahamas, Bahrain, Bangladesch, Barbados, Belarus, Belgien, Belize, Benin, Bhutan, Bolivien, Bosnien-Herzegowina, Botsuana, Brasilien, Brunei Darussalam, Bulgarien, Burkina Faso, Burundi, Chile, China, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dänemark, Demokratische Republik Kongo, Deutschland, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Eritrea, Estland, Fidschi, Finnland, Frankreich, Gabun, Gambia, Georgien, Ghana, Griechenland, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Hongkong (China), Indien, Indonesien, Irak, Islamische Republik Iran, Irland, Island, Israel, Italien, Jamaika, Japan, Jemen, Jordanien, Kambodscha, Kamerun, Kanada, Kap Verde, Kasachstan, Katar, Kenia, Kirgistan, Komoren, Kolumbien, Kongo, Demokratische Republik Korea, Republik Korea, Kroatien, Kuba, Kuwait, Laotische Demokratische Volksrepublik, Lettland, Libanon, Liberia, Libysch-Arabische Dschamahirija, Litauen, Luxemburg, Macao (China), Madagaskar, Malawi, Malaysia, Malediven, Mali, Malta, Marokko, Mauretanien, Mauritius, Mexiko, Republik Moldau, Mongolei, Mosambik, Myanmar, Namibia, Nepal, Neuseeland, Nicaragua, Niederlande, Niederländische Antillen, Niger, Nigeria, Norwegen, Österreich, Oman, Pakistan, Panama, Papua-Neuguinea, Paraguay, Peru, Philippinen, Polen, Portugal, Puerto Rico (Vereinigte Staaten), Rumänien, Russische Föderation, Ruanda, Salomon-Inseln, Sambia, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Senegal, Serbien und Montenegro, Sierra Leone, Simbabwe, Singapur, Slowakei, Slowenien, Somalia, Spanien, Sri Lanka, Südafrika, Sudan, Surinam, Swasiland, Arabische Republik Syrien, Tadschikistan, Vereinigte Republik Tansania, Thailand, Timor-Leste, Togo, Trinidad und Tobago, Tschad, Tschechische Republik, Tunesien, Türkei, Turkmenistan, Uganda, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Usbekistan, Bolivarische Republik Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich, Vietnam, Westjordanland und Gazastreifen, Zentralafrikanische Republik, Zypern.

**Übersicht 2.4: Anteil von Frauen an der nicht-agrarischen unselbständigen Beschäftigung (MEZ 3) und an der unselbständigen Beschäftigung insgesamt, 1995-2004**

Verzeichnis der Länder und Gebiete (79): Ägypten, Argentinien, Australien, Bahamas, Bangladesch, Barbados, Bolivien, Botsuana, Brasilien, Chile, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Dominikanische Republik, Ecuador, El Salvador, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Guatemala, Honduras, Hongkong (China), Irland, Island, Israel, Italien, Jamaika, Japan, Kanada, Kolumbien, Republik Korea, Kroatien, Lettland, Litauen, Macao (China), Malaysia, Mauritius, Mexiko, Republik Moldau, Namibia, Neuseeland, Niederlande, Niederländische Antillen, Norwegen, Österreich, Oman, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Polen, Portugal, Puerto Rico, Rumänien, Russische Föderation, San Marino, Schweden, Schweiz, Simbabwe, Singapur, Slowakei, Slowenien, Spanien, Thailand, Trinidad und Tobago, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Bolivarische Republik Venezuela, Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich, Vietnam, Westjordanland und Gazastreifen, Zypern.

**Abbildung 2.1: Prozentuale Aufteilung von Arbeitnehmerinnen nach Status in der weiblichen Beschäftigung insgesamt, nach Region, 1995 und 2004**

Verzeichnis der Länder und Gebiete (68): Ägypten, Argentinien, Australien, Bahamas, Bangladesch, Barbados, Bolivien, Botsuana, Chile, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estland, Finnland, Georgien, Griechenland, Honduras, Hongkong (China), Irland, Israel, Italien, Jamaika, Japan, Kamerun, Kanada, Kolumbien, Republik Korea, Kroatien, Lettland, Litauen, Macao (China), Malaysia, Mexiko, Republik Moldau, Namibia, Neuseeland, Niederlande, Niederländische Antillen, Norwegen, Österreich, Pakistan, Panama, Peru, Polen, Portugal, Puerto Rico, Rumänien, Russische Föderation, Schweiz, Simbabwe, Singapur, Slowenien, Spanien, Thailand, Trinidad und Tobago, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Bolivarische Republik Venezuela, Vereinigtes Königreich, Vietnam, Westjordanland und Gazastreifen.

**Abbildung 2.2: Verhältnis der weiblichen zur männlichen**

**Bruttobildungsbeteiligungsquote im Grundschul-, Sekundar- und Tertiärbereich**

Verzeichnis der Länder und Gebiete (133): Albanien, Argentinien, Armenien, Aruba (Niederlande), Aserbaidschan, Äthiopien, Australien, Bahrain, Bangladesch, Barbados, Belarus, Belgien, Belize, Botsuana, Brasilien, Brunei Darussalam, Bulgarien, Burkina Faso, Burundi, Chile, China, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Dschibuti, Dominikanische Republik, El Salvador, Eritrea, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Ghana, Griechenland, Guatemala, Guyana, Indien, Indonesien, Irak, Islamische Republik Iran, Irland, Island, Israel, Italien, Jamaika, Japan, Jordanien, Kambodscha, Kamerun, Kanada, Kap Verde, Kasachstan, Katar, Kenia, Kirgistan, Komoren, Kolumbien, Kongo, Republik Korea, Kroatien, Kuba, Laotische Demokratische Volksrepublik, Lesotho, Lettland, Libanon, Libysch-Arabische Dschamahirija, Litauen, Luxemburg, Macao (China), Madagaskar, Malawi, Malaysia, Malta, Marokko, Marshall-Inseln, Mauretanien, Mauritius, Mexiko, Republik Moldau, Mongolei, Namibia, Nepal, Nicaragua, Niederlande, Niederländische Antillen, Niger, Nigeria, Norwegen, Österreich, Oman, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Polen, Portugal, Puerto Rico, Rumänien, Ruanda, Sambia, Samoa, São Tomé und Príncipe, Saudi-Arabien, Schweden, Schweiz, Serbien und Montenegro, Sierra Leone, Simbabwe, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südafrika, Surinam, Swasiland, Tadschikistan, Thailand, Tonga, Trinidad und Tobago, Tschechische Republik, Tunesien, Türkei, Uganda, Ukraine, Ungarn, Uruguay, Usbekistan, Bolivarische Republik Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte

Staaten, Vereinigtes Königreich, Vietnam, Westjordanland und Gazastreifen, Zypern.

**Übersicht 2.5: Anteil von Frauen an Gesetzgebungs- und Führungspositionen**

Verzeichnis der Länder und Gebiete (73): Ägypten, Äthiopien, Argentinien, Australien, Bahamas, Bangladesch, Barbados, Belgien, Bolivien, Botsuana, Chile, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Dominica, El Salvador, Estland, Finnland, Georgien, Griechenland, Hongkong (China), Island, Irland, Israel, Italien, Japan, Kanada, Kolumbien, Republik Korea, Kroatien, Lettland, Litauen, Macao (China), Malaysia, Mexiko, Republik Moldau, Neuseeland, Niederlande, Niederländische Antillen, Norwegen, Oman, Österreich, Pakistan, Panama, Peru, Philippinen, Polen, Portugal, Puerto Rico, Rumänien, Russische Föderation, Schweden, Schweiz, Saint Lucia, Saudi-Arabien, Singapur, Slowakei, Slowenien, Spanien, Thailand, Trinidad und Tobago, Tschechische Republik, Türkei, Ukraine, Ungarn, Bolivarische Republik Venezuela, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten, Vietnam, Westjordanland und Gazastreifen, Zypern.

**Abbildung 2.3: Geschlechtsspezifisches Lohngefälle im Fertigungssektor**

Verzeichnis der Länder und Gebiete (37): Ägypten, Australien, Bahrain, Botsuana, Brasilien, Bulgarien, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, El Salvador, Finnland, Georgien, Hongkong (China), Island, Islamische Republik Iran, Irland, Japan, Jordanien, Kasachstan, Republik Korea, Lettland, Litauen, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz, Singapur, Sri Lanka, Taiwan (China), Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Westjordanland und Gazastreifen, Zypern.







# Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen

Bericht des Generaldirektors

Die Welt der Arbeit eröffnet einzigartige Möglichkeiten, die Diskriminierung in den Gesellschaften von heute zu bekämpfen. Trotz großer Fortschritte bestehen Ungleichheiten fort, von denen weltweit Millionen von Menschen betroffen sind. Neben besonders heimtückischen Erscheinungsformen der seit langem bekannten Formen von Diskriminierung entstehen neue Formen, z. B. aufgrund von Behinderung, HIV/Aids-Status, Alter, Genetik oder Lebensstil. Diese Gleichstellungshindernisse können Gesellschaften daran hindern, das Potenzial der globalisierten Wirtschaft von heute voll auszuschöpfen.

*Gleichheit bei der Arbeit: Den Herausforderungen begegnen* ist der zweite Gesamtbericht zu diesem Thema. Er befasst sich mit Diskriminierung und Ungleichheit bei der Arbeit und untersucht, was getan werden muss, um sie zu beseitigen. Außerdem beurteilt der Bericht die Wirksamkeit konventioneller und neuer grundsatzpolitischer Instrumente – z. B. aktiver Arbeits-

marktpolitiken und des öffentlichen Beschaffungswesens – bei der Schaffung von Arbeitsplätzen, die stärker auf Vielfalt und Gleichheit ausgerichtet sind.

Der Bericht gibt einen Überblick über Initiativen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Behandlung von Fragen wie Lohngerechtigkeit in Gesamtarbeitsverträgen, Maßnahmen des Humanressourcenmanagements und soziale Verantwortung von Unternehmen. Außerdem zeigt er auf, was getan werden kann, um die Beschäftigungsfähigkeit diskriminierungsgefährdeter Menschen zu stärken und die Arbeitsvermittlungsfunktion in privaten und öffentlichen Sektoren zu verbessern, damit Arbeitsmärkte effizienter funktionieren.

Dieser neue Gesamtbericht erkennt an, dass der Kampf gegen Diskriminierung nationale, regionale und globale Antworten erfordert, und er stellt die Bemühungen zu ihrer Bekämpfung in den weiteren strategischen Rahmen des Ziels der IAO der menschenwürdigen Arbeit für alle Männer und Frauen. Schließlich schlägt er Folgemaßnahmen vor um sicherzustellen, dass die Förderung der Chancengleichheit für alle in der Welt der Arbeit zu einer Realität wird.



Preis: 35 Schweizer Franken

ISBN 978-92-2-718130-3



9 789227 181303