

GLEICHHEIT BEI DER ARBEIT – EIN GEBOT DER STUNDE

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

# 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*

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ  
91. Tagung 2003

Bericht I (B)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT  
GENÈVE

ISBN 92-2-712871-9  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2003*

---

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.

---

# Inhalt

Zusammenfassung .....	ix
Einleitung .....	1
<b>Teil I. Vom Grundsatz zur Realität .....</b>	<b>5</b>
1. Zunehmende internationale Anerkennung der Notwendigkeit, Diskriminierung in der Arbeitswelt zu beseitigen.....	7
Die IAO: An der Schaffung eines internationalen Konsenses maßgeblich beteiligt .....	7
Soziale Mobilisierung und Organisierung: Die treibenden Kräfte der internationalen Anerkennung und des internationalen Engagements .....	13
2. Diskriminierung: Was sollte beseitigt werden und warum? .....	17
Was ist Diskriminierung.....	17
Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf: Welche Arbeitssituationen werden erfaßt? .....	19
Diskriminierungsarten .....	22
Was keine Diskriminierung darstellt.....	24
Warum besteht Diskriminierung fort?.....	25
Die Rolle der Arbeitsmarktinstitutionen und -prozesse .....	26
Leugnen oder Herunterspielen von Diskriminierung.....	27
Weshalb die Beseitigung von Diskriminierung bei der Arbeit wichtig ist .....	28
Der Zusammenhang zwischen Diskriminierung und Armut.....	30
3. Das sich wandelnde Gesicht der Diskriminierung bei der Arbeit...	33
Rassendiskriminierung: Kontinuität und Wandel .....	33
Religionsbedingte Diskriminierung: Die Notwendigkeit einer besseren Prüfung und eines besseren Verständnisses .....	35
Die Beseitigung der Diskriminierung von Menschen, die mit HIV/AIDS leben – eine Herausforderung .....	37
Diskriminierung aufgrund von Behinderung .....	38
Alter als Diskriminierungsfaktor im Arbeitsmarkt .....	40
Mehrfachdiskriminierung: Die Anhäufung von Benachteiligungen	42

<b>Teil II. Ausgewählte Tendenzen und grundsatzpolitische Fragen .....</b>	<b>45</b>
1. Die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten im Arbeitsmarkt als Legitimierung von Diskriminierung bei der Arbeit aufgrund des Geschlechts .....	47
Diskriminierung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt .....	47
Diskriminierung im Beruf .....	50
Bestimmungsfaktoren der beruflichen Trennung .....	50
Tendenzen im Bereich der beruflichen Trennung .....	51
Diskriminierung beim Entgelt .....	54
Wo liegt das Problem und warum muß es angepackt werden? .....	54
Bestimmungsfaktoren der Diskriminierung beim Entgelt.....	55
Tendenzen bei der Diskriminierung im Bereich des Entgelts..	59
Verdienstunterschiede aufgrund der Rasse .....	63
Der Mindestlohn .....	63
2. Grundsatzfragen und -interventionen .....	67
Gesetzgebung: Ein unumgänglicher erster Schritt .....	67
Neue rechtliche Ansätze zur Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung von Gleichberechtigung .....	69
Öffentliche Auftragsvergabe – Ein neues Instrument zur Förderung der Gleichberechtigung? .....	71
Anwendung, Überwachung und Förderung sind entscheidend für dauerhaften Wandel .....	71
Durch positive Diskriminierung die Kluft überbrücken .....	74
Hat die positive Diskriminierung ihre Ziele erreicht? .....	76
Die Bedeutung des Datenmaterials .....	80
Technische und finanzielle Erwägungen.....	80
Politische und ideologische Ausrichtung .....	81
Bedenken hinsichtlich der Privatsphäre .....	81
Entwicklung eines Meßinstruments .....	82
Bildung und Berufsbildung fördern die Integration .....	82
Beruf und Familie vereinbaren .....	86
Warum ist es so wichtig, daß Beruf und Familie vereinbar sind? .....	87
Steuerliche Maßnahmen .....	87
Arbeitszeitverkürzung .....	88
Betreuung von Kindern und anderen abhängigen Familienmitgliedern .....	88
Mutterschutz und Elternurlaub .....	89
Familienfreundliche Vorkehrungen in Unternehmen.....	90
<b>Teil III. Tätigkeiten der IAO und der Sozialpartner .....</b>	<b>91</b>
1. Die IAO: Eine lange Tradition der Bekämpfung der Diskriminierung bei der Arbeit .....	93
Die Tätigkeit der IAO beruht auf den internationalen Arbeitsnormen .....	93
IAO und Rassendiskriminierung: Den institutionellen Wandel vorbereiten .....	94
Die IAO in Südafrika und Namibia nach dem Ende der Apartheid: Eine Politik der positiven Diskriminierung.....	94
Brasilien: Gleichstellungskampagne und Respektierung der Vielfalt.....	95

Vom Schwerpunkt weibliche Arbeitnehmer zur generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte .....	96
Durch die Förderung der Rechte von Arbeitnehmerinnen das Rechtsdefizit verringern .....	96
Mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen.....	97
Ein förderliches Umfeld für Unternehmerinnen.....	97
Frauen durch Mikrofinanzierungsprogramme stärken .....	98
Die gläserne Decke durchbrechen .....	99
Sexuelle Belästigung .....	99
Gleiches Entgelt von Männern und Frauen fördern .....	100
Menschenhandel .....	101
Menschenwürdige Arbeit für „unsichtbare“ Arbeitskräfte: Hausangestellte .....	102
Generelle Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte und der Gleichstellungsaudit .....	102
Denn Zusammenhang zwischen Armut/sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung bei der Arbeit deutlich machen .....	104
Integration von Gleichstellungsaspekten in Armutsbekämpfungskonzepte und -programme .....	104
Mitwirkung bei der Ausarbeitung der Strategiepapiere zur Armutsverringerung: Eine Möglichkeit, die Gleichberechtigung zu fördern .....	105
Öffentliche Investitionsprogramme: Förderung integrativer Ansätze und Achtung der Gleichheitsnormen.....	106
Diskriminierende Praktiken im Rahmen von Krisenmanagement abbauen.....	107
Gezielte Interventionen für benachteiligte und anfällige Gruppen .	107
Die Rechte und den Lebensunterhalt von indigenen und Stammesvölkern fördern .....	108
Richtliniensammlungen für das Vorgehen gegen Diskriminierung aufgrund von Behinderung und HIV/AIDS ..	109
Menschenwürdige Behandlung von Wanderarbeitnehmern ....	112
2. Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer: Wichtige Partner bei der Verwirklichung von Gleichheit .....	115
Mitsprache und Vertretung: Ein förderliches Umfeld.....	115
Gewerkschaftliche Bemühungen um nicht repräsentierte Arbeitnehmer.....	116
Arbeitgeberverbände: Stärkung der Vertretung diskriminierter Gruppen .....	118
Mitsprache und Vertretung: Der Schlüssel zur Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung.....	120
Kollektivverhandlungen: Ein Weg zur Gleichstellung?.....	121
Verhandlungen über die Gleichstellung der Geschlechter: Was haben wir gelernt? .....	122
Gleichstellungsverhandlungen in anderen Bereichen .....	124
Mobilisierung von Unternehmen in Fragen der Gleichstellung.....	125
Die Herausforderung für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs).....	127
Über einzelstaatliche Initiativen und Akteure hinausgehende Maßnahmen .....	128

<b>Teil IV. Auf dem Weg zu einem Aktionsplan für die Beseitigung der Diskriminierung bei der Arbeit .....</b>	<b>132</b>
1. Der Weg nach vorn.....	133
Den Handlungsbedarf der IAO definieren .....	133
Drei Strategien, um die Dinge in Gang zu setzen .....	134
Wissen .....	134
Förderungstätigkeiten .....	136
Dienste .....	136
2. Schlußfolgerung .....	139
<b>Anhänge.....</b>	<b>141</b>
1. Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen .....	143
2. Tabelle der Ratifikationen der IAO-Übereinkommen Nr. 100 und 111 .....	148
3. Tabelle 1: Veränderungen in einigen Merkmalen der Erwerbsquoten von Frauen – ausgewählte Länder .....	152
Tabelle 2: Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit zwischen Frauen und Männern – ausgewählte Länder .....	154
Tabelle 3: Dissimilitäritätsindex (DI) und von einem Geschlecht dominierte Berufe für ausgewählte Länder.....	156
Tabelle 4: Ergebnisse ausgewählter Studien unter Verwendung des Oaxaca-Blinder-Ansatzes: Anteil des geschlechtsspezifischen Lohngefälles (GLG), das auf Arbeitsmarktdiskriminierung zurückzuführen ist.....	157

## Zusammenfassung

Diskriminierung in der einen oder anderen Form kommt in der Arbeitswelt jeden Tag und überall vor. Gleichzeitig ist die Arbeit ein hervorragender Ansatzpunkt für die Befreiung der Gesellschaft von Diskriminierung. Dies ist die Schlüsselbotschaft dieses Berichts.

Buchstäblich Millionen von Menschen in der Welt bekommen keine Arbeit, können nur bestimmte Berufe ausüben oder werden schlechter bezahlt allein wegen ihres Geschlechts, ihrer Religion oder ihrer Hautfarbe, ungeachtet ihrer Fähigkeiten oder der Anforderungen des Arbeitsplatzes. Schlimmstenfalls macht die Diskriminierung, mit der bestimmte Gruppen wie Frauen, ethnische oder rassische Minderheiten und Wanderarbeitnehmer im Arbeitsmarkt konfrontiert sind, diese anfällig für Mißbräuche wie Zwangs- oder Pflichtarbeit. Hindernisse für menschenwürdige Arbeitsplätze zwingen Eltern, die einer ethnischen Minderheit oder einer verunglimpften Kaste angehören, oft dazu, ihre Kinder arbeiten zu lassen, damit sie über die Runden kommen. Diskriminierung bei der Arbeit beraubt die Menschen ihres Mitspracherechts bei der Arbeit und ihrer uneingeschränkten Mitwirkung, wodurch Demokratie und Gerechtigkeit in der Arbeitsstätte untergraben werden.

Die Beseitigung von Diskriminierung bei der Arbeit ist unerlässlich, wenn die Werte der Menschenwürde und der persönlichen Freiheit, der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Zusammenhalts über formelle Verkündigungen hinausgehen sollen. *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde* ist der vierte Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Er untersucht die verschiedenen Formen von Diskriminierung bei der Arbeit, die ermittelt und auf nationaler wie internationaler Ebene formell verurteilt worden sind. Er gibt einen Überblick über die verschiedenen aktuellen politischen und praktischen Antworten mit dem Ziel, größere Unterstützung für die Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu mobilisieren.

Die Beseitigung von Diskriminierung ist unerlässlich, wenn alle Menschen, ungeachtet ihrer physischen oder kulturellen Merkmale und ihrer Überzeugungen, in der Lage sein sollen, den Verlauf ihres Berufswegs und ihres Arbeitslebens frei zu wählen, ihre Begabungen und Fähigkeiten voll zu entfalten und entsprechend ihrer Leistung bezahlt zu werden.

*Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde* stellt die These auf, daß der Nutzen einer Beseitigung von Diskriminierung in der Arbeitsstätte über den einzelnen Menschen hinausgeht und in die Wirtschaft und die Gesellschaft hineinreicht. Arbeitnehmer, die Gleichbehandlung und Chancengleichheit genießen, sorgen für den effizienteren Einsatz von Humanressourcen und unterschiedlichen Begabungen. Dies verbessert die Moral und die Motivation der Arbeitskräfte und führt zu besseren Arbeitsbeziehungen, was sich positiv auf die Gesamtproduktivität auswirkt. Eine gerechtere Verteilung der Beschäftigungsmöglichkeiten, der Produktionsfaktoren und der Güter, einschließlich der Bildung, zwischen Männern und Frauen unterschiedlicher Rasse, Religion oder ethnischer Herkunft trägt zu höherem Wachstum und zu größerer politischer Stabilität bei. Die Beseitigung von Diskriminierung bei der Arbeit ist ein unverzichtbarer Bestandteil einer jeden Strategie zur Armutsverringerung und zur nachhaltigen Entwicklung. Sie ist das Herzstück des Auftrags der IAO und des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit.

Die Arbeitsstätte, sei es eine Fabrik, ein Büro, eine Plantage, ein landwirtschaftlicher Betrieb oder die Straße, ist ein strategischer Ansatzpunkt zur Bekämpfung von Diskriminierung in der Gesellschaft. Menschen, denen Chancengleichheit, Gleichbehandlung und Würde bei der Arbeit vorenthalten werden, werden häufig auch in anderen Bereichen diskriminiert. In der Arbeitsstätte kann Diskriminierung jedoch leichter und wirksamer angegangen werden. Dadurch, daß die Arbeitsstätte Menschen zusammenführt, die sich nach Rasse, Geschlecht, Alter, nationaler Herkunft und körperlicher Leistungsfähigkeit unterscheiden, und sie fair behandelt, trägt sie zur Entschärfung von Vorurteilen bei und zeigt, daß ein diskriminierungsfreies soziales Leben möglich, wirksam und wünschenswert ist.

Diskriminierung bei der Arbeit wird nicht von selbst verschwinden; auch der Markt kann allein nicht für ihre Beseitigung sorgen. Die Beseitigung von Diskriminierung erfordert bewußte, konzentrierte und konsequente Anstrengungen und Maßnahmen seitens aller Betroffenen über einen längeren Zeitraum. Die Bekämpfung von Diskriminierung ist nicht nur die Pflicht von Regierungen, es ist auch die Verantwortung jedes einzelnen. Unternehmen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und die Opfer von Diskriminierung und ihre Vereinigungen haben ein Interesse an der Verwirklichung der Gleichheit bei der Arbeit und müssen ihren Beitrag dazu leisten.

Teil I des Berichts zeichnet das zunehmende Bewußtsein dafür nach, daß Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf in ihren unterschiedlichen Formen unerträglich ist. Dies trifft insbesondere auf die rassische und die auf dem Geschlecht beruhende Diskriminierung zu, wo die Welt von Außerachtlassung oder Leugnung zu Bewußtsein und Gegenmaßnahmen übergegangen ist. Der Bericht gibt einen Überblick über einige der Meilensteine auf dem Weg der internationalen Anerkennung von Diskriminierung und der Verpflichtung zu ihrer Beseitigung seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Mobilisierung und Organisation von Menschen, die diskriminiert werden, war die Haupttriebkraft, die dazu geführt hat, daß tiefverwurzelte Klischeevorstellungen und Vorurteile in Frage gestellt und öffentliche politische Reaktionen auf nationaler und internationaler Ebene ausgelöst wurden. Im Rahmen dieser weltweiten Bewegung hat die IAO maßgeblich zu einem internationalen Konsens beigetragen und grundsatzpolitische Leitlinien für die Bekämpfung von Diskriminierung bei der Arbeit geliefert.

Rassismus war die Diskriminierungsform, die die internationale Gemeinschaft zuerst wachgerüttelt hat. Die Verfassung der IAO rief zu Maßnahmen gegen die Apartheid-Regime auf, und das Übereinkommen (Nr. 111) über die

Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, lieferte einen grundsatzpolitischen Rahmen für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung bei der Arbeit. Im Jahr 1964 leitete die Internationale Arbeitskonferenz Maßnahmen gegen die von der Regierung Südafrikas durchgeführte Apartheid-Politik ein.

Die andere Hauptform von Diskriminierung, die seit dem Zweiten Weltkrieg die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft auf sich gezogen hat, ist die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und insbesondere die Diskriminierung von Frauen. Durch die Gewährleistung „der Gleichheit des Entgelts für gleichwertige Arbeit“ führte das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, ein völlig neues – schon in der Verfassung der IAO bekräftigtes – Konzept ein, das die Prüfung der geschlechtsspezifischen Verzerrungen in den Arbeitsmarktstrukturen gestattet. In jüngerer Zeit hat die Diskriminierung aus anderen Gründen, beispielsweise Alter, Behinderung, vermuteter oder tatsächlicher HIV/AIDS-Status und Staatsangehörigkeit, ähnliche Besorgnisse ausgelöst und zu verstärkten nationalen und internationalen Maßnahmen geführt.

Einige der eklatanteren Formen von Diskriminierung mögen verschwunden sein, viele gibt es aber noch, und andere haben neue oder weniger sichtbare Formen angenommen. Durch Veränderungen in der Struktur und der Dynamik der Arbeitsmärkte, die sich aus allgemeineren politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Prozessen ergeben, werden die Muster der sozialen Schichtung und der sozialen Mobilität neu definiert. Sie bewirken neue Ausprägungen von Diskriminierung, die wiederum neue Ungleichheiten hervorrufen. So haben die globale Migration, die Neufestlegung nationaler Grenzen in einigen Teilen der Welt und wachsende wirtschaftliche Probleme und Ungleichheiten im Zusammenwirken die Probleme der Fremdenfeindlichkeit und der rassistischen und religiösen Diskriminierung verschärft.

Der Bericht spürt der Diskriminierung bei der Arbeit nach. Er zeigt, daß Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf ein komplexes und bewegliches Ziel ist. Vorstellungen – statt objektiver Tatsachen – von den Fähigkeiten und Einstellungen, die den Angehörigen bestimmter sozialer Gruppen zugeschrieben werden, können zu Diskriminierung im Arbeitsmarkt führen. Vorstellungen werden von den Werten geprägt, die zu unterschiedlichen Zeiten in der Gesellschaft vorherrschen. Die Tatsache, daß Diskriminierung fest verankert ist, erschwert oft ihre Entdeckung und damit ihre Bekämpfung. Inwieweit gleiche Rechte und Chancen vorenthalten werden, läßt sich in der Praxis nur schwer feststellen, insbesondere bei den subtileren Formen von Diskriminierung. Es fehlt an Daten über das Ausmaß, in dem sich unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung auf die Situation von Einzelpersonen bei ihrer täglichen Arbeit auswirkt.

Diskriminierung bei der Arbeit kann sich im Zugang zu einem Arbeitsplatz, bei der Verrichtung einer Tätigkeit oder auch in der Kündigung eines Arbeitsverhältnisses zeigen. Personen, die Diskriminierung beim Zugang zu einem Arbeitsplatz ausgesetzt sind, werden in der Regel auf dem Arbeitsplatz weiter diskriminiert, ein Teufelskreis aus kumulativen Benachteiligungen. *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde* vertritt die These, daß Diskriminierung bei der Arbeit nicht nur auf einzelne Handlungen eines Arbeitgeber oder eines Arbeitnehmers oder auf eine einzige Maßnahme zurückzuführen ist. Vielmehr ist es so, daß Arbeitsmarktprozesse, -praktiken und -institutionen den Kreis der Diskriminierung entweder hervorbringen und verstärken oder aber durchbrechen. Institutionen und Praktiken sind nicht in Stein gemeißelt, und sie können verändert werden, um Gleichheit zu fördern.

Teil II untersucht – im Rahmen der gravierenden Beschränkungen der Daten, die über den Umfang der verschiedenen Formen von Diskriminierung vorliegen – die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Erwerbsquoten, den Arbeitslosenquoten, beim Entgelt und bei den von den meisten Frauen und den meisten Männern verrichteten Tätigkeiten. Diese Daten werden im allgemeinen als brauchbare Annäherungswerte für die Feststellung von Diskriminierung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt und auf einem Arbeitsplatz angesehen. Der Bericht zeigt, daß zwar Fortschritte erzielt worden sind, daß solche Fälle von Beseitigung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts aber nicht unumkehrbar sind, und es bleibt noch sehr viel zu tun. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen hat zwar überall zugenommen, vor allem in der nichtlandwirtschaftlichen unselbständigen Beschäftigung, die Arbeitslosenquoten waren jedoch für Frauen im allgemeinen höher als für Männer. In den achtziger und neunziger Jahren hat sich das Spektrum der Berufe, in denen Frauen beschäftigt waren, in den meisten Ländern verbreitert, insbesondere in einigen OECD-Ländern und in mehreren kleinen Entwicklungsländern, in denen die berufliche Trennung groß war. In manchen Übergangswirtschaften wurde der gegenläufige Trend beobachtet. Offenbar ist es aber so, daß mit abnehmender horizontaler Trennung die vertikale Trennung häufig zunimmt.

Was das Entgelt angeht, so ist der Abstand zwischen den Geschlechtern zwar fast überall kleiner geworden, er ist aber immer noch groß. Die Entgeltunterschiede zwischen Männern und Frauen haben sich in Lateinamerika und in den OECD-Ländern verringert, wenn auch nur langsam. Die niedrigeren Bildungsabschlüsse und die Laufbahnunterbrechungen der Frauen sind entgegen einer landläufigen Meinung nicht der Hauptgrund für das geschlechtsspezifische Lohngefälle. Andere Faktoren, wie die berufliche Trennung, tendenziöse Entgeltstrukturen und Arbeitsplatzklassifikationssysteme sowie dezentralisierte oder schwache Kollektivverhandlungen, sind anscheinend bedeutendere Determinanten der Ungleichheiten im Bereich des Entgelts. Der Bericht wirft die Frage auf, ob eine Mindestlohnpolitik dazu beitragen würde, das Lohngefälle am unteren Ende der Entgeltstruktur zu verringern, da Frauen und Gruppen, die diskriminiert werden, wie Wanderarbeitnehmer oder Angehörige ethnischer Minderheiten, in geringbezahlten Tätigkeiten überproportional vertreten sind.

Verschiedene grundsatzpolitische Fragen und Antworten werden in Teil II behandelt. Muster und Struktur der Ungleichheit sind je nach Land verschieden, und sie sind so unterschiedlich wie die Vorstellungen davon, was als unerträglich gilt, und sie unterscheiden sich auch je nach den finanziellen und personellen Mitteln, die in verschiedenen Stadien der sozioökonomischen Entwicklung verfügbar sind. Trotz dieser Unterschiede und trotz der Tatsache, daß die Antworten nur landesspezifisch sein können, zeigt *Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde*, daß die Beseitigung von Diskriminierung gleich welcher Form – ob sie auf Rasse, dem Geschlecht, dem Alter, einer Krankheit oder einer Behinderung beruht – den Einsatz ähnlicher grundsatzpolitischer Instrumente erfordert. Diese reichen von einheitlichen und wirksamen regulatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen bis hin zu geeigneten ausbildungs- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen. Was verändert werden kann, sind die Maßnahmenkombination und das relative Gewicht jedes grundsatzpolitischen Instruments in verschiedenen Stadien.

Eine allgemein zu beobachtende Tendenz ist ein Übergang von Gesetzen, die Diskriminierung verbieten, zu Gesetzen, die eine positive Pflicht zur Verhinderung von Diskriminierung und zur Förderung von Gleichheit vorsehen. Diese scheinen bei der Bekämpfung der subtilsten Formen von Diskriminierung wie der

beruflichen Trennung wirksamer zu sein. Wirtschaftliche und politische Integrationsprozesse wie die Europäische Union haben dazu beigetragen, die Rechtsvorschriften in diesem Bereich zu harmonisieren. Neben der Gesetzgebung kann auch staatliche Politik bei der Bekämpfung von Diskriminierung bei der Arbeit nützlich sein: beispielsweise können öffentliche Beschaffungsmaßnahmen ein sehr wirkungsvolles Mittel sein, um die Diskriminierung von Angehörigen von Minderheitsgruppen oder von Personen mit Behinderungen bei der Arbeit zu bekämpfen.

Wenn Antidiskriminierungsgesetze wirksam sein sollen, bedarf es einer wirksamen Rechtsdurchsetzung, Überwachung und Förderung. Die Durchführung der Gesetze ist mit mannigfaltigen Herausforderungen verbunden, die von personeller Unterbesetzung bis zu Personal reichen, das über nicht ausreichendes Fachwissen und ungenügende Autorität verfügt. Viele Länder sind jedoch bemüht, diesen Herausforderungen zu begegnen, indem sie die Abhilfemaßnahmen und Strafen verschärfen, die Verfahrensregeln straffen und die Maßnahmen der Arbeitsaufsicht effektiver gestalten. Ein universelles Merkmal ist die Einrichtung von Fachgremien zur Bekämpfung von Diskriminierung und zur Förderung der Gleichheit bei der Arbeit. Ihre Befugnisse, Strukturen und Zusammensetzung sind verschieden. Sie können sich auf eine einzige Gruppe, wie Frauen oder Minderheiten, konzentrieren, oder sie können sich mit verschiedenen Diskriminierungsgründen gleichzeitig befassen. Insbesondere in entwickelten Ländern scheint die Tendenz dahin zu gehen, die Schaffung von Einrichtungen zu fördern, die sich mit einer Vielfalt von Diskriminierungsformen gleichzeitig befassen.

*Gleichheit bei der Arbeit – ein Gebot der Stunde* vertritt die These, daß positive Maßnahmen erforderlich sind, um sicherzustellen, daß alle über die gleichen Startbedingungen verfügen. Das trifft insbesondere dann zu, wenn die sozioökonomischen Ungleichheiten zwischen Gruppen groß sind und von früheren und gesellschaftlichen Diskriminierungen herrühren. Bildung ist für den Zugang zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen zwar wesentlich, die Bildungserträge sind im allgemeinen jedoch geringer für die Angehörigen von Gruppen, die diskriminiert werden. Daher würde eine Antidiskriminierungsstrategie, die sich ausschließlich auf die Sicherstellung eines gleichberechtigten Zugangs zur Bildung konzentriert, nicht ausreichen; unterstützende Arbeitsmarkt- und sonstige sozioökonomische Maßnahmen sind unerlässlich.

Teil III beschäftigt sich mit der Arbeit der IAO und der Sozialpartner zur Beseitigung von Diskriminierung. Maßnahmen der Sozialpartner, mit denen das Amt eng zusammenarbeitet, hängen von zwei Grundvoraussetzungen ab. Das Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, sich in demokratischen und repräsentativen Verbänden zusammenzuschließen, muß gewährleistet sein. Ihre Mitglieder und ihre organisatorischen Tätigkeiten sollten frei von Diskriminierung sein. Gleichzeitig haben sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerverbände eine grundlegende Verantwortung dafür, bestehende diskriminierende Praktiken zu ermitteln und anzuerkennen und diese durch ihre Tätigkeiten zu bekämpfen – angefangen in ihren eigenen Verbänden. Wenn Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ihre Mitgliederschaft und den Umfang der Kollektivverhandlungen erweitern möchten, dann kann eine Gleichheitsagenda ein Chancenfenster für ihr Wachstum und ihre Vitalität sein. Das Kapitel, das sich mit diesem Thema befaßt, zeigt anhand von Beispielen, wie Diskriminierung von den Sozialpartnern überwunden werden kann, wie Kollektivverhandlungen zu Gleichheit führen können und wie Unternehmen den Wert der Gleichheit für ihren Geschäftsbetrieb anerkennen können.

Der Grundsatz der Beseitigung von Diskriminierung zieht sich durch einen Großteil der normativen Arbeit der IAO und hat die Unterstützung im Bereich der Arbeitsgesetzgebung beeinflusst, die das Amt den Mitgliedsgruppen im Hinblick auf die Entwicklung gleichheitsorientierter Rechtsrahmen geleistet hat. Operative Programme und Projekte zur Beseitigung von Diskriminierung sind auf spezifische Gruppen wie Frauen, Wanderarbeitnehmer, Arbeitnehmer mit Behinderungen, einschließlich HIV/AIDS, sowie eingeborene und in Stämmen lebende Völker ausgerichtet worden.

Nach ihrem wegbahnenden Beitrag zum Sieg über die Apartheid in Südafrika und zur Errichtung des neuen demokratischen Regimes hat die IAO ihre Arbeit zu Gleichstellungsfragen weiter vorangetrieben. Hinsichtlich der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts ist eine schrittweise Abkehr von der Konzentration ausschließlich auf Frauen – von Heimarbeiterinnen bis zu Führungskräften und Unternehmerinnen – und ein Übergang zu einer generellen Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen in allen Bereichen zu verzeichnen gewesen. Die Tätigkeiten haben sich zwar auf die Beseitigung von Hindernissen für die Beschäftigung und die berufliche Aufstiegsmobilität konzentriert, es muß aber noch mehr getan werden, um die Ungleichheiten im Bereich der Berufsbildung sowie beim Entgelt und bei anderen Arbeitsbedingungen zu verringern. Gleichzeitig bedürfen auch andere Formen von Diskriminierung größerer Aufmerksamkeit. Dies erfordert innovative und reagible Ansätze, damit kulturelle und politische Empfindlichkeiten im Zusammenhang mit Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Religion und der politischen Meinung überwunden werden können.

In Teil IV umreißt der Bericht einen Aktionsplan zur Bekämpfung von Diskriminierung bei der Arbeit, um die Bemühungen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen um geeignete Lösungen zu unterstützen. Wo entsprechende Arbeiten bereits durchgeführt werden, sollten Informationen und Erfahrungen verbreitet werden, um diese Arbeiten und ihre Ergebnisse besser bekannt zu machen. Wo besonders gravierende Defizite ermittelt worden sind, müssen die Maßnahmen der IAO gestärkt werden. Die Fähigkeit der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner, die vielen Facetten von Diskriminierung anzugehen, sollte gestärkt und gefördert werden.

Ein wirksamer Aktionsplan könnte auf drei Strategien beruhen – *Wissen, Förderungsarbeit und Dienstleistungen* –, die den Ausgangspunkt für die Verwirklichung der drei Hauptaktionen bilden. Unter der Rubrik *Wissen* schlägt der Plan die Entwicklung von „Indikatoren für Gleichheit bei der Arbeit“ als Bestandteil der Indikatoren für menschenwürdige Arbeit vor. Dies würde den Regierungen und den Sozialpartnern bei der Erstellung von „Diskriminierungskarten“ helfen, damit sie sehen, wo sie hinsichtlich der Diskriminierung wegen verschiedener Gründe stehen, und ihnen zu Fortschritten bei der Beseitigung dieser Formen von Diskriminierung verhelfen.

Die Menschen, die Diskriminierungen erleiden, gehören in der Regel den ärmsten Gesellschaftsschichten an, Strategien zur Bekämpfung von Armut gehen jedoch selten auf die Zusammenhänge zwischen Armut und systematischer Diskriminierung ein. Wenn die Wissensbasis der IAO zu diesen Zusammenhängen erweitert würde, wäre sie in einer besseren Position, um nichtdiskriminierende Maßnahmen und Arbeitsmarktinstitutionen zur Bekämpfung von Armut als Teil eines auf Rechten beruhenden Ansatzes im Rahmen der Prozesse der Armutsverringerungs-Strategiepapiere und des Entwicklungshilferahmens der Vereinten Nationen zu fördern.

Ein Prüfstein für alle Bemühungen um die Beseitigung von Diskriminierung bei der Arbeit ist die Art und Weise, wie Lohnungleichheiten angegangen werden. Die IAO sollte das Ausmaß der Diskriminierung im Bereich des Entgelts dokumentieren, um das wahre Ausmaß der Lohndiskriminierung aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der nationalen Herkunft oder aus sonstigen Gründen besser abschätzen zu können. Um diese Diskriminierung zu verstehen und anzugehen, könnten „Lohnungleichheits-Werkzeuge“ Teil allgemeinerer lohn- und personalpolitischer Maßnahmen sein.

Unter *Förderungsarbeit* schlägt der Plan nachhaltige Informations- und Sensibilisierungsanstrengungen vor, die Fälle herausstellen würden, in denen Diskriminierung mit Erfolg beseitigt worden ist. Solche nachhaltigen Anstrengungen würden einer großer Vielfalt von Menschen gelten, von politischen Entscheidungsträgern bis hin zu kommunalen Gruppen, und veranschaulichen, insbesondere mit Hilfe von Informationen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO, die die Hauptakteure für die Förderung von Gleichheit bei der Arbeit sind, wie die Arbeit ein strategischer Ansatzpunkt für praktische Maßnahmen zur Verhütung und Beseitigung von Diskriminierung und zur Förderung von Gleichheit sein kann.

Unter *Dienstleistungen* schließlich schlägt der Plan eine Verstärkung der traditionellen Unterstützung der IAO bei der Ausarbeitung oder Neufassung von Gesetzgebung über Gleichheitsfragen vor. Er will auch die Fähigkeit der Länder zur Durchführung dieser Gesetzgebung stärken. Dies erfordert zwei Arten von Maßnahmen. Zum einen muß dafür gesorgt werden, daß die traditionellen Arbeitsmarktinstitutionen sich regelmäßig und sachkundig mit Gleichheitsbelangen befassen. Zum anderen müssen nationale Einrichtungen, die der Förderung und Überwachung der Gleichheit dienen, errichtet oder gestärkt werden. Es könnte eine Einrichtung geschaffen werden mit der Aufgabe, bei der Gründung und beim Betrieb solcher für Fragen der Gleichheit zuständiger Institutionen behilflich zu sein.

Wenn auch Diskriminierung heutzutage überall verurteilt wird und Fortschritte in Richtung Chancengleichheit und Gleichbehandlung erzielt worden sind, so bleibt dennoch viel zu tun. Größere Entschlossenheit allerseits wird dazu beitragen, das Ziel der Beseitigung von Diskriminierung zu erreichen. Die Verantwortung, für die Beseitigung von Diskriminierung in der Arbeitsstätte zu sorgen, obliegt in erster Linie den Mitgliedsgruppen der IAO, und sie ziehen auch den Nutzen aus Erfolgen. Getrennt und vereint und mit der Unterstützung, die die IAO heute und in der Zukunft bieten kann, sollten sie die Dinge in die Hand nehmen, damit der in der Erklärung verankerte Grundsatz der Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf schrittweise verwirklicht wird. Dieser Bericht fordert sie nachdrücklich auf, Schritte in diese Richtung zu unternehmen. Er erneuert auch die Verpflichtung der IAO zur Verstärkung ihrer Unterstützung, damit dieses gemeinsame Ziel erreicht wird.

## Einleitung

1. Diskriminierung kommt in der Arbeitswelt jeden Tag und überall vor. Diskriminierung liegt jedesmal vor, wenn ein Arbeitnehmer wegen seiner Hautfarbe gemieden oder vorgezogen wird oder wenn einer kompetenten weiblichen Führungskraft ein Sitz im Aufsichtsrat verweigert oder sie schlechter bezahlt wird als ein männlicher Kollege mit gleicher Produktivität. Diskriminierung liegt jedesmal vor, wenn von einer Frau ein Schwangerschaftstest verlangt wird, um für eine Stelle in Betracht gezogen zu werden, oder wenn ein Bergarbeiter aufgrund eines wahrgenommenen oder tatsächlichen HIV/AIDS-Status entlassen wird. Und Diskriminierung liegt jedesmal vor, wenn einem Unternehmer wegen seiner Religion ein Gewerbeschein verweigert wird oder wenn eine Frau nur mit Zustimmung ihres Ehegatten einen Bankkredit bekommen kann.

*Diskriminierung  
– ein weltweites  
Problem*

2. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf hat viele Formen und findet in allen Arten von Arbeitsmilieus statt. Allen Arten von Diskriminierung ist jedoch eines gemeinsam. Sie hat zur Folge, daß Menschen wegen bestimmter Merkmale wie Rasse, Hautfarbe oder Geschlecht unterschiedlich behandelt werden, was eine Beeinträchtigung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung zur Folge hat. Anders ausgedrückt, Diskriminierung führt zu Ungleichheiten und verstärkt diese. Die Freiheit der Menschen, ihre Fähigkeiten zu entfalten und ihre beruflichen und persönlichen Bestrebungen zu wählen und zu verfolgen, wird ohne Rücksicht auf ihre Befähigung eingeschränkt. Fertigkeiten und Kompetenzen können nicht entwickelt werden, Arbeit wird nicht belohnt, und ein Gefühl der Demütigung, Frustration und Ohnmacht stellt sich ein.

*Gemeinsame  
Merkmale der  
Diskriminierung*

3. Auch die Gesellschaft als Ganzes wird zutiefst betroffen. Die Vergeudung menschlicher Begabungen und Ressourcen wirkt sich nachteilig auf die Produktivität, die Wettbewerbsfähigkeit und die Wirtschaft aus, sozioökonomische Ungleichheiten werden verstärkt, der soziale Zusammenhalt und die soziale Solidarität werden ausgehöhlt, und die politische Stabilität gerät in Gefahr.

4. Die Beseitigung von Diskriminierung bei der Arbeit ist ein wesentlicher Aspekt der sozialen Gerechtigkeit, die im Mittelpunkt des Auftrags der IAO steht. Sie untermauert das Konzept der menschenwürdigen Arbeit für alle Frauen und Männer, das auf dem Gedanken der Chancengleichheit für alle beruht, die arbeiten oder Arbeit suchen, ob als Arbeitnehmer, Arbeitgeber oder selbständig Erwerbstätige, in der formellen oder der informellen Wirtschaft. Die Beseitigung von Diskriminierung ist ein unerläßlicher Bestandteil einer jeden tragfähigen

*Beseitigung von  
Diskriminierung  
wesentlich für soziale  
Gerechtigkeit*

Strategie zur Verringerung der Armut und zur nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung.

5. In der Erklärung von Philadelphia, die von der Internationalen Arbeitskonferenz 1944 angenommen wurde und nunmehr Bestandteil der Verfassung der IAO ist, wird folgendes festgestellt: „Alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens oder ihres Geschlechts, haben das Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben.“ Gleichbehandlung bei der Arbeit ist ein immer wiederkehrendes Thema in den von der IAO angenommenen und geförderten internationalen Arbeitsnormen. Sie ist Gegenstand von zwei der acht grundlegenden Übereinkommen<sup>1</sup>: des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, und des Übereinkommens (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951. Sie gehören zu den am meisten ratifizierten Übereinkommen der IAO (siehe Anhang 2).

6. Die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, die im Juni 1998 angenommen wurden, bekräftigten den Verfassungsgrundsatz der Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und bestätigten damit die universelle Entschlossenheit, die Diskriminierung in der Arbeitswelt durch die Förderung von Gleichbehandlung und Chancengleichheit auszumerzen.

7. In den letzten Jahrzehnten haben die Länder Gesetze gegen Diskriminierung erlassen und proaktive Ansätze verfolgt, um die Ungleichbehandlung bei der Arbeit zu beseitigen. Überall in der Welt haben Unternehmen und Arbeitgeber die Rekrutierungs- und Einstellungsverfahren und -praktiken, die Lohnfestsetzungssysteme und die Managementgrundsätze geändert, um eine faire Behandlung am Arbeitsplatz sicherzustellen. Die Gewerkschaften haben sich die Gleichbehandlung in Kollektivverhandlungen und sonstigen Maßnahmen sowie in ihren internen Vertretungsstrukturen zum Ziel gesetzt. Heutzutage sind wir uns der vielfältigen Zusammenhänge zwischen Diskriminierung und Armut, sozialer Ausgrenzung sowie Zwangs- und Kinderarbeit bewußt. Wir wissen besser, wie diese Probleme angegangen werden müssen, es ist aber noch ein weiter Weg, bis Diskriminierung bei der Arbeit der Vergangenheit angehört.

*Proaktive Ansätze*

8. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf ist eine universelle und gleichzeitig sich ständig wandelnde Erscheinung: Sie ist ein bewegliches Ziel. Einige der eklatantesten Formen von Diskriminierung sind verschwunden; viele sind jedoch nach wie vor vorhanden oder haben neue Formen angenommen. In vielen Fällen zeigt sich Diskriminierung in subtilerer, weniger sichtbarer Form. Veränderungen in der Struktur und der Dynamik der Arbeitsmärkte, die auf allgemeinere politische, wirtschaftliche und kulturelle Prozesse zurückzuführen sind, bewirken neue Muster der sozialen Schichtung und sozialen Mobilität. Sie haben neue Ausprägungen von Diskriminierung zur Folge.

9. Es bedarf eines gründlichen Verständnisses der Diskriminierung bei der Arbeit und einer regelmäßigen Überwachung ihrer Erscheinungen und sozialen

<sup>1</sup> Das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999.

und wirtschaftlichen Folgen, wenn die Defizite an menschenwürdiger Arbeit<sup>2</sup> beseitigt werden sollen. In Anbetracht der sich wandelnden geschlechtlichen, altersspezifischen und ethnischen Struktur der Welterwerbsbevölkerung und der Arbeitsmärkte muß eine Vollbeschäftigungsstrategie auf einem alle einschließenden Ansatz im Bereich der Beschäftigung und Arbeit beruhen. Chancengleichheit ist die unerläßliche Voraussetzung zur Erreichung dieses Ziels.

10. Die Stimmen aller Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die diskriminiert werden, müssen gehört werden, einschließlich derjenigen, die in der informellen Wirtschaft tätig sind, und derjenigen, die keine Lohnarbeit verrichten. Grundfreiheiten wie die Vereinigungsfreiheit und die Freiheit von Zwangs- oder Kinderarbeit tragen dazu bei, die Maßnahmen gegen die Diskriminierung zu stützen.

11. Die Arbeitsstätte – eine Fabrik, ein Büro, ein landwirtschaftlicher Betrieb oder ein Haushalt oder die Straße – ist ein strategischer Ansatzpunkt für die Befreiung der Gesellschaft von Diskriminierung. Wenn die Arbeitsstätte Menschen mit unterschiedlichen Merkmalen zusammenführt und sie fair behandelt, trägt sie dazu bei, Klischeevorstellungen in der Gesellschaft als Ganzes zu bekämpfen. Eine solche Arbeitsstätte erzwingt eine Situation, in der Vorurteile entschärft werden können und sich überleben. Eine alle einschließende Arbeitswelt trägt dazu bei, soziale Zersplitterung, rassistische und ethnische Konflikte und geschlechtsspezifische Ungleichheiten zu verhindern und zu beseitigen.

*Die Arbeitsstätte  
– ein strategischer  
Ansatzpunkt*

12. Wenn die Fähigkeit, diese Fragen in der Arbeitsstätte wirksam zu behandeln, nicht gestärkt wird, wird es schwieriger sein, den Herausforderungen zu begegnen, die sich aus den zunehmenden Binnen- und Außenwanderungen, dem beispiellosen technologischen Wandel, dem Übergang zu Marktwirtschaften mit ihren sich rasch verschiebenden Gruppen von Gewinnern und Verlierern und der Notwendigkeit ergeben, eine Vielfalt von Sprachen, Kulturen und Werten miteinander in Einklang zu bringen. Dies ist vielleicht die schwierigste Aufgabe, vor die die Gesellschaft von heute gestellt ist, und ihre Bewältigung ist für den sozialen Frieden und die Demokratie unerläßlich.

13. Dies ist der erste Gesamtbericht über die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Es ist der letzte im ersten Vierjahreszyklus von Gesamtberichten im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit<sup>3</sup>. Der Bericht konzentriert sich auf diejenigen Aspekte der Diskriminierung bei der Arbeit, die angesichts jüngster Tendenzen heute besondere Aufmerksamkeit erfordern, und zwar entweder wegen ihres Fortbestehens, ihres Ausmaßes oder ihrer möglichen Auswirkungen in absehbarer Zukunft oder weil ihre Vernachlässigung katastrophale Folgen für den sozialen Zusammenhalt, die politische Stabilität und folglich das Wachstum in den Ländern haben wird. Der Bericht bemüht sich auch um die Beantwortung der Frage, was die IAO in der Praxis besser machen kann oder

*Der Umfang des  
Gesamtberichts*

<sup>2</sup> Menschenwürdige Arbeit steht im Brennpunkt ihrer vier strategischen Ziele: Förderung der Rechte bei der Arbeit, Beschäftigung, Sozialschutz und Sozialdialog. Das vorrangige Ziel der IAO besteht heute darin, Möglichkeiten zu fördern, die Frauen und Männern eine menschenwürdige und produktive Arbeit in Freiheit, Sicherheit und Würde und unter gleichen Bedingungen bieten. IAA: *Menschenwürdige Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, 1999, S. 4. Siehe auch IAA: *Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit verringern: Eine globale Herausforderung*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, 2001.

<sup>3</sup> Die Erklärung der IAO gilt für alle Mitgliedstaaten der IAO, gleich ob sie die Übereinkommen zu jeder Gruppe grundlegender Prinzipien und Rechte ratifiziert haben oder nicht. Im Rahmen der Folgemaßnahmen soll jedes Jahr unter der Verantwortung des Generaldirektors ein Gesamtbericht ausgearbeitet werden, der abwechselnd eine der vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte behandeln soll.

besser machen sollte, um negative Auswirkungen zu vermeiden und um Schutzmaßnahmen für die Frauen und Männer zu fördern, die tagtäglich Diskriminierungen ausgesetzt sind.

14. Teil I des Berichts beschäftigt sich mit Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Er geht Veränderungen des Ausmaßes, der Merkmale und der Dynamik des Problems und seiner Wahrnehmung nach.

15. Teil II konzentriert sich auf ausgewählte Tendenzen und Fragen. Ausgehend von den vorliegenden Daten über Diskriminierungsgründe – die oft begrenzt sind, wenn überhaupt welche vorhanden sind, mit Ausnahme der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts –, analysiert er Muster und Tendenzen im Bereich der beruflichen Trennung und des Lohngefälles zwischen Frauen und Männern, und er gibt einen Überblick über staatliche Maßnahmen einzelner Länder zur Bekämpfung von Diskriminierung.

16. Teil III gibt einen Überblick über die Tätigkeit der IAO zur Behandlung der Frage der Diskriminierung, einschließlich der grundsatzpolitischen Ansätze, Strategien und Aktionsmittel, sowie über Initiativen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und von Unternehmen.

17. Teil IV schließlich enthält eine Reihe von Vorschlägen dazu, wie die Relevanz und Wirksamkeit der IAO erhöht werden könnten. Er regt insbesondere zu einer Debatte darüber an, welche Art von Aktionsplan den Mitgliedstaaten der IAO und den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden bei ihren Bemühungen zur Überwindung von Diskriminierung bei der Arbeit nutzen könnte.

*Prioritäten  
für künftige  
Maßnahmen  
der IAO*

---

## ***TEIL I. Vom Grundsatz zur Realität***

## **1. Zunehmende internationale Anerkennung der Notwendigkeit, Diskriminierung in der Arbeitswelt zu beseitigen**

18. Die Gesellschaft scheint im Bereich der Diskriminierung üblicherweise Ansätze zu verfolgen, die von Außerachtlassung oder Bestreitung des Phänomens bis zu Abhilfemaßnahmen reichen. Dazwischen liegt die wichtige Stufe des Diskriminierungsbewußtseins, das zur Anerkennung des Problems und seiner Auswirkungen führen kann.

19. In Teil I des Berichts wird der Versuch unternommen, die verschiedenen Formen von Diskriminierung bei der Arbeit aus der obigen Perspektive darzustellen. Zwar sind diesbezüglich bedeutende Fortschritte zu verzeichnen gewesen, es gibt aber keine unabänderliche lineare Entwicklung von Außerachtlassung bis zu Abhilfemaßnahmen. Verschiedene Länder befinden sich in unterschiedlichen Stadien entlang dieses Spektrums. Sie unterscheiden sich nicht nur nach den einzelnen Formen der Diskriminierung, sondern auch nach den Gegenmaßnahmen, die sie treffen. Schaffung von Problembewußtsein und Sensibilisierung sowie ständige Beobachtung der sich wandelnden Natur der Diskriminierungsformen sind unerlässlich.

*Verschiedene Formen von Diskriminierung*

### **Die IAO: An der Schaffung eines internationalen Konsenses maßgeblich beteiligt**

20. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf bedeutet, daß Menschen aufgrund der Rasse, der Hautfarbe oder des Geschlechts, um nur einige Gründe zu nennen, ungeachtet ihrer Fähigkeiten oder der Anforderungen des Arbeitsplatzes unterschiedlich behandelt werden. Auffassungen und Klischeevorstellungen werden durch die Geschichte, die wirtschaftliche und soziale Lage, politische Regime und den kulturellen Hintergrund der Länder stark beeinflusst. Auffassungen und Vorurteile sowie Toleranz oder Intoleranz gegenüber diskriminierenden Praktiken werden durch die Werte geprägt, die zu unterschiedlichen Zeiten in der Gesellschaft vorherrschen. Gleichzeitig entwickeln sich die Werte und Grundsätze weiter, und soziale Bewegungen und Institutionen tragen maßgeblich dazu

*Auffassungen und Klischeevorstellungen*

bei, die Toleranzschwelle von Einzelpersonen und Gesellschaften gegenüber diskriminierenden Verhaltensweisen und Praktiken zu senken.

21. Daher ist es wichtig zu untersuchen, wie es dazu gekommen ist, daß die internationale Gemeinschaft Einvernehmen über die Notwendigkeit erzielt hat, Diskriminierung zu beseitigen und die Gleichheit in der Arbeitswelt zu fördern, und sich mit den Faktoren zu beschäftigen, die zu diesem Prozeß beigetragen haben. Unsere Untersuchung wird die normensetzenden Tätigkeiten der IAO natürlich in die richtige soziale und politische Perspektive stellen. So können wir die Hauptdiskriminierungsgründe und die Hauptdiskriminierungsbereiche umreißen, die dann in den Kapiteln 2 und 3 ausführlicher behandelt werden.

22. Rassismus und Rassendiskriminierung waren die ersten Formen von Diskriminierung, mit denen sich die internationale Gemeinschaft auseinandergesetzt hat. Rassismus stand und steht immer noch im Mittelpunkt der schlimmsten sozialen Tragödien. Obwohl Sklaverei und der Sklavenhandel ausgangs des 19. Jahrhunderts verboten worden waren, war es in den zwanziger Jahren immer noch gang und gäbe, daß die Kolonialverwaltungen den eingeborenen Bevölkerungsgruppen Zwangs- und Pflichtarbeit abverlangten. Dies veranlaßte den Völkerbund 1926 zur Annahme des Sklaverei-Übereinkommens. Die IAO nahm das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, an, das jedes Mitglied der IAO aufforderte, sich zu verpflichten, „den Gebrauch der Zwangs- oder Pflichtarbeit in allen ihren Formen möglichst bald zu beseitigen“ (Artikel 1 (1)). Mit dem Ende der Kolonialzeit entstand Besorgnis hinsichtlich der Verwendung von Zwangsarbeit aus ideologischen Gründen oder als Mittel rassischer, sozialer, nationaler oder religiöser Diskriminierung. Das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, machte den Zusammenhang zwischen Zwangsarbeit und „rassischer, sozialer, nationaler oder religiöser Diskriminierung“ deutlich (Artikel 1 e)).

*Rassismus  
und Rassen-  
diskriminierung*

23. Die fünfziger und sechziger Jahre waren eine Zeit intensiver normensetzender Tätigkeiten, sowohl in der IAO als auch bei den Vereinten Nationen, zu Fragen im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Nichtdiskriminierung und der Gleichheit in der Arbeitswelt und darüber hinaus. Heute gehören das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, und das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, zu den am meisten ratifizierten Übereinkommen der IAO (siehe Anhang 2). Es waren die ersten Urkunden mit dem konkreten Ziel, die Gleichheit zu fördern und die Diskriminierung in der Arbeitswelt zu beseitigen. Sie haben auch die Abfassung späterer und damit zusammenhängender Übereinkommen der Vereinten Nationen beeinflußt.

24. Die Aufnahme der „Rasse“ in das Übereinkommen Nr. 111 als unannehmbaren Diskriminierungsgrund spiegelte den internationalen Konsens und die internationale Verpflichtung zur Bekämpfung des Rassismus wider, die durch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 signalisiert worden waren. Das Entsetzen über den Holocaust, in dem Millionen starben, weil sie einer bestimmten Rasse angehörten, war groß. Fragen des Rassismus und der Rassendiskriminierung, einschließlich der Rassentrennung, lösten während der fünfziger und sechziger Jahre weiterhin neue internationale und nationale Reaktionen aus. Das Ende des Kolonialismus offenbarte die Herausforderungen und Probleme einer ungleichen Entwicklung als Folge der Regime, die nun demontiert wurden. Durch das von den VN im Jahr 1965 angenommene Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung bekräftigte die sich vergrößernde internationale Gemeinschaft – viele Entwicklungsländer waren mittlerweile den Vereinten Nationen beigetreten – ihre Verurteilung des Rassis-

mus. Zur gleichen Zeit erreichte die Bürgerrechtsbewegung in den **Vereinigten Staaten** die Abschaffung der diskriminierenden Gesetzgebung gegen Amerikaner afrikanischer Abstammung auf dem Arbeitsmarkt und darüber hinaus und veränderte die Auffassungen und Einstellungen ihnen gegenüber. Im Rahmen der Bürgerrechtsbewegung führten die Afro-Amerikaner selbst die politischen Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Lage an.

25. Die Geißel der nach Rassen getrennten Gesellschaften bestand in anderen Ländern, wie **Südafrika** und **Namibia**, aber fort, während **Simbabwe** (das frühere Rhodesien) 1980 als erstes Land Demokratie und Mehrheitsherrschaft akzeptierte.

26. Die Verfassung der IAO legitimierte Maßnahmen gegen das Apartheidregime in **Südafrika** und **Namibia** voll und ganz, während das Übereinkommen Nr. 111 den politischen Rahmen absteckte. Im Jahr 1964 verurteilte die Internationale Arbeitskonferenz „als Sprecherin des sozialen Gewissens der Menschheit“ die von der Regierung **Südafrikas** durchgeführte Politik der Apartheid als im Widerspruch zur Erklärung von Philadelphia stehend. Das IAO-Programm zur Beseitigung der Apartheid in Arbeitsangelegenheiten in der Republik Südafrika wurde einstimmig angenommen, was **Südafrika** dazu veranlaßte, aus der IAO auszutreten und ihr während der nächsten 30 Jahre fernzubleiben. Dieses Programm überwachte die Maßnahmen gegen die Apartheid. Die Maßnahmen der IAO entwickelten sich von Empfehlungen an eine renitente Regierung hin zur Mobilisierung der öffentlichen Meinung gegen die Politik der Apartheid und zur Förderung einer Politik zur Isolierung der Regierung **Südafrikas** bis zur Abschaffung der Apartheid. Durch dieses Programm mobilisierte die IAO materielle und politische Unterstützung für die nationalen Befreiungsbewegungen und schließlich für die demokratischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die gegen die Apartheid vorgehen.

*Maßnahmen  
gegen die  
Apartheid*

27. Im Jahr 1973 nahmen die Vereinten Nationen die Internationale Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Verbrechens der Apartheid an, wodurch die Apartheid zu einem Verbrechen nach dem Völkerrecht wurde. Im Jahr 1974 wurden die südafrikanischen Delegierten von den Beratungen der Generalversammlung der Vereinten Nationen ausgeschlossen. Die Erfahrung der IAO mit der Bekämpfung der Rassentrennung in **Südafrika** und **Namibia** zeigte die strategische Bedeutung einer Beseitigung der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt auf, um Rassengleichheit in der Gesellschaft zu verwirklichen.

28. Eine weitere gravierende Form der Diskriminierung, die die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft seit dem Zweiten Weltkrieg auf sich gezogen hat, ist die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und insbesondere die Diskriminierung von Frauen. Frauen drängten während des Zweiten Weltkriegs in großer Zahl auf den Arbeitsmarkt, um den Mangel an männlichen Arbeitskräften auszugleichen, die an der Front kämpften. Als die Männer aus dem Krieg zurückkamen, wurde die Anwesenheit der Frauen auf dem Arbeitsmarkt als eine Bedrohung der Beschäftigung der Männer und der Gesamtqualität der Arbeitsbedingungen angesehen. Es wurde befürchtet, daß die billigere Arbeitskraft der Frauen die Zahl und die Palette der für Männer verfügbaren Tätigkeiten einschränken und gleichzeitig Frauen zu unbedeutenderen Tätigkeiten und schlimmstenfalls zu ausbeuterischen Arbeitsbedingungen verdammen würde.

*Diskriminierung  
aufgrund des  
Geschlechts*

29. Auch in diesem Fall stand die IAO an vorderster Front. Der Begriff des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit war bereits in der Verfassung der IAO von 1919 verankert worden. Drei Jahrzehnte später bekräftigte das Überein-

*Gleichstellung  
der Geschlechter*

kommen Nr. 100 die Bedeutung der Gleichheit von Männern und Frauen in bezug auf das Entgelt, das den Grundlohn „sowie alle zusätzlichen Vergütungen, die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer mittelbar oder unmittelbar in bar oder in Sachleistungen zu zahlen hat“, umfaßt. Ein bahnbrechendes Merkmal dieses Übereinkommens war die Gewährleistung des gleichen Entgelts für „gleichwertige Arbeit“ und nicht nur für die gleiche oder ähnliche Arbeit. Damit werden geschlechtsspezifische Verzerrungen in der Strukturierung der Arbeitsmärkte angegangen, da die meisten Frauen andere Tätigkeiten ausführen als die meisten Männer. Dieser Grundsatz wurde dann 1975 von der Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft über die Gleichheit des Entgelts<sup>1</sup> und 1979 vom Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau übernommen.

30. Die Internationale Arbeitskonferenz förderte die Gleichstellung der Geschlechter auch durch die Annahme anderer Dokumente, darunter die Erklärung der IAO über die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung der berufstätigen Frauen und die Entschliebung über einen Aktionsplan zur Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung der berufstätigen Frauen, die das Engagement der internationalen Gemeinschaft in dieser Hinsicht verstärkten. In dieser Erklärung wurde unterstrichen, daß die Gleichstellung der Frauen zwar untrennbar mit Verbesserungen in den allgemeinen Arbeitsbedingungen aller Arbeitnehmer verbunden sei, daß aber alle Formen der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts beseitigt werden sollten. Die einschlägigen Grundsatzdokumente wurden der Ersten Weltfrauenkonferenz, die 1975 in Mexiko stattfand, als Beitrag der IAO zum Internationalen Jahr der Frau übermittelt.

31. Das Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981, das die Probleme behandelt, mit denen diese Arbeitnehmer und insbesondere Frauen am Arbeitsmarkt konfrontiert sind, ist Ausdruck der Verpflichtung der IAO, die Gleichstellung der Geschlechter bei der Arbeit und in anderen Bereichen zu fördern. Besorgnis über die negativen Auswirkungen, die die ungleiche Aufteilung der Familienpflichten zwischen Mann und Frau für die Stellung der Frau in der Gesellschaft haben könnte, war zuvor durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zum Ausdruck gebracht worden.

32. Die sechziger und siebziger Jahre waren durch eine zunehmende Besorgnis über die Armut gekennzeichnet, die besonders groß in Ländern war, die sich erst seit kurzem von der Kolonialherrschaft befreit hatten. Die IAO hat maßgeblich dazu beigetragen zu zeigen, daß Armut in keiner Weise eine Hinterlassenschaft oder ein Zufall war, sondern daß sie mit dem Funktionieren der wirtschaftlichen und sozialen Institutionen zusammenhing<sup>2</sup>. Diskriminierung und Arbeitsmarktsegmentierung waren starke Mechanismen, die die Armut perpetuierten, da

*Fortbestand  
der Armut*

<sup>1</sup> Rat der Europäischen Gemeinschaften: Richtlinie 75/117/EWG des Rates vom 10. Febr. 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen.

<sup>2</sup> Insbesondere mit der Arbeit des Weltbeschäftigungsprogramms (WEP) in den siebziger Jahren. Viele dieser Fragen wurden in dem Beitrag des Internationalen Instituts für Arbeitsfragen der IAO zum Weltgipfel für soziale Entwicklung im Jahr 1995 aufgeworfen, siehe G. Rodgers (Hrsg.): *New approaches to poverty analysis and policy – I: The poverty agenda and the IL: Issues for research and action* (Genf, IAA/IILS, 1995) und G. Rodgers und R. van der Hoeven (Hrsg.): *New approaches to poverty analysis and policy – III: The poverty agenda: Trends and policy options* (Genf, IAA/IILS, 1995). Die Arbeit der IAO zu Fragen der Armut wird heute u.a. durch Beiträge zum Prozeß der Strategiepapire zur Verringerung der Armut weitergeführt.

Angehörige bestimmter Gruppen ganz vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen wurden oder ihnen der Zugang nur unter sehr ungünstigen Bedingungen gestattet wurde<sup>3</sup>.

33. Das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, bietet Richtlinien für grundsatzpolitische Maßnahmen zur Beseitigung der Armut und zur Förderung der Entwicklung durch eine diskriminierungsfreie Beschäftigungspolitik. Dieses Übereinkommen sieht vor, daß eine aktive innerstaatliche Politik dazu bestimmt sein muß, „die volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu fördern“ (Artikel I (1)), und daß sie gewährleisten muß, daß „jeder Arbeitnehmer alle Möglichkeiten hat, die notwendige Befähigung für eine ihm zusagende Beschäftigung zu erwerben und seine Fertigkeiten und Anlagen bei dieser Beschäftigung zu verwenden, und zwar ohne Rücksicht auf Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Glaubensbekenntnis, politische Meinung, nationale Abstammung oder soziale Herkunft“ (Artikel 1 (2 c)). Der Begriff der produktiven Beschäftigung beruht auf der Erkenntnis, daß keine Gesellschaft es sich leisten kann, die Begabungen und Fähigkeiten irgendeines ihrer Mitglieder zu vergeuden.

*Diskriminierungsfreie Beschäftigungspolitik*

34. In den neunziger Jahren rückte die Besorgnis über die anhaltende Armut wieder stark in den Vordergrund. Das Ende des Kalten Krieges, die Demokratisierung und die Öffnung globaler Märkte hatten nicht automatisch eine Lösung der Probleme der Entwicklung und der sozialen Ungleichheiten zur Folge. Im Jahr 1995 bezeichnete der Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen die Beseitigung der Armut als Priorität Nr. 1 auf der internationalen Entwicklungsagenda. Er machte sich die Erkenntnis der IAO zu eigen, daß eine volle und produktive Beschäftigung ohne Diskriminierung für die Beseitigung der Armut und die Herbeiführung einer nachhaltigen und anhaltenden Entwicklung von großer Bedeutung ist. Es wurde davon ausgegangen, daß Verbesserungen sowohl bei der Quantität als auch bei der Qualität der Arbeitsplätze als Teil neuer Bemühungen um ein Gleichgewicht zwischen Leistungsfähigkeit und Gerechtigkeit mit Leistungszielen vereinbar seien. Der Kopenhagener Weltgipfel verzeichnete auch erstmals einen Konsens über den Inhalt der grundlegenden Arbeitnehmerrechte.

*Probleme der Entwicklung und der sozialen Ungleichheiten*

35. Die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2000 angenommenen Millennium-Entwicklungsziele legten Zielvorgaben fest, an denen sich die Maßnahmen nationaler Regierungen im Hinblick auf die Verringerung der Armut orientieren sollen. Der Anteil der Frauen in entlohnter Beschäftigung im nichtlandwirtschaftlichen Sektor ist als ein Indikator ermittelt worden, um zu beurteilen, inwieweit die Ziele der Gleichstellung der Geschlechter und der Ermächtigung (empowerment) der Frauen erreicht werden. Dies spiegelt die Bedeutung wider, die dem Zugang von Frauen zu entlohnten Tätigkeiten in anderen Sektoren als der Landwirtschaft im Hinblick auf die Verbesserung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Stellung zukommt. Es bestätigt die Relevanz der Arbeit der IAO, einschließlich ihrer internationalen Arbeitsnormen, für die Beseitigung der Hindernisse, denen sich viele Frauen beim Erwerb marktgerechter Qualifikationen und bei der Erlangung gut bezahlter Arbeitsplätze immer noch gegenübersehen.

*Millennium-Entwicklungsziele*

36. Die beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen der IAO und ihre normensetzende Tätigkeit sind von der Sorge über verwundbare und benachteiligte Gruppen durchdrungen. Der Schutz der Interessen von Arbeitnehmern, die in anderen Ländern als ihren eigenen beschäftigt sind, ist ein bedeutendes

*Verwundbare und benachteiligte Gruppen*

<sup>3</sup> J.B. Figueiredo und Z. Shaheed (Hrsg.): *New approaches to poverty analysis and policy – II: Reducing poverty through labour market policies* (Genf, IAA/IILS, 1995).

Anliegen der IAO seit ihrer Gründung, was in der Präambel ihrer Verfassung sowie in dem Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, und dem Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975, zum Ausdruck kommt. In der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit von 1998 wurde bekräftigt, daß die Organisation den Bedürfnissen der Wanderarbeitnehmer besondere Aufmerksamkeit schenken muß. Im Jahr 2004 wird eine allgemeine Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz stattfinden, um zu beurteilen, welche Mittel der IAO zur Verfügung stehen, um die Achtung der Rechte der Wanderarbeitnehmer sicherzustellen.

37. Die Lage der eingeborenen und in Stämmen lebenden Völker ist ein weiteres Anliegen der IAO gewesen. Kurz nach ihrer Gründung beschäftigte sich die Organisation mit den „eingeborenen Arbeitnehmern“, wie sie damals genannt wurden, im Rahmen der Zwangs- und Pflichtarbeit. Untersuchungen hatten ergeben, daß unter einer Kolonialherrschaft lebende Bevölkerungsgruppen mit größter Wahrscheinlichkeit diesen mißbräuchlichen Arbeitspraktiken ausgesetzt waren. Das Übereinkommen (Nr. 107) über eingeborene und in Stämmen lebende Bevölkerungsgruppen, 1957, und das Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, sind immer noch die einzigen internationalen Rechtsinstrumente, die die Rechte eingeborener und in Stämmen lebender Völker behandeln.

*Eingeborene und  
in Stämmen  
lebende Völker*

38. Die Diskriminierungen und Benachteiligungen, mit denen ältere Arbeitnehmer konfrontiert sind, sind von der Organisation in der Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980, angegangen worden, die einige der Hindernisse behandelt, denen sich diese Arbeitnehmer bei der Suche nach einem Arbeitsplatz oder beim Wiedereintritt in das Erwerbsleben gegenübersehen, und die empfiehlt, daß die Arbeitszeit und die Maßnahmen der Sozialen Sicherheit den besonderen Bedürfnissen älterer Arbeitnehmer Rechnung tragen sollten. Die Chancen und Herausforderungen einer rasch alternden Bevölkerung, eine „beispiellose demographische Revolution“, waren die Themen, die auf der Zweiten Weltversammlung zur Frage des Alterns, die im April 2002 in Madrid stattfand, erörtert wurden. Der Internationale Aktionsplan von Madrid zur Frage des Alterns erkennt das Potential älterer Arbeitnehmer an, zur Entwicklung beizutragen, und ruft die Regierungen dazu auf, dringende Maßnahmen zu ergreifen, um die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer zu erhöhen und Möglichkeiten für das lebenslange Lernen und die lebenslange Bildung vorzusehen<sup>4</sup>. Dies spiegelt die Auffassung der IAO wider, daß Vollbeschäftigung und integrierte Maßnahmen während des gesamten Lebens der Arbeitnehmer eine Voraussetzung für die Verwirklichung einer „Gesellschaft für jedes Alter“ sind.

*Besondere  
Bedürfnisse  
älterer  
Arbeitnehmer*

39. Die Lage anderer Gruppen, wie Menschen mit Behinderungen und Menschen, die mit HIV/AIDS leben, findet international zunehmende Beachtung, auch in der IAO. Eine Sammlung praktischer Richtlinien über HIV/AIDS und die Arbeitswelt wurde auf einer dreigliedrigen Tagung von Sachverständigen aus allen Regionen im Konsens verabschiedet und im Juni 2001 auf der Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu diesem Thema formell eingeführt. Diese Richtlinienammlung unterstreicht die Notwendigkeit einer Bekämpfung der Diskriminierung von Arbeitnehmern mit tatsächlichem oder vermutetem HIV/AIDS-Status. Im Oktober 2001 wurde die IAO einer der acht Ko-Sponsoren des Gemeinsamen Programms der Vereinten Nationen zu HIV/

*Menschen mit  
Behinderungen,  
Menschen mit  
HIV/AIDS*

<sup>4</sup> Bericht der Zweiten Weltversammlung zur Frage des Alterns (2002), abrufbar unter <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/waa> und Verwaltungsratsdok. GB/285/ESP/6/1, Abs. 1, 9 und 10.

AIDS (UNAIDS). Die Sorge der IAO über diese Pandemie gründet sich auf die seit langem bestehende Besorgnis über andere Formen der Behinderung bei der Arbeit. Das Übereinkommen (Nr. 159) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983, und die Empfehlung (Nr. 168) betreffend die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten, 1983, tragen dazu bei, Menschen mit Behinderungen gleichberechtigten Zugang zur Erwerbstätigkeit zu verschaffen. In jüngerer Zeit nahm eine dreigliedrige Sachverständigentagung, die im Oktober 2001 in Genf stattfand, eine Sammlung praktischer Richtlinien über den Umgang mit Behinderungen in der Arbeitsstätte an.

## **Soziale Mobilisierung und Organisierung: Die treibenden Kräfte der internationalen Anerkennung und des internationalen Engagements**

40. Die Mobilisierung und Organisierung von Menschen, die diskriminiert wurden, waren die treibende Kraft, durch die festverwurzelte Klischeevorstellungen und Vorurteile in Frage gestellt und öffentliche politische Reaktionen auf nationaler und internationaler Ebene ausgelöst wurden.

41. Seit Ende der sechziger Jahre haben die Bewegungen der Schwarzen und der Frauen, die Eingeborenen- und Stammesorganisationen, die Bewegungen der Lesbierinnen und der Homosexuellen und Verbände – manchmal Gewerkschaften –, die behinderte und benachteiligte Menschen vertreten, sich mobilisiert, um die Anerkennung der gleichen Würde und des gleichen Wertes dieser Menschen zu erreichen. Im Mittelpunkt der Identitätspolitik standen Forderungen nach politischer Anerkennung und Berücksichtigung der verschiedenen sozialen Gruppen in allen Bereichen der Gesellschaft, einschließlich in Beschäftigung und Beruf.

*Identitätspolitik*

42. Die Informationstechnologie-Revolution<sup>5</sup> hat den Prozeß der Veränderungen der Denkweisen, Auffassungen, Einstellungen und Gedanken der Menschen beschleunigt und den prägenden Einfluß der Medien auf die vorherrschenden Werte verstärkt (siehe Kasten 1.1). Der freie Informationsfluß hat zwei gegensätzliche Auswirkungen gehabt. In einigen Fällen hat er sich auf die Sensibilitäten bestimmter Gruppen ausgewirkt, die unter Umständen das Gefühl haben, daß ihre Kulturen und Lebensweisen durch die Globalisierung und den Kosmopolitismus in Frage gestellt werden. Diese Furcht mündet in die Ablehnung fremder Werte und die Bekräftigung enger Identitäten, durch die Erscheinungsformen von Xenophobie und Ausdrücke religiöser oder kultureller Intoleranz verstärkt werden. Die neuen Kommunikationsformen haben auch neue Formen der Solidarität und Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Ländern hervorgerufen. Die Mobilisierung der Frauen und kollektive Maßnahmen in ihren vielfältigen Formen und Ausprägungen, einschließlich internationaler und nationaler Gewerkschaften, konnten sich den Aufbau von Netzwerken und die Schaffung von Allianzen innerhalb und außerhalb nationaler Grenzen zunutze machen.

*Informationstechnologie-Revolution*

<sup>5</sup> "Informationstechnologie-Revolution" bezeichnet die Fähigkeit, Daten und Bilder kostengünstig und mit hoher Geschwindigkeit zu verarbeiten und zu verbreiten und somit räumliche und zeitliche Grenzen niederzureißen, siehe M. Castells: *The information age: Economy, society and culture. Bd. II. The power of identity* (Malden, MA, Blackwell, 1997).

## Kasten 1.1

**Die Medien: Eine besondere Verantwortung im Bereich der Diskriminierung**

Die Medien sind das Spiegelbild unserer Welt. Sie sind Teil der Gesellschaft und sind von den gleichen Einstellungen, der gleichen Intoleranz und den gleichen Vorurteilen durchdrungen. Gleichzeitig verleihen sie unseren Bestrebungen nach Gleichheit Ausdruck, und sie können den Sorgen diskriminierter Menschen Gehör verschaffen, die sonst nicht zu Wort kommen würden. Im Informationszeitalter ist der Einfluß der Medien fundamental; ebenso groß ist ihr Potential zur Bekämpfung von Diskriminierung. Wie können wir subtile oder eklatante Form von Diskriminierung, die durch die Medien kanalisiert werden, entdecken und bekämpfen? Wie können wir am besten die Medien nutzen, um Gleichheit und Wertevielfalt zu fördern? Die Vertretung sozialer Gruppen in den Medien ist nur allzu oft stereotyp. In Europa haben die Nachrichten über ethnische, kulturelle und religiöse Minderheiten und Migranten die Tendenz, von Angehörigen dieser Gruppe verübte Verbrechen überzubetonen. Besonders schädlich sind Klischees über die Roma und Muslime. Sprache und Etikette können ein subtiler Weg sein, um unterschwellige diskriminierende Botschaften zu vermitteln, die sich auf die kollektiven Vorstellungen auswirken. Wenn negative Darstellungen, die Migranten oder ethnische Minderheiten in einem schlechten Licht erscheinen lassen, erst einmal gang und gäbe sind, halten sie sich hartnäckig. Diese negativen Darstellungen werden durch positive Bilder, wie beispielsweise der kulturelle Beitrag von Migranten und anderen Minderheiten, nicht ausreichend kompensiert. Umgekehrt wird über Episoden von Rassismus und Antirassismus selten berichtet, und meistens nur dann, wenn es um politische oder sonstige Kontroversen und Konflikte geht. Allgemeineren Praktiken der Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit und Mitteln und Wegen zu ihrer Überwindung wird wenig Beachtung geschenkt.

Klischees finden sich auch bei der Darstellung der Beziehungen zwischen den Geschlechtern. Frauen sind in den Medien im Vergleich zu Männern nicht nur in der Unterzahl, sondern sie sind auch ganz selten Autoritäten, Experten oder Sprecherinnen. Die in den Medien dargestellten Frauen sind gewöhnlich jung, verheiratet und nicht erwerbstätig. Die Charakterisierung von Frauen, die eine Machtstellung innehaben, ist nach wie vor etwas stereotyp: Wenn Frauen beispielsweise in einem Unternehmen eine Führungsposition erlangen, dann geschieht dies auf Kosten des Privatlebens. Die Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben ist problematisch für Frauen, aber nicht für Männer.

Heutzutage gehen die Medien häufiger und systematischer auf die Menschenrechte ein. Journalisten und Redakteure haben die berufliche Pflicht, über Menschenrechtsfragen zu berichten und diese zu erläutern. Ein Großteil der Berichterstattung konzentriert sich jedoch auf Rechtsverletzungen im Verlauf von Konflikten, während den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, einschließlich der Nichtdiskriminierung bei der Arbeit, weniger Beachtung geschenkt wird.

Quelle: European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER): Racism and cultural diversity in the mass media: An overview of research and examples of good practice in the EU Member States, 1995-2000 (Wien, 2002); Europäische Kommission: Images of women in the media: Report on existing research in the European Union (Luxemburg, 1999); International Council on Human Rights Policy: Journalism, media and the challenge of human rights reporting: Summary (Versoix, 2002), siehe [www.ichrp.org/excerpts/45.pdf](http://www.ichrp.org/excerpts/45.pdf)

Dieser Prozeß hat die Internationalisierung grundlegender menschlicher Werte, Grundsätze und Rechte, einschließlich der Freiheit von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, erheblich gefördert.

43. In den neunziger Jahren haben sich die Akzeptanz eines auf den Menschenrechten beruhenden Entwicklungsansatzes und das Engagement dafür beschleunigt. Die Werte und Grundsätze innerhalb dieses normativen Rahmens haben sowohl einen förderlichen als auch einen ermächtigenden Charakter. Dies wird z.B. in dem neuen Ansatz der Weltbank zur Armutsverringerung anerkannt, wo die Begriffe „Stimmenlosigkeit“ und „Machtlosigkeit“ als Dimensionen der Armut eingeführt worden sind. Ihr Ansatz zur Stärkung der Armen umfaßt die Beseitigung der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit, der Rasse und der sozialen Herkunft<sup>6</sup>.

*Auf den Menschenrechten beruhender Ansatz*

44. Verschiedene in den neunziger Jahren veranstaltete Konferenzen der Vereinten Nationen legen Zeugnis ab von dem internationalen Engagement zur Förderung der Gleichheit durch einen auf Rechten basierenden Entwicklungsansatz. Die Weltkonferenz über Menschenrechte, die 1993 in Wien stattfand, schuf einen internationalen Konsens darüber, daß Demokratie, Entwicklung und Menschenrechte interdependent sind und sich gegenseitig verstärken, und ermittelte Zielgruppen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte. Die Wiener

<sup>6</sup> World Bank: *World Development Report 2000/2001* (Washington, D.C., Oxford University Press, 2001).

Konferenz erkannte auch die Kernarbeitsnormen der IAO als festen Bestandteil der Menschenrechte an. Die Ausrufung der Internationalen Dekade der autochthonen Bevölkerungsgruppen der Welt (1995-2004) ist ein weiterer Ausdruck dieses Konsenses. Die Vierte Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen, die 1995 in Beijing veranstaltet wurde, erkannte an, daß die Gleichstellung der Geschlechter ein eigenes Entwicklungsziel ist und daß die Stärkung der Stellung der Frauen eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung dieses Ziels ist. Die Erklärung und die Aktionsplattform von Beijing erkennen an, daß die Beseitigung der Diskriminierung der Frau in Beschäftigung und Beruf und die Förderung der Chancengleichheit für Frauen unerlässlich sind, um die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten in der Gesellschaft zu bekämpfen. Die zentrale Rolle der Arbeitsstätte bei der Beseitigung jeder Form von Diskriminierung ist auch auf anderen Konferenzen der Vereinten Nationen anerkannt worden, darunter der Weltgipfel für soziale Entwicklung (Kopenhagen, 1995) und Beijing + 5 Frauen 2000: Gleichstellung der Geschlechter, Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert (New York, 2000)<sup>7</sup>. In jüngerer Zeit hat die Weltkonferenz gegen Rassismus, rassistische Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz (Durban, 2001) bestätigt, daß die Schaffung von Arbeitsplätzen, die für die rassische, ethnische und religiöse Vielfalt der Gesellschaft repräsentativ sind und diese achten, für Produktivitätsgewinne und für die Schaffung eines Gesamtklimas der Toleranz und des Pluralismus unerlässlich ist.

<sup>7</sup> Der Konferenzbericht fordert die Mitgliedstaaten ausdrücklich auf, „die in der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihren Folgemaßnahmen enthaltenen Grundsätze zu achten, zu fördern und zu verwirklichen und die Ratifizierung und uneingeschränkte Durchführung der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, die für die Sicherstellung der Rechte der Frauen bei der Arbeit besonders relevant sind, intensiv in Betracht zu ziehen“, Abs. 94 b).

## 2. Diskriminierung: Was sollte beseitigt werden und warum?

### Was ist Diskriminierung?

45. Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf bedeutet, daß Menschen wegen bestimmter Merkmale wie ihrer Hautfarbe, ihres Geschlechts, ihrer Religion, ihrer politischen Überzeugungen oder ihrer sozialen Herkunft ungeachtet ihrer Leistung oder der Anforderungen ihrer Tätigkeit unterschiedlich und ungünstiger behandelt werden (siehe Kasten 2.1). Diskriminierung beschränkt die Freiheit von Einzelpersonen, die Art von Arbeit zu erlangen, nach der sie streben. Sie beeinträchtigt die Möglichkeiten von Männern und Frauen, ihr Potential und ihre Fähigkeiten und Begabungen zu entwickeln und entsprechend ihrer Leistung belohnt zu werden. Diskriminierung bei der Arbeit schafft Ungleichheiten bei den Arbeitsergebnissen und hat eine Schlechterstellung der Angehörigen bestimmter Gruppen zur Folge.

*Diskriminierung beschränkt die Freiheit von Einzelpersonen*

46. Vorstellungen über die Fähigkeiten oder Einstellungen, die Angehörigen einer bestimmten Gruppe zugeschrieben werden, statt objektiver Tatsachen können Diskriminierung in der Arbeitsstätte und im Arbeitsmarkt bewirken. Die persönlichen Merkmale, die Anlaß zu einem diskriminierenden Verhalten geben, sind mannigfaltig und haben tendenziell mit der Zeit zugenommen.

47. Das Übereinkommen Nr. 111 (siehe Kasten 2.1) läßt den ratifizierenden Ländern erheblichen Spielraum bei der Bestimmung neuer unrechtmäßiger Diskriminierungsgründe. In den der IAO gemäß Artikel 22 der Verfassung und Artikel 19, auf dem die Folgemaßnahmen zur Erklärung beruhen, vorgelegten Regierungsberichten<sup>8</sup> werden u.a. Fälle von Diskriminierung in Beschäftigung und

<sup>8</sup> Nach Artikel 22 der Verfassung der IAO hat jedes Mitglied jährlich einen Bericht über seine Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen, denen es beigetreten ist, vorzulegen. Die Folgemaßnahmen zur Erklärung beruhen auf den von den Mitgliedern nach Artikel 19 Absatz 5 e) der Verfassung der IAO angeforderten Berichten, der das Berichterstattungsverfahren für die grundlegenden Übereinkommen festlegt, die nicht ratifiziert worden sind. Nach Artikel 19 haben die Mitgliedstaaten „über den Stand [ihrer] Gesetzgebung und über [ihre] Praxis bezüglich der Fragen zu berichten, die den Gegenstand des Übereinkommens bilden. Dabei [geben sie] näher an, in welchem Umfang den Bestimmungen des Übereinkommens ... entsprochen wurde oder entsprochen werden soll, und [legen] die Schwierigkeiten dar, welche die Ratifikation eines solchen Übereinkommens verhindern oder verzögern“.

## Kasten 2.1

### Das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, und seine zugehörige Empfehlung (Nr. 111)

#### Geltungsbereich

Das Übereinkommen Nr. 111 schützt alle Arbeitnehmer vor Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung, der sozialen Herkunft und anderer Kriterien, „die von dem betreffenden Mitglied nach Anhörung der maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ... bestimmt [werden]“.

Dieser Schutz gilt für alle Sektoren der *Beschäftigung* und alle *Berufe*, sowohl öffentliche als auch private, und erstreckt sich auf:

- den Zugang zur Bildung, Berufsberatung und Berufsausbildung;
- den Zugang zur Beschäftigung und zum Beruf (d.h. zur Arbeit, ob selbständige Erwerbstätigkeit, unselbständige Erwerbstätigkeit oder im öffentlichen Dienst);
- den Zugang zur Arbeitsvermittlung;
- den Zugang zu Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden;
- das berufliche Fortkommen;
- die Sicherheit des Arbeitsplatzes;
- Kollektivverhandlungen;
- Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit;
- den Zugang zur Sozialen Sicherheit sowie zu Sozialeinrichtungen und -leistungen im Zusammenhang mit der Beschäftigung;
- sonstige Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsschutzes, der Arbeitszeit, der Ruhezeiten und des Urlaubs.

#### Definition von Diskriminierung

Diskriminierung wird definiert als „jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die auf Grund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen“ (Artikel 1 (1a)).

#### Was bedeutet diese Definition?

- Es braucht keine Absicht vorzuliegen, damit der Tatbestand der Diskriminierung erfüllt ist.
- Erfasst sind sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare Diskriminierung: Entscheidend sind die Auswirkungen der Vorenthaltung oder Beschränkung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung, die sich aus einer unterschiedlichen Behandlung ergeben.

Zu den Maßnahmen, die keine Diskriminierung darstellen, gehören Maßnahmen, die in den Erfordernissen einer bestimmten Beschäftigung begründet sind; Maßnahmen, die die Sicherheit des Staates gewährleisten sollen, und besondere Schutzmaßnahmen (um beispielsweise spezifische Gesundheitsbedürfnisse von Frauen oder Männern zu berücksichtigen) oder Hilfsmaßnahmen (z.B. positive Maßnahmen und Förderungsmaßnahmen).

#### Die Entwicklung einer innerstaatlichen Politik zur Förderung der Gleichheit

Die Staaten müssen eine innerstaatliche Politik zur Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf im Hinblick auf die Beseitigung von Diskriminierung festlegen und durchführen. Diese Politik gilt sowohl für den öffentlichen als auch den privaten Sektor sowie für die der Aufsicht staatlicher Behörden unterstehenden Berufsberatungs-, Berufsausbildungs- und Arbeitsvermittlungsdienste. Die Staaten müssen bei der Ausarbeitung und Durchführung der innerstaatlichen Politik mit den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden zusammenarbeiten. Diese Verbände müssen ihrerseits die innerstaatliche Politik in den Arbeitsstätten und in den Organisationen selbst fördern. Der Staat bestimmt je nach den besonderen innerstaatlichen Umständen, welche Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung entwickelt werden sollen. Gesetzgebung und Kollektivvereinbarungen sind die wesentlichen Instrumente. Bildungstätigkeiten sind ein weiteres Mittel zur Förderung der Einhaltung der innerstaatlichen Politik. Außerdem kann die Beseitigung bestimmter Diskriminierungsformen positive Maßnahmen erforderlich machen.

Beruf aufgrund einer Behinderung, des Familienstands, des Gesundheitszustands, einschließlich HIV/AIDS, der sexuellen Orientierung und der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft erwähnt (siehe Kasten 2.2), die im Übereinkommen Nr. 111 nicht genannt werden<sup>9</sup>. Dieses Übereinkommen gehört zu den am umfassendsten ratifizierten IAO-Übereinkommen (siehe Abbildung 1), und weitere Ratifikationen werden erwartet. Nach dem Amt vorliegenden Informationen ist das Ratifikationsverfahren in **Dschibuti, Komoren, und den Vereinigten Staaten** eingeleitet worden. Andere Länder, darunter **China, Japan, Kiribati, Laotische Demokratische Volksrepublik, Oman, Salomon-Inseln und Thailand**, prüfen derzeit das Übereinkommen im Hinblick auf eine Ratifizierung.

### *Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf: Welche Arbeitssituationen werden erfaßt?*

48. Diskriminierung im Arbeitsmarkt und in der Arbeitsstätte sind in unterschiedlichen Arbeitssituationen und Beschäftigungsformen in allen Wirtschaftssektoren anzutreffen, unabhängig davon, ob die Arbeit in der formellen oder der informellen Wirtschaft stattfindet. Die Beschäftigten in großen High-tech-Unternehmen, Arbeitnehmer in informellen Betrieben, Rechtsanwälte, Landwirte und selbständig Erwerbstätige können alle auf die eine oder andere Weise von Diskriminierung betroffen sein. Der Hinweis sowohl auf Beschäftigung als auch auf Beruf bedeutet, daß Schutz vor Diskriminierung nicht nur Arbeitnehmern, sondern auch anderen Gruppen der Erwerbsbevölkerung wie selbständig Erwerbstätigen, Betriebsinhabern und unbezahlt mithelfenden Familienarbeitkräften gewährt wird. Dieser umfassende Ansatz spiegelt die Einsicht wider, daß die Muster der wirtschaftlichen Tätigkeit eines Landes mit dem Stadium seiner wirtschaftlichen Entwicklung zusammenhängen. So ist die relativ starke Verbreitung von selbständiger Erwerbstätigkeit vor allem für viele Entwicklungsländer charakteristisch.

*Ein alle  
einschließender  
Ansatz*

49. Diskriminierung bei der Arbeit kann sich im Zugang zu einer Tätigkeit und/oder während der Ausübung einer Tätigkeit zeigen. Personen können wegen ihrer Rasse, ihres Geschlechts oder ihrer Religion daran gehindert oder davon abgehalten werden, nach einer Tätigkeit zu streben. Menschen mit Behinderungen oder ältere Arbeitnehmer haben in der Regel große Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden oder nach Aufgabe einer Tätigkeit wieder in das Erwerbsleben einzutreten. Von Langzeitarbeitslosigkeit können Angehörige benachteiligter Gruppen in einer Gesellschaft stärker betroffen sein als andere. Personen, die beim Zugang zu einer Tätigkeit mit Diskriminierung konfrontiert sind, sind normalerweise auch auf dem Arbeitsplatz weiterhin einer Diskriminierung ausgesetzt. Es ist ein Teufelskreis aus kumulativen Benachteiligungen.

*Ein Teufelskreis  
aus kumulativen  
Benachteiligungen*

50. Für andere Arbeitnehmer ist der Zugang zur Beschäftigung unter Umständen nicht das wichtigste. Statt dessen können sich Hindernisse in bezug auf Fortbildungsmöglichkeiten und das berufliche Fortkommen auftun. Die Bevorzugung weiblicher Arbeitskräfte gegenüber Männern in der Textil- und Bekleidungsindustrie in Ausfuhr-Freizonen ist ein oft zitiertes Beispiel. In diesem Fall bedeuten mehr Arbeitsplätze für Frauen normalerweise weder größere Arbeitsplatzsicherheit noch bessere Berufsaussichten.

<sup>9</sup> IAA: *Equality in employment and occupation*, Bericht III (4B), Internationale Arbeitskonferenz, 75. und 83. Tagung (Genf, 1988 und 1996) und Verwaltungsratsdok. GB.277/3/1, GB.280/3/1 und GB.283/3/1.

**Kasten 2.2**

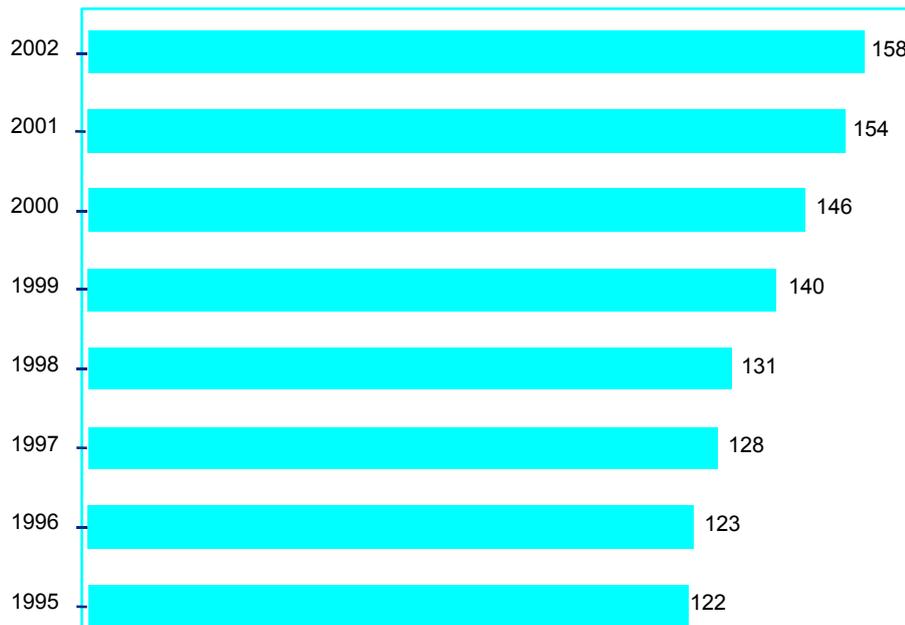
**Diskriminierung aufgrund der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft**

Im ersten Gesamtbericht, *Mitsprache am Arbeitsplatz*, wurde darauf hingewiesen, daß 23 Prozent der vom IAA-Ausschuß für Vereinigungsfreiheit geprüften Behauptungen gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen betrafen<sup>1</sup>.

Der Begriff gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung bezeichnet Maßnahmen: i) die den Zugang zur Arbeit oder die Weiterbildung von der Voraussetzung abhängig machen, daß ein Arbeitnehmer einer Gewerkschaft nicht beiträgt oder aus der Gewerkschaft austritt; und ii) die die Entlassung oder Versetzung eines Arbeitnehmers bewirken, weil er einer Gewerkschaft angehört oder weil er sich an gewerkschaftlichen Tätigkeiten beteiligt. Seit Anfang 2000 hat der Ausschuß weiterhin Fälle geprüft, in denen er feststellte, daß eine gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung aus den verschiedensten Gründen stattgefunden hat. Bei diesen Fällen handelte es sich um gewerkschaftsfeindliche Schikanen seitens der Behörden (Panama), manchmal verbunden mit Einmischung und Einschüchterung (Belarus, Ukraine), sowie durch Arbeitgeber (Bahamas, El Salvador, Rumänien und Guatemala). Es wird Druck auf Gewerkschaftsmitglieder ausgeübt, aus der Gewerkschaft auszutreten (Paraguay). Mehrere Fälle betrafen die Beendigung des Arbeitsverhältnisses eines Gewerkschaftsführers (Guatemala, Kolumbien, Marokko, Nicaragua, Peru, Thailand). Arbeitsverträge sind aus gewerkschaftsfeindlichen Gründen nicht verlängert worden (Türkei). Nach einem Streik sind Disziplinarmaßnahmen gegen Gewerkschaftsmitglieder getroffen worden (Haiti, Marokko).

<sup>1</sup> IAA: *Mitsprache am Arbeitsplatz*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf, 2000, S. 31, Abb. 2.1.

Abbildung 1 Anzahl der Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 111 nach Jahr (1995-2002)



51. Die Tatsache, daß bestimmte Gruppen in Berufsbildungsprogrammen oder in betrieblichen Weiterbildungsprogrammen unterrepräsentiert sind, zeigt, daß Hindernisse für den Erwerb oder die Entwicklung markt- oder betriebsrelevanter Qualifikationen bestehen. In **Frankreich** z.B. geben manche Berufsbildungseinrichtungen an, daß es ihnen schwergefallen ist, Unternehmen zur Aufnahme von Auszubildenden nordafrikanischer Abstammung zu bewegen. Ein Faktor, der diese Einrichtungen davon abhielt, sich um Bewerbungen von ausländischen

*Bestimmte Gruppen sind unterrepräsentiert*

Auszubildenden oder Auszubildenden nordafrikanischer Abstammung zu bemühen, war die Überzeugung, daß ihr Ruf darunter erheblich leiden würde<sup>10</sup>.

52. Diskriminierung findet auch dann statt, wenn Personen, die gleichwertige Qualifikationen und Leistungsmerkmale besitzen oder gleichwertige Tätigkeiten ausüben, wegen ihres Geschlechts oder ihrer Rasse schlechter bezahlt werden als andere. So kann eine diplomierte Krankenschwester mit fünfjähriger Berufserfahrung, die bis zu 15 Personen beaufsichtigt, etwa 30 Prozent weniger verdienen als ein Handwerksmeister, der eine Tischlerlehre absolviert hat, über eine dreijährige Berufserfahrung verfügt und zwei Personen beaufsichtigt. Auf diese Frage der Diskriminierung im Bereich des Entgelts wird in Teil II Kapitel 1 näher eingegangen.

*Diskriminierung  
im Bereich des  
Entgelts*

53. Die Weigerung, es einer Bäuerin zu gestatten, das von ihr bewirtschaftete Land zu besitzen oder zu erben, ist ein Beispiel für Diskriminierung beim Zugang zu bestimmten Berufen. In **Lesotho** beispielsweise wie auch in vielen anderen afrikanischen Ländern haben Frauen kein Recht auf Landeigentum<sup>11</sup>. Die Weigerung, Frauen Grundbesitz zu gestatten, beeinträchtigt nicht nur die Fähigkeit der Frauen, sich landwirtschaftlich zu betätigen, sondern beschränkt auch den Zugang zu Krediten und zur Mitgliedschaft in Genossenschaften, da beide oft Landeigentum voraussetzen. Der beschränkte Zugang von Frauen zu landwirtschaftlichen Beratungsdiensten ist ein weiteres Hindernis für eine höhere Produktivität und damit für höhere Einkommen. In **Vietnam** stellen Frauen zwar nahezu 50 Prozent der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung und einen großen Anteil an der Gesamtzahl der jährlich in der Landwirtschaft neugeschaffenen Arbeitsplätze, sie machen aber nur 10 Prozent der Nutznießer der landwirtschaftlichen Beratungsdienste aus<sup>12</sup>.

*Kein Recht auf  
Landeigentum*

54. In einigen Fällen kann die Gesetzgebung den Zugang von Frauen zu bestimmten Berufen beschränken. Häufiger ist, daß das Spektrum der Frauen offenstehenden Tätigkeiten durch soziale Regeln und Gepflogenheiten begrenzt wird. In **Kuwait** beispielsweise haben Frauen nur begrenzten Zugang zu Laufbahnen in der Justiz, insbesondere als Richter, und zwar aufgrund traditions- oder religionsbedingter Erwägungen und nicht aufgrund eines gesetzlichen Verbots<sup>13</sup>.

55. Diskriminierung bei der Arbeit kann auch durch – entweder physische oder psychologische – Gewalt wie Schikanieren, Mobbing oder sexuelle Belästigung (siehe Kasten 2.3) gegen bestimmte Arbeitnehmergruppen verschlimmert werden, wodurch ihre Fähigkeit beeinträchtigt wird, einen Arbeitsplatz zu behalten oder beruflich weiterzukommen.

<sup>10</sup> Bildungsministerium: *Discrimination dans l'accès aux stages en entreprise*, Rede von Jean-Luc Mélenchon, Minister mit besonderer Verantwortung für die Berufsbildung, während der Fragestunde der Nationalversammlung, erste Sitzungsperiode, Paris, 14. Juni 2000.

<sup>11</sup> D.Tajman und E. Kalula: „Analysis of the legal framework for gender equality in employment: Lesotho, a case study“, in E. Date-Bah (Hrsg.): *Promoting gender equality at work: Turning vision into reality for the twenty-first century* (London und New York, Zed Books Ltd., 1997), S. 173-188.

<sup>12</sup> Sozialistische Republik Vietnam: *The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy* (CPRGS), genehmigt vom Premierminister mit Dok. Nr. 2685/VPCP-QHQT mit Datum des 21. Mai 2002, Abs. 3.6.

<sup>13</sup> Bemerkung in einer direkten Anfrage zum Übereinkommen Nr. 111, die der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen auf seiner 71. Tagung (Genf, 2000) an die betreffende Regierung richtete, nicht veröffentlichtes Dokument.

### Kasten 2.3

#### Sexuelle Belästigung

Sexuelle Belästigung in der Arbeitsstätte ist eine unerwünschte sexuelle Aufmerksamkeit, die ausdrücklich oder stillschweigend zu einer Voraussetzung gemacht wird für günstige Entscheidungen, die die Beschäftigung einer Person betreffen, oder die eine einschüchternde, feindliche oder verletzendende Arbeitsumgebung schafft. Es ist eine spezifische Form der Gewalt, von der in erster Linie, aber nicht ausschließlich, Frauen betroffen sind.

Sexuelle Belästigung kann die Form einer Zurschaustellung von Macht, von Einschüchterung oder von Mißbrauch durch einen Vorgesetzten oder Kollegen annehmen. Es ist ein Mittel der Kontrolle, für das Frauen wegen ihres Alters oder ihres Beschäftigungsstatus anfälliger sind. Die Tatsache, daß Frauen nach wie vor in geringbezahlte, untergeordnete und prekäre Tätigkeiten abgedrängt werden, während Männer in besser bezahlten Führungs- und Aufsichtspositionen vorherrschen, verschärft das Problem. Einige Gruppen weiblicher Arbeitnehmer sind für sexuelle Belästigung besonders anfällig, beispielsweise Wanderarbeitnehmerinnen, Angehörige ethnischer Minderheiten oder Arbeitnehmerinnen in Ausfuhr-Freizonen.

Sexuelle Belästigung verletzt die Menschenwürde und untergräbt das Selbstwertgefühl des Arbeitnehmers. Sie wirkt sich auf das Wohl des Arbeitnehmers aus und untergräbt sein Recht auf Chancengleichheit. Wenn sie ignoriert wird, kann sie einem Unternehmen hohe Kosten in Form von Produktivitätsverlusten, schlechter Arbeitnehmermoral, Fehlzeiten, Arbeitsunterbrechungen und Personalfuktuation verursachen. Sie kann auch das Ansehen einer Firma in der Öffentlichkeit beschädigen und aufgrund von Prozeßkosten den Gewinn schmälern.

Quelle: IAA: International Women's Day, 8 March 1999, A world free of violence against women: Violence against women in the world of work (Genf, IAA, 1999); N. Haspels, Z.M. Kasim, C. Thomas, D. McCann: Action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific (Bangkok, IAO, 2001).

### Diskriminierungsarten

56. Diskriminierung bei der Arbeit kann unmittelbar oder mittelbar erfolgen. Diskriminierung erfolgt unmittelbar, wenn Rechtsvorschriften und Maßnahmen Arbeitnehmer aufgrund von Merkmalen wie der politischen Meinung, des Familienstands oder des Geschlechts ausdrücklich ausschließen oder benachteiligen. Das in einigen Ländern Mittel- und Osteuropas bestehende Verbot einer Beschäftigung von Personen, die in bestimmten Funktionen oder Organen des vorherigen politischen Systems tätig waren, im öffentlichen Sektor ist ein Fall von unmittelbarer Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung. Stellenanzeigen, die Bewerbungen von verheirateten Arbeitnehmern oder Personen über einem bestimmten Alter oder einer bestimmten Hautfarbe ausschließen oder sie offen davon abhalten, sind weitere Beispiele einer unmittelbaren Diskriminierung. *Vorurteile und Klischeevorstellungen* stehen normalerweise im Mittelpunkt einer unmittelbaren Diskriminierung (siehe Abbildung 2). „Klischieren“ bedeutet, daß Menschen aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer rassischen, sexuellen, religiösen oder sonstigen Gruppe ungeachtet ihrer Qualifikationen und ihrer Berufserfahrung bestimmte Verhaltensweisen und Fähigkeiten zugeordnet werden bzw. ihnen Fähigkeiten abgesprochen werden<sup>14</sup>.

#### Unmittelbare Diskriminierung

57. Zu mittelbarer Diskriminierung kann es kommen, wenn scheinbar neutrale Regeln und Gepflogenheiten negative Auswirkungen auf eine unverhältnismäßig hohe Zahl von Angehörigen einer bestimmten Gruppe haben, unabhängig davon, ob sie die Anforderungen der Tätigkeit erfüllen oder nicht. Der Begriff der mittelbaren Diskriminierung ist vor allem für die Politikgestaltung nützlich. Er zeigt, daß die Anwendung der gleichen Bedingung, Behandlung oder Anforderung auf alle tatsächlich zu sehr ungleichen Ergebnissen führen kann, je nach den Lebensumständen und den persönlichen Eigenschaften der betroffenen Per-

#### Mittelbare Diskriminierung

<sup>14</sup> M. Noon und E. Ogbonna (Hrsg.): *Equality, diversity and disadvantage in employment. Introduction: The key analytical themes* (Basingstoke, Palgrave, 2001), S. 1-14.

Abbildung 2. Der Teufelskreis aus Diskriminierung und Ungleichheit



sonen<sup>15</sup>. Wenn die Kenntnis einer bestimmten Sprache eine Voraussetzung ist, um eine Stelle zu bekommen, obwohl Kompetenz in dieser Sprache nicht unbedingt erforderlich ist, handelt es sich um eine Form der mittelbaren Diskriminierung aufgrund der nationalen oder ethnischen Herkunft. Seit beispielsweise in **Lettland** kurz nach der Unabhängigkeit im Jahr 1992 Lettisch als die einzige Staatssprache anerkannt wurde, ist Kompetenz in dieser Sprache eine Voraussetzung für eine Beschäftigung oder Weiterbeschäftigung in allen staatlichen Institutionen und Betrieben sowie für die Registrierung als Arbeitslose und den Bezug von Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Durch diese Anforderung sind die Beschäftigungschancen der großen Zahl ethnischer Russen im Land erheblich eingeschränkt worden<sup>16</sup>.

58. Zu einer mittelbaren Diskriminierung kann es auch kommen, wenn bestimmte Arbeitnehmergruppen unterschiedlich behandelt werden. Die weniger günstige Behandlung von Teilzeitarbeitnehmern im Vergleich zu Vollzeitkräften ist ein Beispiel für die mittelbare Diskriminierung von Frauen, die die Mehrheit der Teilzeitarbeitnehmer stellen. Die Tatsache, daß Haushaltsangestellte, landwirtschaftliche Arbeitskräfte oder Saisonarbeitskräfte in den meisten Ländern nach dem Gesetz von Sozialschutzmaßnahmen ausgeschlossen sind, kann eine mittelbare Diskriminierung verschiedener Gruppen zur Folge haben. Frauen mit niedrigem Einkommen, ethnischen Minderheiten angehörende Arbeitnehmer, Wanderarbeitnehmer und ältere Arbeitnehmer sind in diesen Arten von Tätigkeiten unverhältnismäßig stark vertreten und leiden daher am meisten unter dieser Art von Diskriminierung.

59. Der Begriff der mittelbaren Diskriminierung stellt Verzerrungen und Vorurteile bloß, die einer breiten Palette von Einrichtungen, Regeln und Gepflogenheiten in der Arbeitsstätte innewohnen. Arbeitsräumlichkeiten sind traditionell für Arbeitnehmer ohne körperliche Behinderungen als die Norm gebaut worden. Arbeitspläne, einschließlich Arbeitsbesprechungen, werden oft nach einem männlichen Modell festgelegt, das die Kindererziehungsaufgaben der Beschäftigten

*Bloßstellung von Vorurteilen*

<sup>15</sup> S. Fredman: „Equality and employment issues after the incorporation of the European Convention on Human Rights“, in F. Butler (Hrsg.): *Human rights for the new millennium* (Den Haag, Kluwer Law International, 2000) S. 107-131.

<sup>16</sup> Die Zahl ethnischer Russen, die in bestimmten Sektoren beschäftigt werden, ist jedoch so groß, daß Entlassungen die betreffenden Dienste lahmlegen würden. Beispielsweise machten ethnische Letten nur 14 Prozent des Personals der Polizei in Riga aus. Siehe R.J. Dobson und G. Jones: „Ethnic discrimination: Public policy and the Latvian labour market“, in *International Journal of Manpower* (Bradford, MCB University Press), Bd. 19, Nr. 1/2, 1998, S. 31-47.

außer acht läßt. Diese Gepflogenheiten können die Teilnahme von Arbeitnehmern ausschließen, die zu einer bestimmten Zeit den Arbeitsplatz verlassen müssen, um ihre Kinder von der Tagesstätte abzuholen. Ein solches Verhalten kann dann als Zeichen mangelnden Arbeitsengagements und als Mangel an Ehrgeiz ausgelegt werden.

60. Der Vorteil einer Feststellung des Bestehens mittelbarer Diskriminierung und ihrer gesetzlichen Anerkennung besteht darin, daß dies eine kritische Überprüfung der üblichen Gepflogenheiten und Regeln gestattet, die unterschiedliche Ergebnisse für unterschiedliche Gruppen bewirken. Es ist jedoch nicht immer leicht zu bestimmen, ob und wann eine spezifische Unterscheidung zwischen Menschen einer mittelbaren Diskriminierung gleichkommt. Die Aufgabe ist relativ einfach, wenn es um Gepflogenheiten oder Regeln geht, die Personen eines bestimmten Glaubensbekenntnisses oder eines bestimmten Alters von der Arbeitsstätte auszuschließen. Sie ist schwieriger, wenn Gepflogenheiten oder Gesetze ungleiche Auswirkungen auf Gruppen haben, aber nicht zu einem völligen Ausschluß irgendeiner bestimmten Gruppe von der Arbeitsstätte führen.

## Was keine Diskriminierung darstellt

61. Nicht alle Unterscheidungen sind als diskriminierend anzusehen. Eine unterschiedliche Behandlung aufgrund der mit einer Tätigkeit verbundenen Anforderungen ist eine völlig legitime Praxis. Wo die Chancengleichheit nicht beeinträchtigt wird, stellt eine unterschiedliche Behandlung in diesem Kontext daher keine Diskriminierung dar. Geläufige Beispiele betreffen die ausübenden Künste oder Aufgaben, die mit besonderer körperlicher Intimität verbunden sind. Die politische Meinung oder die religiöse Überzeugung kann in bestimmten begrenzten Umständen eine durchaus wünschenswerte Qualifikation für bestimmte Positionen darstellen. Beispielsweise kann die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei bei der Besetzung von Führungspositionen in Betracht gezogen werden, die mit einer besonderen Verantwortung für die Entwicklung der Regierungspolitik verbunden sind; die Ausübung eines bestimmten Glaubens wird oft als wesentliche Voraussetzung für den Unterricht in religiösen Bildungseinrichtungen angesehen<sup>17</sup>. Der Ausschluß von Personen, die im Verdacht einer gegen die Sicherheit des Staates gerichteten Betätigung stehen, gilt nicht als Diskriminierung. Ausschlüsse dieser Art müssen jedoch genau und im Einklang mit den Anforderungen der Tätigkeit bestimmt werden und mit der Schutzmaßnahme einer Verfahrensüberprüfung einhergehen.

*Nicht alle Unterscheidungen sind diskriminierend*

62. Unterscheidungen aufgrund individueller Leistungsfähigkeit zählen nicht als Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Der Begriff der Leistung oder Fähigkeit bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den Begabungen, Kenntnissen und Qualifikationen einer Person und den mit der Ausübung einer bestimmten Tätigkeit verbundenen Anforderungen. Leistung gestattet es, die beste Person für die Tätigkeit zu ermitteln. In der Praxis ist Leistung jedoch schwer zu definieren und zu messen, und ihre Bestimmung ist nicht vorurteilsfrei. „Leistung“ ist kein absolutes, statisches Konzept, und die Vorstellung dessen, was ein „am besten qualifizierter“ Bewerber ist, wird oft durch soziale Werte, einschließlich Vorurteilen, bestimmt. Außerdem wird der Wert unterschiedlicher Erfahrungen und unterschiedlicher beruflicher Werdegänge gewöhnlich nicht ausreichend gemessen und verglichen.

*Der Leistungsbegriff*

<sup>17</sup> IAA: *Labour legislation guidelines* (Genf, 2001).

63. Keine Diskriminierung liegt vor, wenn besondere Maßnahmen ergriffen werden mit dem Ziel, Gleichbehandlung und Chancengleichheit für Personen mit besonderen Bedürfnissen oder für Gruppen, die infolge früherer oder aktueller Diskriminierung im Arbeitsmarkt benachteiligt sind, in der Praxis sicherzustellen. Sondermaßnahmen lassen sich in zwei allgemeine Kategorien einteilen: besondere Schutz- oder Hilfsmaßnahmen und positive Maßnahmen<sup>18</sup>.

*Besondere Schutz-  
oder  
Hilfsmaßnahmen*

64. Die Lieferung spezieller Computersoftware, um sehbehinderte Arbeitnehmer in die Lage zu versetzen, Computer zu benutzen, oder die Veranstaltung von Sprachkursen in der Arbeitsstätte für vor kurzem eingewanderte Arbeitnehmer sind Beispiele für besondere Hilfsmaßnahmen. Dagegen fallen gesetzliche Verbote von Untertagearbeit oder Nacharbeit für Frauen unter besondere Schutzmaßnahmen. In Anbetracht der Tendenz zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen im Arbeitsmarkt ist man sich weitgehend einig darüber, daß der Schutz von Frauen bei der Arbeit im breiteren Rahmen der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen aller Arbeitnehmer, ungeachtet des Geschlechts, und der Förderung der Chancengleichheit betrieben werden muß<sup>19</sup>.

*Schwanger-  
schafts- und  
Mutterschutz*

65. Schwangerschafts- und Mutterschutz in Form von Garantien gegen Entlassung oder bezahlten Urlaubs vor und nach der Entbindung geht über den Bereich der Schutzgesetzgebung hinaus. Mutterschaft ist ein Zustand, der eine unterschiedliche Behandlung erforderlich macht, um echte Gleichheit zwischen Mann und Frau in der Arbeitswelt sicherzustellen. Eine solche Behandlung ist insbesondere in Anbetracht der Tatsache notwendig, daß die Leistungen des Mutterschutzes natürlich über weibliche Arbeitnehmer und die Arbeit hinausgehen und der Gesellschaft insgesamt zugute kommen.

*Positive  
Maßnahmen*

66. Positive Maßnahmen, die darauf abzielen, durch befristete Politiken den Problemen der wirtschaftlichen Benachteiligung oder der sozialen Ausgrenzung abzuwehren, denen sich bestimmte Gruppen, wie Frauen oder rassische und ethnische Minderheiten, gegenübersehen und die sich aus einer früheren und derzeitigen gesellschaftlichen Diskriminierung ergeben, werden in Teil II Kapitel 2 behandelt.

### *Warum besteht Diskriminierung fort?*

67. Nach neoklassischen Wirtschaftswissenschaftlern sollte Diskriminierung bei der Arbeit kurzlebig sein, da sie kostspielig und ineffizient ist. Arbeitgeber, die bestimmte Gruppen diskriminieren, sollten verschwinden, weil sie nicht mit Arbeitgebern konkurrieren können, die nicht diskriminieren. Statistische Diskriminierung oder „Arbeitgebergeschmack“ erklärt nach Auffassung der meisten Wirtschaftswissenschaftler das Fortbestehen von Diskriminierung im Arbeitsmarkt. Die Theorie der statistischen Diskriminierung beruht auf der Prämisse, daß Unternehmen die Produktivität einzelner Arbeitnehmer nicht kontrollieren können. Infolgedessen verlassen sie sich auf leicht feststellbare Merkmale, wie Rasse oder Geschlecht, als Produktivitätsindikator, wobei Angehörigen bestimmter Gruppen oft eine unterdurchschnittliche Produktivität unterstellt wird.

*Statistische  
Diskriminierung  
oder „Arbeit-  
gebergeschmack“*

68. Durch „Arbeitgebergeschmack“ bedingte Diskriminierung liegt vor, wenn Arbeitgeber es vorziehen, Personen mit bestimmten persönlichen Eigenschaften nicht einzustellen, weil sie Störungen befürchten. So können Arbeitgeber bei-

<sup>18</sup> IAA: *Equality in employment and occupation*, Bericht III (4B), Internationale Arbeitskonferenz, 75. Tagung, Genf, 1988, Abs. 139-156 und 166-169.

<sup>19</sup> IAA: *Night work of women in industry*, Bericht III (1B), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001.

spielsweise bevorzugt Personen einstellen, die der gleichen ethnischen oder Stammesgruppe angehören. Die Zuteilung von Arbeitsplätzen nach ethnischen Grundsätzen im öffentlichen Sektor war in **Uganda** und **Kenia** gang und gäbe und wurde in den achtziger Jahren durch positive Aktionsprogramme angegangen<sup>20</sup>.

69. In ähnlicher Weise können sich Arbeitgeber dazu entschließen, Angehörige einer bestimmten Religion nicht einzustellen, weil sie Bedenken wegen der vorherrschenden negativen Einstellungen unter den Arbeitnehmern oder Kunden gegenüber Angehörigen dieser Gruppe haben<sup>21</sup>. Arbeitgeber können mögliche Feindseligkeit seitens ihrer Kunden umgehen, indem sie Angehörigen einer rassischen oder religiösen Minderheit Arbeitsplätze zuweisen, die keine Kontakte mit der Öffentlichkeit mit sich bringen. Als Grund für diese Entscheidung wird möglicherweise mangelnde Sozialkompetenz für den Umgang mit der kulturell dominierenden Gruppe angeführt<sup>22</sup>.

### Die Rolle der Arbeitsmarktinstitutionen und -prozesse

70. Die Akteure im Arbeitsmarkt agieren nach Regeln und Normen, die sich während eines langen Zeitraums herausgebildet haben, und passen sich nicht unbedingt sofort an neue Verhaltensformen an. Beispielsweise können die Entgeltstrukturen und die Lohnfestsetzungssysteme nach wie vor traditionelle Beziehungsmuster der Geschlechter im Arbeitsmarkt widerspiegeln, obwohl die traditionellen Haushaltsvorkehrungen und Geschlechterrollen und -beziehungen in Frage gestellt worden sind. Umgekehrt dürfte in Gesellschaften, in denen das Bild der Männer als Ernährer und der Frauen als Zweitverdiener weniger ausgeprägt ist, oder in denen das Lohnsystem egalitärer ist, das Lohngefälle zwischen den Geschlechtern geringer sein.

71. Durch die Arbeitsmarktsegmentierung wird die Diskriminierung bei der Arbeit ebenfalls verewigt. Sie bewirkt, daß Angehörige bestimmter Gruppen von den Marktsegmenten ausgeschlossen werden, die durch größeres Prestige und bessere Arbeitsbedingungen gekennzeichnet sind. Die systematische Abdrängung bestimmter sozialer Gruppen an das untere Ende des Arbeitsmarkts trägt zur ihrer wirtschaftlichen Benachteiligung und ihrer geringen sozialen Stellung und zur Vererbung von Armut von einer Generation auf die nächste bei. Das Fortbestehen von Arbeitsmärkten, die nach geschlechtlichen, ethnischen, altersspezifischen oder sozialen Gesichtspunkten segmentiert sind, in zahlreichen Ländern stellt die Prognose vieler Wirtschaftswissenschaftler in Frage, daß die Diskriminierung aufgrund der marktwirtschaftlichen Kräfte und der Nivellierung der Bildungs- und Ausbildungsniveaus der einzelnen Gruppen schrittweise abnehmen wird.

72. In der informellen Wirtschaft, wo der Einfluß des Staates und der formellen Arbeitsmarktinstitutionen schwach ist, werden Unterschiede in der wirtschaftlichen Beteiligung und bei den Arbeitserträgen weitgehend durch soziale Regulierung erklärt. Dabei handelt es sich um ungeschriebene Werte, Normen und

Arbeitsmarkt-  
segmentierung

Soziale  
Regulierung

<sup>20</sup> J. Klugman, B. Neyapti und F. Stewart: *Conflict and growth in Africa. Vol. 2: Kenya, Tanzania and Uganda* (Paris, OECD, 1999).

<sup>21</sup> J. Wrench: *Observations from European comparative research on discrimination in employment*, für die Arbeitsgruppe RAXEN2 NFP ausgearbeitetes Diskussionspapier (Wien, Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Nov. 2001).

<sup>22</sup> W. Knocke: „Integration or segregation? Immigrant populations facing the labour market in Sweden“, in *Economic and Industrial Democracy* (London, Sage Publications), Bd. 21, Nr. 3, S. 361-380.

Praktiken, die Verwandtschafts- und Gemeinschaftsformen des Austauschs und der Wechselbeziehung prägen, sich auf die Rollen und Vorstellungen bestimmter sozialer Gruppen im Arbeitsmarkt auswirken und die Art und Weise beeinflussen, wie Arbeitskräfte angeboten und vermittelt werden. Diese Werte, Normen und Praktiken, die oft durch die Zugehörigkeit zu einer ethnischen oder religiösen Gruppe oder einer Kaste bestimmt werden, können das Arbeitsengagement stärken und eine eigene Kultur der Arbeit hervorrufen. In anderen Fällen kann die soziale Regulierung eine Arbeitsteilung stützen, durch die bestimmte Gruppen in Tätigkeiten mit geringem Status und geringer Bezahlung abgedrängt werden, so daß die Vorteile auf eine besondere Elite beschränkt bleiben und die Diskriminierung verewigt wird<sup>23</sup>.

73. Der Zugang zu den Beschäftigungsmöglichkeiten wird durch „Wärter“ für Beschäftigung und Beruf kontrolliert. Diese umfassen ein breites Spektrum von Akteuren, die von privaten Arbeitsvermittlern, privaten oder öffentlichen Beratungs- oder Vermittlungsdiensten und Berufsberatungseinrichtungen bis zu privaten Unternehmern und Linienmanagern reichen. Diese Vermittler können bei der Sicherstellung von Fairneß oder bei der Verewigung von Ungleichheit und Diskriminierung im Arbeitsmarkt eine wesentliche Rolle spielen. So können Annahmen über die Unwilligkeit bestimmter Unternehmen, ältere Arbeitnehmer oder Arbeitnehmer mit Familienpflichten einzustellen, Anwerbungsagenturen dazu veranlassen, keine Bewerber mit diesen Merkmalen anzubieten<sup>24</sup>. Wenn Stellenbewerber nach ihrem Wohnort gefragt werden, so kann auch das ein Mittel sein, um bestimmte Personen aufgrund ihrer Klasse oder Rasse auszuschließen. Fragen zum Wohnort können dazu dienen, Personen aus verarmten oder ethnischen Gemeinschaften zu ermitteln und sie so auszuschließen.

*Wärter für  
Beschäftigung  
und Beruf*

### *Leugnen oder Herunterspielen von Diskriminierung*

74. Das Fortbestehen unfairer Praktiken im Arbeitsmarkt ist oft darauf zurückzuführen, daß die Existenz von Diskriminierung geleugnet oder sie unterschätzt wird. Das Leugnen von Diskriminierung ist gewöhnlich in einer falschen Vorstellung verwurzelt, die den strukturellen Charakter der Diskriminierung verkennt. So wird im Fall von Einwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten in Europa häufig behauptet, daß ihre Diskriminierung, die durch Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verursacht wird, in der Gesellschaft als Ganzes gewalttätige Formen annimmt, aber nicht die Arbeitsstätte berührt<sup>25</sup>.

75. Das Herunterspielen des Ernsts des Problems ist ein anderes und vielleicht hinterhältigeres Mittel, Maßnahmen gegen die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu behindern. In **Brasilien**, das jahrzehntelang als ein Land mit beispielhaften Errungenschaften auf dem Gebiet der Rassendemokratie dargestellt wurde, wurden rassische Vorurteile und Diskriminierung im Arbeitsmarkt als beklagenswerte Hinterlassenschaft der Vergangenheit erklärt. Klassenvorurteile und nicht die Rasse galten als die Hauptursache der wirtschaftlichen Benachteiligung.

<sup>23</sup> Dies ist eine Erklärung dafür, weshalb informelle Arbeitsmärkte genauso segmentiert sind wie formelle Arbeitsmärkte, und stellt die herkömmliche Überzeugung, daß dem Zugang zur informellen Wirtschaft nichts im Wege steht, in Frage. Siehe G. Rodgers: „The creation of employment in segmented labour markets: A general problem and its implications in India“, in L.K. Deshpande und G. Rodgers (Hrsg.): *The Indian labour market and economic structural change* (Delhi, B.R. Publishing Corporation, 1994), S. 109-139.

<sup>24</sup> L. Bennington: „Age and career discrimination in the recruitment process: Has the Australian legislation failed?“, in M. Noon und E. Ogbonna (Hrsg.), a.a.O., S. 65-79.

<sup>25</sup> J. Wrench, a.a.O.

gung und sozialen Ausgrenzung schwarzer Menschen in diesem Land. Es wurde erwartet, daß diese Praktiken als Folge der Modernisierung und der Entwicklung der Marktkräfte nach und nach verschwinden würden. Erst in letzter Zeit ist erkannt worden, daß Diskriminierung aufgrund der Rasse und der Hautfarbe eine Frage ist, die ausdrücklich behandelt werden muß (siehe Teil III, Kapitel 1).

76. Durch die Haltung der Opfer von Diskriminierung können unfaire Praktiken bei der Arbeit perpetuiert werden. Die Opfer von Diskriminierung stellen diese Praktiken oft nicht in Frage. Unter Umständen erkennen sie nicht einmal, daß sie diskriminiert werden, oder sie sind sich vielleicht ihres Rechts auf Gleichbehandlung und Chancengleichheit nicht bewußt und machen von diesem Recht nicht Gebrauch, um gegen diskriminierende Verhaltensweisen vorzugehen. Wo solche Verfahren bestehen, machen die Opfer unter Umständen keinen Gebrauch davon, weil sie Repressalien fürchten. Stillschweigen seitens des Opfers kann auch auf die Sorge zurückzuführen sein, daß Beschwerdeverfahren und gerichtliche Mechanismen sich darauf konzentrieren können, „was das Opfer getan hat, um es zu verdienen“, statt auf das, was tatsächlich passiert ist. Die Kostspieligkeit und Schwerfälligkeit der Justiz oder anderer Abhilfesysteme sind weitere Faktoren, die abschreckend wirken. Selbstbeschränkung und Selbstzensur durch die Opfer von Diskriminierung werden oft mit dem Verlust an Selbstwertgefühl und Würde infolge der Verinnerlichung von Stigma und Vorurteilen in Zusammenhang gebracht<sup>26</sup>.

*Selbstbeschränkung  
und Selbstzensur  
durch Opfer*

## **Weshalb die Beseitigung von Diskriminierung bei der Arbeit wichtig ist**

77. Die Beseitigung von Diskriminierung in der Arbeitsstätte ist für die Bekämpfung der Diskriminierung an anderen Orten von strategischer Bedeutung. Dadurch, daß sie Menschen mit unterschiedlichen Eigenschaften zusammenbringt und gleich behandelt, kann die Arbeitsstätte dazu beitragen, Vorurteile und Klischees zu verdrängen. Sie kann Rollenmodelle für Angehörige benachteiligter Gruppen liefern. Sozial integrierende Arbeitsstätten können den Weg für egalitäre, demokratischere und geschlossener Arbeitsmärkte und Gesellschaften bahnen.

*Sozial  
integrierende  
Arbeitsstätten*

78. Gleichheit in Beschäftigung und Beruf ist für die Freiheit, die Würde und das Wohl der Menschen wichtig. Streß, schlechte Arbeitsmoral und mangelnde Motivierung sind die vorherrschenden Gefühle unter jenen, die Diskriminierung ausgesetzt sind. Dies untergräbt nicht nur ihre Selbstachtung und verstärkt die Vorurteile gegen sie, es wirkt sich auch auf ihre Produktivität aus – und damit auf die Produktivität der Arbeitsstätte als Ganzes. Arbeitnehmer, die gerecht behandelt und unterstützt werden, arbeiten mit größerem Einsatz und mehr Wohlwollen für die Organisation. Die alltägliche Arbeitsatmosphäre und die Arbeitsbeziehungen allgemein verbessern sich, wenn die Beschäftigten das Gefühl haben, daß ihnen Wertschätzung entgegengebracht wird. Personalfluktuation, Fehlzeiten und Krankenstand dürften niedriger sein, was eine erhebliche Kosteneinsparung für die Arbeitgeber mit sich bringt.

<sup>26</sup> Die tiefverwurzelte Überzeugung, daß ein unüberwindbares Mißverhältnis zwischen Anstrengung und Begabung und der tatsächlichen Belohnung bei der Arbeit besteht, nährt ein Gefühl des Scheiterns und der Ohnmacht, das sich in schwacher Leistung äußert. Siehe G.C. Loury: *Social exclusion and ethnic groups: The challenge to economics*, für die Jahreskonferenz der Weltbank über Entwicklung und Ökonomie ausgearbeitetes Papier (Washington, D.C., 28.-30. Apr. 1999).

79. Es ist festgestellt worden, daß Arbeitnehmer mit Behinderungen, die gemeinhin als teurer angesehen werden, weniger Tage frei nehmen aus Gründen, die mit ihrer Behinderung nichts zu tun haben, und für den gleichen Arbeitgeber in der Regel länger arbeiten als andere Beschäftigte. Ein weiterer Grund für die Weiterbeschäftigung von behinderten Arbeitnehmern besteht darin, daß dem Verlust firmenspezifischer Fertigkeiten und Erfahrungen entgegengewirkt wird, den ihre Entlassung nach sich ziehen würde. Die Mehrheit dieser Arbeitnehmer erleidet in der Regel eine Behinderung während ihres Arbeitslebens. Es werden Einsparungen bei den Kosten im Zusammenhang mit der Einstellung, Einführung und Ausbildung neuer Mitarbeiter und bei fehlzeitbedingten Kosten, wie Unterbrechung von Arbeitsprogrammen und Produktionsausfälle, realisiert<sup>27</sup>. Die Fähigkeit zur Anpassung an Veränderungen scheint größer zu sein, wenn gleiche Beschäftigungschancen mit Maßnahmen zur verstärkten Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen verbunden werden<sup>28</sup>. Eine Gleichstellungsverpflichtung scheint die Einstellungspraktiken von Unternehmen zu verbessern. Untersuchungen in den **Vereinigten Staaten** haben ergeben, daß Arbeitgeber, die positive Maßnahmen anwenden, über leistungsfähigere Einstellungs- und Auslese-systeme verfügen als andere Arbeitgeber<sup>29</sup>.

*Vielfalt der  
Beschäftigten*

80. Die Beseitigung von Diskriminierung ist wichtig für das effiziente Funktionieren der Arbeitsmärkte und für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Ein Mitarbeiterstamm, der die Vielfalt der Gesellschaft in bezug auf Alter, Geschlecht, Religion oder Fähigkeiten/Behinderungen nicht repräsentiert, wird kaum die Bedürfnisse einer Kundenbasis erfüllen, die infolge der Globalisierung der Märkte und der Produktion immer heterogener wird. So veranlaßte die Bedeutung einer umfassenderen Sprachkompetenz unter den Arbeitnehmern den Öffentlichen Telekommunikationsdienst in **Schweden** zur Annahme eines Plans für ethnische Gleichheit, der Kompetenzen in verschiedenen Sprachen fördert<sup>30</sup>.

81. Die Beseitigung von Diskriminierung im Arbeitsmarkt erlaubt eine Vergrößerung und einen effektiveren Einsatz des Humanpotentials. Eine Zunahme des Anteils der Arbeitnehmer mit menschenwürdiger Arbeit wird den Markt für Konsumgüter verbreitern und die Entwicklungsoptionen erweitern. Es liegen Beweise dafür vor, daß Einschränkungen der Beschäftigung von Frauen höhere Arbeitskosten aufgrund der Schrumpfung des Arbeitskräfteangebots zur Folge haben. Umgekehrt führt größere Gleichheit bei der Verteilung der Produktivressourcen und im Bereich der Bildung zwischen Männern und Frauen zu höherer Produktivität und höherem Wachstum<sup>31</sup>.

*Soziale Zersplitte-  
rung gefährdet  
Wirtschafts-  
wachstum*

82. Der systematische Ausschluß von Angehörigen bestimmter Gruppen von menschenwürdiger Arbeit schafft schwere Probleme der Armut und der sozialen Zersplitterung, die das Wirtschaftswachstum gefährden. Dies wird durch die Apartheid in **Südafrika** veranschaulicht. Von der Diskriminierung der Schwar-

<sup>27</sup> S. Holtermann: „The costs and benefits to British employers of measures to promote equality of opportunity“, in J. Humphries und J. Rubery (Hrsg.): *The economics of equal opportunities* (Manchester, Equal Opportunities Commission, 1995), S. 137-154.

<sup>28</sup> V. Pérotin und A. Robinson: „Employee participation and equal opportunities practices: Productivity effect and potential complementarities“, in *British Journal of Industrial Relations* (Oxford, Blackwell Publishers Ltd.), Bd. 38, Nr. 4. Dez. 2000, S. 557-583.

<sup>29</sup> H. Holzer und D. Neumark: „Assessing affirmative action“, in *Journal of Economic Literature* (Nashville, TN, American Economic Association), Bd. 38, Nr. 3, S. 483-568.

<sup>30</sup> Siehe A. Blackett und C. Sheppard: *Collective bargaining and equality: Theorizing the links between fundamental principles and rights at work* (Genf, IAA-Arbeitspapier 9, 2002), S. 48.

<sup>31</sup> Weltbank: *World Bank Policy Research Report 2001. Engendering development: Through gender equality in rights, resources and voice* (New York, Oxford University Press).

zen konnten die Weißen nur während eines begrenzten Zeitraums profitieren. Schließlich verursachte die Apartheid der Wirtschaft Kosten. Der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften im verarbeitenden Gewerbe erwies sich als Hemmschuh für die weitere Expansion der Volkswirtschaft. Da das Bildungssystem es der Mehrheit der Bevölkerung unmöglich machte, sich um höhere Positionen zu bewerben, wurde der Fachkräftemangel immer größer, was zu einer weiteren Verschlechterung der Wirtschaftslage beitrug.

83. Es wird immer Arbeitnehmer geben, die leichter einen Arbeitsplatz finden als andere, die mehr verdienen als andere oder die rascher aufsteigen als andere. Unterschiede in der Produktivität zwischen Berufen oder Arbeitnehmern, die Unterschiede in den Fertigkeiten, Qualifikationen oder Fähigkeiten widerspiegeln, führen zu unterschiedlichen Arbeitserträgen. Dies ist gerecht und effizient. Mit der Beseitigung von Diskriminierung durch die Förderung von Gleichbehandlung und Chancengleichheit sollen nicht alle Unterschiede im Arbeitsmarkt aufgehoben werden. Ziel dieser Maßnahmen ist es sicherzustellen, daß Unterschiede in den Arbeitsergebnissen eine freie Berufswahl widerspiegeln, Leistung völlig unvoreingenommen definiert und bewertet wird und beim Erwerb und bei der Erhaltung marktrelevanter Qualifikationen Chancengleichheit besteht.

## Der Zusammenhang zwischen Diskriminierung und Armut

84. Durch Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf wird Armut häufig verschlimmert oder verewigt, während Armut die Diskriminierung bei der Arbeit fördert, ein wahrer Teufelskreis. Der Mangel an Arbeit und Arbeit, die unproduktiv, unsicher und ungeschützt ist, sind die Hauptursachen der materiellen Entbehrung und der Verwundbarkeit, die arme Menschen erfahren. Indem Angehörige bestimmter Gruppen von der Arbeit ausgeschlossen oder ihre Möglichkeiten zur Entwicklung marktrelevanter Fähigkeiten beeinträchtigt werden, bewirkt die Diskriminierung im Arbeitsmarkt, daß die Betroffenen nur nach Arbeitsplätzen geringerer Qualität streben können. Dies wiederum vergrößert die Gefahr, daß sie arm werden oder bleiben, was ihre Fähigkeit, Arbeitsplätze zu finden, die sie aus der Armut befreien können, weiter einschränkt.

*Diskriminierung  
verschlimmert  
Armut*

85. In **Nepal** sind die Daliten, die rund 20 Prozent der Gesamtbevölkerung stellen, unter der armen Bevölkerung des Landes überrepräsentiert. Bis zu 80 Prozent von ihnen leben unterhalb der Armutsgrenze, und ihr Anteil an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche beträgt nur 1 Prozent. Die ungleiche Verteilung der Ressourcen nach Kastengesichtspunkten, Einschränkungen der freien Berufswahl und ausbeuterische Produktionsverhältnisse sind die Hauptursachen dieser Entbehrung.<sup>32</sup>

86. In **Australien** erklären die hohe Konzentration der Arbeitslosigkeit in vielen Eingeborenenfamilien, die niedrigen Bildungsabschlüsse und Verzerrungen der lokalen Nachfrage den hohen Anteil entmutigter Arbeitnehmer unter den eingeborenen Jugendlichen<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> TEAM Consult, Pulchok, Lalitpur und Kathmandu: *Study report on discrimination and forced labour of occupational castes in Nepal*, für IAO-Nepal ausgearbeitetes Papier, (2002).

<sup>33</sup> B.H. Hunter und M.C. Gray: *Further investigations into indigenous labour supply: What discourages discouraged workers?* Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Working Paper 2/1999, S. 18-19.

**Diskriminierung  
und Kinderarbeit**

87. Kinderarbeit wird im allgemeinen mit der Armut von Eltern in Zusammenhang gebracht, die aufgrund ihrer sozialen oder ethnischen Herkunft mit Diskriminierung im Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Arme Alleinerzieherfamilien, deren Oberhaupt gewöhnlich Frauen sind, und Migrantenfamilien sind ebenfalls oft dazu gezwungen, ihre Kinder arbeiten zu lassen<sup>34</sup>. Die in letzter Zeit zu beobachtende Zunahme des Handels mit Arbeitskräften, wovon Frauen und Kinder überproportional betroffen sind, hängt zum Teil mit der geschlechtsspezifischen Diskriminierung im Arbeitsmarkt zusammen, die einen ungleichen Zugang von Frauen zu entlohnter Beschäftigung zur Folge hat, sowie mit traditionellen Vorstellungen, die Mädchen abwerten<sup>35</sup>.

**Kulturelle  
Normen und  
gesellschaftliche  
Vorstellungen**

88. Kulturelle Normen und gesellschaftliche Vorstellungen über die Rollen und Beziehungen der Geschlechter sind, wie man weiß, mit ausschlaggebend für Ausmaß und Art der Bildung, die Frauen und Männer erwerben. In den meisten Gesellschaften wird erwartet, daß Frauen und nicht Männer ihre berufliche Tätigkeit unterbrechen, um die Kinder oder sonstige Angehörige zu versorgen und den Haushalt zu führen. Dies geschieht trotz eindeutiger Beweise dafür, daß in vielen Ländern der Beitrag der Erwerbsarbeit der Frauen zum Haushaltsbudget ebenso bedeutend ist wie der der Männer und es es vielen Haushalten ermöglicht, über der Armutslinie zu bleiben. Die Zunahme der Alleinerzieherfamilien mit weiblichem Familienvorstand in vielen Teilen der Welt bestätigt die Bedeutung entlohnter Arbeit für das Wohl der Frauen und das ihrer Kinder. Die sich hartnäckig anhaltende Auffassung, daß das Geldverdienen für Frauen weniger wichtig ist als für Männer, kann Eltern, insbesondere wenn die Mittel knapp sind, dazu veranlassen, mehr in die Erziehung für Jungen als für Mädchen zu investieren. Dies wirkt sich dann auf die Qualität und Art der Arbeitsplätze aus, die Frauen angeboten werden können. Die schlechteren wirtschaftlichen Ergebnisse der Frauen verstärken dann wiederum die vorherrschenden Vorurteile darüber, wofür Frauen am besten geeignet sind, nämlich geringer qualifizierte und daher geringer bezahlte Tätigkeiten. Dies führt zur systematischen Unterbewertung ihres wirtschaftlichen Beitrags, hält eindeutig von einer Verbesserung ihrer Qualifikationen und Kompetenzen ab und verewigt ihre Armut.

89. Bildung und Qualifikationen sind bedeutende Mittel, um die sich aus Diskriminierung ergebenden Benachteiligungen im Arbeitsmarkt zu überwinden. Die Menschen zeigen unterschiedliche Fähigkeiten beim Erwerb und bei der Entwicklung von Kompetenzen und Arbeitseinstellungen, die vom Markt geschätzt werden. Diese unterschiedliche Fähigkeit hängt gewiß mit den Begabungen und Anstrengungen des einzelnen zusammen. Aber auch die Familie, das soziale Umfeld, die Zugehörigkeit zu einer Gruppe und die staatliche Politik prägen die Erwartungen, Möglichkeiten und Entscheidungen der Menschen im Bereich der Bildung und der Berufstätigkeit<sup>36</sup>. In Lateinamerika beispielsweise grassieren Analphabetentum und Armut vor allem unter den indigenen Völkern<sup>37</sup>, was auch auf die Tatsache zurückzuführen ist, daß sie in Gegenden leben, in denen am wenigsten in die Bildung und die sonstige soziale und wirtschaftliche Infrastruktur investiert wird, hauptsächlich deswegen, weil dort eingeborene Bevölke-

<sup>34</sup> IAA: *Combating the most intolerable forms of child labour: A global challenge*, für die Amsterdamer Kinderarbeitskonferenz ausgearbeitetes Hintergrundpapier (Genf, 1997), S. 10-11.

<sup>35</sup> IAA: *Schluß mit der Zwangsarbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001, Abs. 168.

<sup>36</sup> G.C. Loury: *Social exclusion and ethnic groups*, a.a.O.

<sup>37</sup> H.A. Patrinos: *The costs of discrimination in Latin America*, Human Capital Development and Operations Policy Working Paper (Washington, D.C., Weltbank, 1999).

ungsgruppen leben<sup>38</sup>. Unterkapitalisierung im Verein mit der geringen Qualität und der Unzulänglichkeit der vermittelten Bildung führt zu hohen Abbrecherquoten, niedrigeren Bildungserträgen und schließlich zu niedrigeren Verdiensten.

90. Ungleichheit bei den Ansprüchen und Rechten – gleich ob wirtschaftliche, bürgerliche oder Familienrechte – ist eine weitere bedeutende Quelle der Diskriminierung und der sozialen Ausgrenzung. In mehreren Ländern Nordafrikas und des Mittleren Ostens kann der ungleiche Rechtsstatus von Frauen in bezug auf Ehe und Erbschaft ein ernstes Hemmnis für die Erwerbsbeteiligung von Frauen sein<sup>39</sup>. In **Jemen** beispielsweise benötigen Frauen die Erlaubnis ihres Ehemanns, wenn sie außerhalb des Heims arbeiten oder verreisen wollen, was sie automatisch daran hindert, eine Reihe von Berufen aufzunehmen. Die Diskriminierung von Frauen in bezug auf Erbschaft schränkt die Fähigkeit von Frauen, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, ebenfalls ein. Eine geschlechtsbedingte Ungleichbehandlung hinsichtlich der Staatsangehörigkeit benachteiligt nicht nur Frauen, die ausländische Männer geheiratet haben, sondern auch ihre Kinder. Die Bildungs- und Beschäftigungschancen, selbst von männlichen Familienmitgliedern, sind erheblich geringer. Um dem abzuweichen, erließ der Rat für höhere Bildung von **Jordanien** im Jahr 1996 aufgrund einer Empfehlung der jordanischen Staatlichen Frauenkommission<sup>40</sup> einen Beschluß, wonach den Kindern jordanischer Frauen, die mit Ausländern verheiratet sind, aber ein jordanisches Familienbuch besitzen, in bezug auf ihr Recht auf Immatrikulation an einer Universität die gleiche Behandlung gewährt wird wie Inländern.

*Ungleichheiten  
bei Ansprüchen  
und Rechten*

<sup>38</sup> A. Bello und M. Rangel: *Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe* (Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik, 2000), S. 15.

<sup>39</sup> N. Hijab: *Laws, regulations, and practices impeding women's economic participation in the MENA region*, der Weltbank vorgelegter Bericht, 30. Apr. 2001.

<sup>40</sup> Die jordanische Staatliche Frauenkommission regte eine Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes an, um dem Ministerrat die Befugnis zu übertragen, den Kindern jordanischer, mit Ausländern verheirateter Frauen, die aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit beim Zugang zur Bildung und Beschäftigung auf Schwierigkeiten stießen, die jordanische Staatsangehörigkeit zu verleihen. Siehe Hijab, a.a.O.

### 3. Das sich wandelnde Gesicht der Diskriminierung bei der Arbeit

91. Ungünstige Unterscheidungen aufgrund des Geschlechts, der Rasse oder der Religion gehörten zu den ersten, die von der internationalen Gemeinschaft verurteilt und verboten wurden. Seitdem haben sich Verbreitung und Schwere der Diskriminierung aufgrund dieser Merkmale und ihre Erscheinungsformen verändert. Arbeitsmarktpraktiken, die einst als vollkommen akzeptabel angesehen wurden, sind mittlerweile in einigen Ländern für ungesetzlich erklärt worden, während derartige Praktiken in anderen Ländern unter Umständen nicht oder noch nicht als unangemessen angesehen werden. Hinsichtlich der sexuellen Ausrichtung beispielsweise sind erhebliche Fortschritte erzielt worden, indem dies als Diskriminierungsgrund bezeichnet worden ist und bekämpft wird in Ländern wie **Australien, Kanada, Niederlande, Slowenien, Schweden** oder **Vereinigten Staaten**. In den meisten Teilen der Welt weigert man sich jedoch nach wie vor hartnäckig, das Problem überhaupt zur Kenntnis zu nehmen. Dieses Kapitel gibt einen kurzen Überblick über das Fortbestehen alter Diskriminierungsformen in neuer Ausprägung und zeigt in jüngster Zeit anerkannte Diskriminierungsformen in der Arbeitswelt auf.

#### **Rassendiskriminierung: Kontinuität und Wandel**

92. Nicht die Merkmale einer Person, sondern die Auffassungen anderer Menschen von ihren kulturellen, sozialen oder physischen Unterschieden, wie der Hautfarbe, sind es, die zu Rassendiskriminierung führen<sup>41</sup>. In der Arbeitswelt bezeichnet der Begriff „Rassendiskriminierung“ willkürliche Hindernisse für das Fortkommen von Angehörigen sprachlicher Gemeinschaften oder Minderheiten, deren Identität auf religiösen oder kulturellen Merkmalen oder sogar der nationalen Herkunft beruht. Ethnische Minderheiten, eingeborene und in Stämmen lebende Völker, „farbige“ Menschen und Wanderarbeitnehmer sind häufige Opfer von Rassendiskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Ihre Diskriminie-

*Häufige Opfer  
von Rassen-  
diskriminierung*

<sup>41</sup> Die UNESCO hat seit den 1950er Jahren dazu beigetragen, die wissenschaftlichen Trugschlüsse zu entlarven, die den Begriff der Rasse umgeben. Siehe K.J. Partsch: „Fundamental principles of human rights: Self-determination, equality and non-discrimination“, in K. Vasak (Hrsg.): *The international dimensions of human rights* (Paris, UNESCO, 1982), S. 76-77.

rung wird mit der Vorstellung gerechtfertigt, daß sie „minderwertig“ und „unansehnlich“ sind.

93. Die von Rassendiskriminierung Betroffenen sind nicht immer wirtschaftlich benachteiligt. Ein Beispiel sind Menschen indischer Abstammung in **Ostafrika** und **Fidschi**, Menschen chinesischer Abstammung in **Indonesien** oder Menschen indischer oder chinesischer Abstammung in **Malaysia**. Sehr oft sind die Opfer von Rassendiskriminierung jedoch arm und manchmal sehr arm. In den **Vereinigten Staaten** beispielsweise bestehen nahezu 150 Jahre nach der Abschaffung der Sklaverei immer noch erhebliche Unterschiede zwischen Schwarzen und Weißen in bezug auf Arbeitslosigkeit, Löhne, Gesundheit und Sterblichkeit sowie die Inhaftierungsraten. Obwohl eine Mittelklasse afrikanischer Amerikaner entstanden ist, umfassen diese immer noch einen unverhältnismäßig hohen Anteil der amerikanischen Unterklasse. Das gleiche gilt für die Menschen afrikanischer Abstammung in **Brasilien**.

### Rassendiskriminierung und Arbeitslosenraten

94. Überall in Europa weisen die Roma die höchsten Arbeitslosenraten im Vergleich zum Rest der Bevölkerung auf. In der **Tschechischen Republik** beträgt ihre Arbeitslosenquote durchschnittlich 70 Prozent, kann aber in einigen Gebieten bis zu 90 Prozent erreichen<sup>42</sup>. In **Rumänien** haben zwischen 80 und 90 Prozent der Roma-Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter keinen Arbeitsplatz<sup>43</sup>. Das Verschwinden ihrer traditionellen Arbeitsplätze während der Phase der industriellen Entwicklung in der Nachkriegszeit und der Rückgang der Beschäftigung von manuellen Arbeitern nach 1989 erklären zum Teil diese Sachlage. Dennoch äußert sich die systematische und anhaltende Diskriminierung in beträchtlichen Ungleichheiten bei der Bildung und beim Zugang zu öffentlichen Stellen und Einrichtungen und der Behandlung durch diese, einschließlich des Justizsystems.

95. In ganz Südostasien sind ethnische Minderheiten und eingeborene Völker im Vergleich zu anderen Teilen der innerstaatlichen Bevölkerung schlechtergestellt. Die begrenzten statistischen Nachweise, die vorliegen, legen den Schluß nahe, daß sie von dem Rückgang der Armut in letzter Zeit weniger profitiert haben. In **Vietnam**, wo im letzten Jahrzehnt eindrucksvolle Fortschritte zu verzeichnen waren, ging die Armutsrate im Land insgesamt zwischen 1993 und 1998 von 58 auf 37 Prozent zurück. Die Anstrengungen zur Verminderung der Armut sind jedoch an den ethnischen Minderheiten weitgehend vorbeigegangen, da die Armutsrate in den Regionen, in denen sie konzentriert sind, wie das nördliche und das zentrale Hochland, mit 73 Prozent bzw. 91 Prozent nach wie vor hoch ist<sup>44</sup>.

96. In Lateinamerika kann die Armut der Eingeborenen auf die Diskriminierung der eingeborenen Bevölkerung im Arbeitsmarkt und auf die Einschränkungen beim Zugang zu und bei der Kontrolle über Land zurückgeführt werden. Bis vor kurzem erfolgte die Erwerbsbeteiligung dieser Bevölkerungsgruppen durch verschiedene Formen des Zwangs in der Landwirtschaft und im Bergbau<sup>45</sup>. Heute stellen sie einen erheblichen Anteil der Zeitarbeitskräfte in der gewerblichen Landwirtschaft in Ländern wie **Bolivien**, **Guatemala** und **Mexiko**. Die Lohnvorteile im Vergleich zu den Verdiensten in den Herkunftsgemeinden können zwar erheblich sein, die Kosten in bezug auf Gesundheit, Hygiene und entgan-

<sup>42</sup> Europäisches Zentrum für die Rechte der Roma (ERRC), Informationsblatt: *Roma in the Czech Republic*, aktualisiert im Okt. 1999.

<sup>43</sup> ERRC-Informationsblatt: *Roma in Romania*, aktualisiert im Okt. 1999.

<sup>44</sup> R. Plant: *Indigenous peoples, ethnic minorities and poverty reduction: Regional report* (Manila, Asiatische Entwicklungsbank, 2002), S. 32.

<sup>45</sup> IAA: *Schluß mit der Zwangsarbeit*, a.a.O.

gene Bildung für ihre Kinder können jedoch hoch sein<sup>46</sup>. Die Beteiligung eingeborener Bevölkerungsgruppen in den städtischen Arbeitsmärkten durch informelle Beschäftigung ist als Folge von Gewalt, Naturkatastrophen und der Verarmung ländlicher Gebiete immer wichtiger geworden.

97. Die wirtschaftliche und soziale Benachteiligung ethnischer Minderheiten wird auf das Versagen einer Politik zurückgeführt, die auf Annahmen und Modellen beruhte, die auf die spezifischen Umstände ethnischer Minderheiten nicht zutrafen. Dies hat viele Analysten dazu veranlaßt, einen Übergang von Maßnahmen, die die soziale und wirtschaftliche Assimilierung fördern, zu einem ethnisch differenzierten Ansatz zur Entwicklung und Armutslinderung zu befürworten. Ein solcher „identitätsbezogener Entwicklungsansatz“ zielt darauf ab, Mittel und Wege zu finden, um die Marktkräfte an ethnische Werte und Institutionen anzupassen<sup>47</sup>.

„Identitäts-  
bezogener  
Entwicklungs-  
ansatz“

98. Die Muster der Rassendiskriminierung von Wanderarbeitnehmern, Migranten der zweiten und dritten Generation und Bürgern ausländischer Herkunft haben sich mit der Intensivierung der globalen Migration erheblich gewandelt. Zwar hat die Diskriminierung von Ausländern ihren Ursprung oft in der Staatszugehörigkeit, doch spielen ihre Rasse, Hautfarbe und wahrgenommene Religion ebenfalls eine Rolle. Es ist die Wahrnehmung dieser Arbeitnehmer als Ausländer, die das diskriminierende Verhalten ihnen gegenüber erklären kann.

Globale Migration

99. Wanderarbeitnehmer sind heutzutage überall in der Welt in vielen Sektoren unverzichtbar, darunter die Landwirtschaft, die Bauwirtschaft, das arbeitsintensive verarbeitende Gewerbe, die Arbeit im Haushalt und der Sexsektor. Dies hat in einigen Fällen zu einem Wettbewerb zwischen Inländern, insbesondere in den marginalen Segmenten der Erwerbsbevölkerung, und Wanderarbeitnehmern geführt, die bereit sind, zu ungünstigeren Bedingungen zu arbeiten, was die Gefühle des Rassismus gegen die Neuankömmlinge noch weiter verstärkt hat. Häufig üben Wanderarbeitnehmer in europäischen Ländern jedoch Tätigkeiten aus, die die Einheimischen ablehnen<sup>48</sup>. Die Argumente, die zur Rechtfertigung der Rassendiskriminierung von Einwanderern angeführt werden, haben sich weiterentwickelt. Anstelle der älteren Theorien von der vermeintlichen Überlegenheit einer rassischen oder ethnischen Gruppe im Vergleich zu einer anderen werden die angeblich störenden Auswirkungen heraufbeschworen, die ausländische und „unvereinbare“ Kulturen auf die Integrität nationaler Identitäten haben können<sup>49</sup>.

Fremde und  
„unvereinbare“  
Kulturen

## Religionsbedingte Diskriminierung: Die Notwendigkeit einer besseren Prüfung und eines besseren Verständnisses

100. Die Zunahme der inländischen und internationalen Wanderungen hat offenbart, wie schwierig es ist, sozialen Zusammenhalt und soziale Integration mit der

<sup>46</sup> R. Plant: *Issues in indigenous poverty and development* (Washington, D.C., Interamerikanische Entwicklungsbank, 1998), S. 23.

<sup>47</sup> R. Plant: *Indigenous peoples*, a.a.O., S. 60.

<sup>48</sup> E. Reyneri: *Migrants in irregular employment in the Mediterranean countries in the European Union*, International Migration Paper No. 41 (Genf, IAA, 2001).

<sup>49</sup> Beitrag der Europäischen Kommission zur Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, vorgelegt auf der Europäischen Konferenz *Alle anders – alle gleich: Vom Grundsatz zur Praxis* (Straßburg, 2000).

Achtung religiöser und kultureller Vielfalt zu vereinbaren. Vor allem in den vergangenen zehn Jahren scheint Diskriminierung aufgrund der Religion größere Bedeutung erlangt zu haben. Die derzeit dringende Notwendigkeit, den Terrorismus zu bekämpfen und zu verhindern, hat Gefühle gegenseitiger Furcht und Diskriminierung zwischen Muslimen und Nichtmuslimen angefacht. Es ist jedoch klar, daß jede Strategie zur Bewältigung von Interessenkonflikten die Religionsfreiheit achten sollte; die Verweigerung des Grundrechts auf Ausübung einer Religion seiner Wahl kann Gesellschaften destabilisieren und Gewalt erzeugen.

101. Probleme der religionsbedingten Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf entstehen häufig infolge mangelnder Religionsfreiheit oder aufgrund von Intoleranz gegenüber Personen eines bestimmten Glaubens oder eines anderen Glaubens oder gegenüber denjenigen, die sich zu keiner Religion bekennen<sup>50</sup>. Beispiele für eine unfaire Behandlung in der Beschäftigung aus religiösen Gründen sind beleidigendes Verhalten seitens Kollegen oder Vorgesetzten bei der Arbeit gegenüber Angehörigen religiöser Minderheiten, mangelnde Achtung und Ignoranz religiöser Gebräuche, Arbeitszwang an religiösen Feiertagen, Vorurteile bei den Einstellungspraktiken und bei der Beförderung sowie mangelnde Achtung von Kleidungsvorschriften. So hat der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen die Anforderung, daß öffentliche Bedienstete und Schüler in der **Türkei** im Dienst oder in der Schule die Kopfbedeckung abnehmen müssen, als diskriminierend erachtet<sup>51</sup>. Diese Bestimmung hat vor allem für muslimische Frauen schwerwiegende Folgen, da dadurch ihr Recht auf gleichberechtigten Zugang zur Bildung und zur Beschäftigung wegen ihrer religiösen Praktiken möglicherweise eingeschränkt oder ganz ausgeschlossen wird.

*Unfaire Behandlung  
aus religiösen  
Gründen*

102. In der **Islamischen Republik Iran** wurde vor kurzem ein Nationaler Ausschuß für die Förderung der Rechte religiöser Minderheiten (Christen, Juden und Zoroastrier) eingesetzt, um die Probleme zu untersuchen, vor die diese Minderheiten gestellt sind, und Abhilfemaßnahmen zu empfehlen. Die Lage der Anhänger des Baha'i-Glaubens, einer nichtanerkannten religiösen Minderheit, gibt jedoch nach wie vor Anlaß zur Besorgnis. Die Hürden, mit denen diese Menschen beim Zugang zu höherer Bildung und zur Beschäftigung in öffentlichen Institutionen konfrontiert sind, sind nach wie vor hoch<sup>52</sup>.

103. Der Kampf gegen religionsbedingte Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und konkrete Nachweise, daß religionsbedingte Diskriminierung in der Arbeitsstätte beseitigt werden kann, sind ein guter Weg, um zu religiöser Toleranz in der Gesellschaft anzuhalten. Die Dynamik und die Erscheinungsformen religionsbedingter Diskriminierung in der Arbeitsstätte sind nicht so umfassend und so gut erforscht worden wie andere Formen der Diskriminierung. Dies hängt zum Teil mit der Schwierigkeit zusammen, ein Thema zu diskutieren, das der Privatsphäre und der allgemeineren Frage der Gewissensfreiheit zugerechnet wird. Ein weiterer Zwang betrifft, wie im Fall der nationalen Herkunft oder der politischen Meinung, das in vielen Ländern bestehende gesetzliche Verbot, Informationen zur Religion zu verlangen oder zu sammeln. In der Praxis ist es oft problematisch, religionsbedingte Diskriminierung zu entdecken und von Diskri-

*Förderung  
religiöser  
Toleranz in der  
Gesellschaft*

<sup>50</sup> IAA: *Equality in employment and occupation* (1988), a.a.O.

<sup>51</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Bericht III (1A), Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002, Bemerkung zum Übereinkommen Nr. 111, S. 497, Abs. 3.

<sup>52</sup> IAA: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Bericht III (1A), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001, Bemerkung zum Übereinkommen Nr. 111, S. 493, Abs. 11-12.

minierung aufgrund der Rasse oder der nationalen Herkunft zu unterscheiden, da Religion, Rasse und nationale Herkunft eng miteinander verwoben sind und oft zusammen als bestimmende Faktoren einer eigenständigen kulturellen oder ethnischen Identität empfunden werden<sup>53</sup>.

104. Systematische und fundierte Untersuchungen zur religionsbedingten Diskriminierung bei der Arbeit beschränken sich auf einige wenige Länder, insbesondere Nordirland<sup>54</sup> und in geringerem Maß die **Vereinigten Staaten**<sup>55</sup>. In jüngerer Zeit hat das Interesse der Arbeitgeber an religionsbedingter Diskriminierung in der Arbeitsstätte jedoch anscheinend zugenommen, da das Bewußtsein für die damit verbundenen potentiellen rechtlichen und wirtschaftlichen Belastungen gestiegen ist. Mit einer ähnlichen Tendenz kann in Europa als Folge der Annahme der Richtlinie 200/78/EG (27. November 2000) zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf durch die Europäische Union gerechnet werden. Diese Richtlinie fordert die Mitgliedstaaten auf, innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens Rechtsvorschriften zu erlassen, durch die u.a. Diskriminierungen in der Beschäftigung wegen der Religion untersagt werden.

## Die Beseitigung der Diskriminierung von Menschen, die mit HIV/AIDS leben – eine Herausforderung

105. Infolge des Ausmaßes und der tiefgreifenden sozialen, wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen der HIV/AIDS-Pandemie nimmt die Sorge über Diskriminierung bei der Arbeit aufgrund des HIV/AIDS-Status in der Welt zu.

106. Es wird geschätzt, daß 42 Millionen Männer, Frauen und Kinder weltweit mit HIV/AIDS leben. Die sozioökonomische und sexuelle Diskriminierung, die Frauen erleiden, erhöht ihre Anfälligkeit gegenüber HIV/AIDS. Die HIV/AIDS-Infektionsraten unter Frauen haben zugenommen, und bei jungen Frauen der Altersgruppe 15 bis 24 Jahre ist die Wahrscheinlichkeit, infiziert zu werden, heute doppelt so groß wie bei jungen Männern der gleichen Altersgruppe<sup>56</sup>.

107. In der Arbeitswelt kann die Diskriminierung von Arbeitnehmern, von denen bekannt ist bzw. vermutet wird, daß sie an HIV/AIDS leiden, von Kollegen, Kunden, Dienstleistern und Arbeitgebern ausgehen. Angst, Unwissenheit und die Vorurteile, die die Krankheit umgeben, sowie ein Mangel an Informationen über die Prävention und die Übertragung des Virus sind die Kernursachen der Diskriminierung bei der Arbeit aufgrund des HIV/AIDS-Status. Sorgen wegen der Kosten, die die Beschäftigung eines HIV-positiven Arbeitnehmers in Form rückläufiger Produktivität und steigender Arbeitskosten nach sich ziehen kann, spielen ebenfalls eine bedeutende Rolle.

*HIV/AIDS – Angst, Unwissenheit und Vorurteile*

<sup>53</sup> M.F. Fernández López und J. Calvo Gallego: *La discriminación por razones religiosas en Italia, España, Francia y los países hispanoparlantes y francófonos*, für diesen vierten Gesamtbericht ausgearbeitetes Hintergrundpapier.

<sup>54</sup> D. Smith und G. Chambers: *Inequality in Northern Ireland* (Oxford, Oxford University Press, 1991) und C. McCrudden: "The Northern Ireland Fair Employment White Paper: A critical assessment", in *The Industrial Law Journal* (London, Sweet and Maxwell Ltd.), Bd. 17, Nr. 3, Sept. 1988, S. 162-181.

<sup>55</sup> M. Lipson: *Literature review for religious discrimination in the workplace*, für diesen Gesamtbericht ausgearbeitetes Hintergrundpapier (Genf, IAA, 2001).

<sup>56</sup> UNAIDS: *AIDS epidemic update December 2002* (Genf, UNAIDS, 2002).

108. Die Diskriminierung von Menschen bei der Arbeit, von denen bekannt ist oder vermutet wird, daß sie unter HIV/AIDS leiden, kann viele Formen annehmen. Untersuchungen vor der Beschäftigung, die eine Einstellungsverweigerung zur Folge haben, sind weit verbreitet, selbst dort, wo es nationale und Arbeitsplatzmaßnahmen gegen Diskriminierung aufgrund von HIV/AIDS gibt, einschließlich im südlichen Afrika. Eine zunehmende Zahl von Ländern schreibt einen HIV/AIDS-Test für langfristige ausländische Besucher (d.h. Studenten und Arbeitnehmer) vor der Einreise vor<sup>57</sup>. In einigen asiatischen Ländern müssen sich weibliche Wanderarbeitnehmer obligatorischen HIV/AIDS-Tests unterziehen<sup>58</sup>.

109. Verletzungen der ärztlichen Schweigepflicht kommen ebenfalls häufig vor, was wiederum entweder zur Entlassung oder zur Kündigung führt. Der Druck auf HIV-positive Arbeitnehmer und die ihnen entgegenschlagende Feindseligkeit sind manchmal so groß, daß sie sich genötigt fühlen zu kündigen, obwohl sie nicht formell entlassen worden sind. Eine IAA-Untersuchung ergab, daß Verletzungen der Schweigepflicht und Entlassungen in **Brasilien, Côte d'Ivoire, Frankreich, Indien, Indonesien, Jamaika, Mexiko, Südafrika, Thailand, Uganda, Ungarn** und den **Vereinigten Staaten** weit verbreitet sind<sup>59</sup>. Bei anderen Diskriminierungsformen kann es sich handeln um Entlassung ohne medizinische Beweise, ohne eine Kündigungsfrist oder ohne eine Anhörung, Rückversetzung auf Stellen, die weniger Erfahrung und geringere Qualifikationen erfordern, Vorenthaltung von Versicherungsleistungen zur Bestreitung der Kosten im Zusammenhang mit AIDS, Gehaltskürzung oder Belästigung<sup>60</sup>.

*Feindseligkeit  
gegenüber  
HIV-positiven  
Arbeitnehmern*

110. Schwer diskriminiert werden Arbeitnehmer, die wirtschaftliche Tätigkeiten ausführen, die von der Gesellschaft mißbilligt werden oder die als illegal angesehen werden, wie Sexarbeiter oder Wanderarbeitnehmer. HIV/AIDS verstärkt auch die Ungleichheit der Geschlechter durch seine Auswirkungen auf die weiblichen Mitglieder von Familien, die von der Epidemie betroffen sind. Die Last der Betreuung HIV-infizierter Familien- und Gemeinschaftsmitglieder wird meistens Frauen und Mädchen aufgebürdet, was ihre Arbeitsbelastung erhöht und ihre Erwerbs- und Bildungsmöglichkeiten vermindert. Ältere Arbeitnehmerinnen müssen möglicherweise Verantwortung für verwaiste Enkelkinder übernehmen, obwohl ihren Fertigkeiten keinerlei wirtschaftlicher Wert beigemessen wird.

## **Diskriminierung aufgrund von Behinderung**

111. Nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) leben zwischen 7 und 10 Prozent der Weltbevölkerung mit Behinderungen, und dieser Anteil dürfte in der Zukunft angesichts des Alterns der Bevölkerung weiter zunehmen. Die überwiegende Mehrheit lebt in Entwicklungsländern, und auf dem Land scheinen die Behinderungsraten höher zu sein als in den Städten. Die Behinderungsraten für Frauen scheinen in entwickelten Ländern höher und in Entwicklungsländern niedriger zu sein als die für Männer. Dagegen scheinen in

<sup>57</sup> Im Febr. 2002 führte das Außenministerium der Vereinigten Staaten 60 Länder auf, die solche Tests vorschreiben. Siehe <http://travel.state.gov/HIVtestingreqs.html>

<sup>58</sup> Vereinte Nationen: *Report of the Asian-Pacific regional seminar of experts on migrants and trafficking in persons with particular reference to women and children: Note by the Secretary-General*, Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, Genf, 21. Mai-1. Juni 2001, Dok.A/CONF.189/PC.2/3, Abs. 49.

<sup>59</sup> L. N'Daba und J. Hodges-Aeberhard: *HIV/AIDS and employment* (Genf, IAA, 1998), S. 3 und 31-34.

<sup>60</sup> T. de Bruyn: *HIV/AIDS and discrimination: A discussion paper* (Montreal, Canadian HIV/AIDS Legal Network and Canadian AIDS Society, 1998).

erster Linie Männer von schweren Beeinträchtigungen betroffen zu sein. Behinderungen haben auch einen sehr starken ethnischen Beigeschmack. In den **Vereinigten Staaten** weisen in der Altersgruppe der 18-69 jährigen die eingeborenen Amerikaner wegen chronischer Erkrankungen den höchsten Prozentsatz an Beeinträchtigungen der Arbeitsfähigkeit auf (17,3 Prozent)<sup>61</sup>. Sowohl in entwickelten als auch in Entwicklungsländern haben behinderte Menschen ein niedrigeres Bildungs- und Einkommensniveau, und im Vergleich zur übrigen Bevölkerung ist es weniger wahrscheinlich, daß sie über Ersparnisse verfügen. Eine Behinderung vergrößert das Armutsrisiko, und Armutsverhältnisse erhöhen das Behinderungsrisiko.

112. Kriege und militärische Konflikte sind bedeutende Ursachen für Behinderungen, insbesondere psychologische Behinderungen, die oft nicht diagnostiziert und aufgezeichnet werden. Kriegsflüchtlinge sind ebenfalls anfällig für Krankheiten, die eine Behinderung verursachen können, und zwar wegen der Bedingungen, denen sie unterwegs und in Lagern ausgesetzt sind.

113. Der Begriff „Behinderung“ bedeutet nicht nur einen Krankheitszustand; er bezeichnet vielmehr eine allgemeine und im Fluß befindliche Kategorie, die mit sozialen Benachteiligungen und Beschränkungen verbunden ist. Menschen mit Behinderungen sehen sich einer Stigmatisierung und einem begrenzten Verständnis ihrer Fähigkeiten und Bestrebungen gegenüber. Menschen können in verschiedenen Stadien ihres Lebens, bei der Geburt oder im späteren Leben und während der Ausbildung oder während der Beschäftigung, eine Behinderung erleiden. Zu Behinderungen kann es auf verschiedene Weise kommen, sie können unterschiedliche Formen annehmen, und es kann sich dabei um eine körperliche, sensorische, geistige oder seelische Beeinträchtigung handeln. Behinderungen können sich wegen ihrer Verschiedenartigkeit unterschiedlich auf die Arbeitsfähigkeit der betroffenen Menschen auswirken, und sie erfordern unterschiedliche Anpassungsmaßnahmen. Dies wiederum führt zu unterschiedlichen Diskriminierungsformen.

*Behinderung –  
eine allgemeine  
und im Fluß  
befindliche  
Kategorie*

114. Die häufigste Form der Diskriminierung von Behinderten besteht darin, daß ihnen Möglichkeiten vorenthalten werden, entweder überhaupt zu arbeiten oder ihre Fähigkeiten und ihr Potential zu nutzen. Die Arbeitslosenquoten von Personen mit Behinderungen werden in vielen Entwicklungsländern auf 80 Prozent oder mehr geschätzt. In Osteuropa nahmen die Arbeitslosenquoten von Behinderten und der Anteil der Region an der Gesamtzahl arbeitsloser Arbeitssuchender in den neunziger Jahren wegen der Rezession und der Umstrukturierung des Wirtschaftssystems stark zu.

115. Die Mehrheit der Behinderten ist normalerweise in Berufen und Industriezweigen mit niedrigen Zugangsbarrieren oder in reservierten Tätigkeiten anzutreffen. In **Brasilien** und **Costa Rica** sind die Chancen, daß Behinderten ein Arbeitsplatz im formellen Markt angeboten werden, gering, so daß ihnen meistens nur die Wahl bleibt, in kleinen, informellen Familienbetrieben in der Landwirtschaft oder im Dienstleistungsbereich zu arbeiten. Dies erklärt zum Teil die unterschiedlichen Durchschnittslöhne behinderter und nichtbehinderter Menschen: Nichtbehinderte Arbeitnehmer verdienen 45,8 Prozent mehr als behinderte

<sup>61</sup> Nationales Institut für Behinderungs- und Rehabilitationsforschung der Vereinigten Staaten: *Chartbook on work and disability in the United States, 1998* (Washington, D.C.), S. 28. Siehe auch unter [www.infouse.com/disabilitydata/workdisability\\_3\\_5.html](http://www.infouse.com/disabilitydata/workdisability_3_5.html)

Arbeitnehmer in **Brasilien** und 11,5 Prozent mehr in **Costa Rica**, wo der Begriff der Behinderung weitergefaßt ist<sup>62</sup>.

116. Menschen mit Behinderungen werden oft geringbezahlte, unqualifizierte und sehr einfache Aufgaben zugewiesen, oder sie gehören zu der Gruppe der „zuletzt geheuerten – zuerst gefeuerten“ Arbeitnehmer, die für die Auswirkungen einer Rezession anfälliger sind. Die höhere Arbeitslosigkeit unter behinderten Menschen ist in erheblichem Ausmaß auf Diskriminierung im Bereich der Bildung und Ausbildung zurückzuführen. Das Bildungssystem ist oft nicht auf die Bedürfnisse behinderter Menschen zugeschnitten, und die in spezialisierten Zentren gebotene Ausbildung vermittelt häufig nur eine enge Bandbreite von Qualifikationen. Die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien eröffnet neue Wege sowohl für die Bildung als auch für die Beschäftigung. Fernunterricht und Telearbeit bieten einigen Gruppen von Personen mit Behinderungen neue Möglichkeiten, da dabei physische Hindernisse entfallen.

*Behinderte Menschen – zuletzt geheuert – zuerst gefeuert*

117. Behinderte stoßen auch auf Diskriminierung im Arbeitsmarkt aufgrund falscher Vorstellungen der Arbeitgeber und der Kollegen über ihre Fähigkeiten und aufgrund der mangelnden Anpassung der Arbeitsumgebung. Die Arbeitgeber, die Behinderte einstellen, haben hauptsächlich zwei Sorgen: Die mit der Einstellung von Personen mit Behinderungen verbundenen Kosten können höher sein, wenn diese besondere Einrichtungen benötigen oder wenn Anpassungen der physischen Umwelt erforderlich sind; und die Beeinträchtigungen, unter denen behinderte Menschen leiden, können sich auf ihre Produktivität auswirken. Dies scheint vor allem den Arbeitgebern in Kleinbetrieben Sorge zu bereiten. Eine im **Vereinigten Königreich** durchgeführte Untersuchung zeigte, daß mehr als die Hälfte der Arbeitgeber, die Behinderte beschäftigten, keine physischen Anpassungen vorzunehmen brauchten, und wenn welche vorgenommen worden waren, dann waren sie nicht kostspielig oder kompliziert gewesen<sup>63</sup>.

## **Alter als Diskriminierungsfaktor im Arbeitsmarkt**

118. Wie wichtig es ist, Diskriminierung aufgrund des Alters anzugehen, fällt ins Auge, wenn man die Verschiebung in der Altersstruktur der Weltbevölkerung betrachtet. Das Tempo des Alterns ist von Land zu Land und Region zu Region verschieden. Entwicklungsländer haben nach wie vor eine relativ junge Bevölkerung, während die Industrieländer eine relativ alte Bevölkerung haben. Aber die Bevölkerung der Entwicklungsländer altert schneller als die der Industrieländer. Vorausschätzungen zufolge werden im Jahr 2050 33 Prozent der Menschen in entwickelten Ländern und 19 Prozent in Entwicklungsländern älter als 60 Jahre sein, und letztere werden 1,6 Milliarden ausmachen, d.h. mehr als 80 Prozent der älteren Bevölkerung der Welt<sup>64</sup>. Die Mehrheit der älteren Menschen weltweit sind Frauen; sie machen 55 Prozent der Altersgruppe der über 60jährigen und 61 Prozent der Altersgruppe der über 80jährigen aus<sup>65</sup>. Diese Feminisierung der

*Verschiebung der Altersstruktur*

<sup>62</sup> G. Hernández Licona: „Disability and the labour market in Latin America“, auf der Jahreskonferenz der Interamerikanischen Entwicklungsbank vorgelegtes Papier, Chile, März 2001, in *Disability World*, Ausgabe Nr. 9, Juli-Aug. 2001 und [www.disabilityworld.org/07-08\\_01/labour1.html](http://www.disabilityworld.org/07-08_01/labour1.html)

<sup>63</sup> Institute of Employment Studies and MORI: *Impact on small business of lowering the Disability Discrimination Act Part II threshold* (Stratford-on-Avon, Disability Rights Commission, 2001).

<sup>64</sup> Vereinte Nationen: *World Population Prospects: The 2000 revision: Highlights*, Dok. ESA/P/WP.165 (Entwurf), Febr. 2001 (New York, Vereinte Nationen), S. 14-15.

<sup>65</sup> HelpAge International: *State of the world's older people 2002* (London, 2002), S. 4.

Älteren ist in entwickelten Ländern stärker ausgeprägt, obwohl sich die Kluft zwischen der Lebenserwartung der Frauen und der der Männer in Entwicklungsländern rascher vergrößert.

119. „Altsein“ ist ein relativer Begriff, und seine Wahrnehmung wandelt sich mit der Zeit und von einer Kultur zur anderen. Das gesetzliche Rentenalter ist von Land zu Land verschieden. Innerhalb desselben Landes kann es je nach Wirtschaftszweig und innerhalb desselben Wirtschaftszweigs je nach dem Geschlecht unterschiedlich sein. Überall jedoch sehen sich ältere Arbeitnehmer Diskriminierungen ausgesetzt, obwohl die Gründe dafür unterschiedlich sind.

120. In vielen Entwicklungsländern haben die zunehmende Exportabhängigkeit, die internationale Verschuldung und die Industrialisierung dazu geführt, daß Regionen und Sektoren wie der landwirtschaftlichen Produktion und dem informellen Handel, wo ältere Menschen, vor allem Frauen, aktiver sind, Ressourcen entzogen worden sind. In vielen der Übergangswirtschaften Osteuropas und der ehemalige Sowjetunion hat die hohe Arbeitslosigkeit den Wettbewerb um Arbeitsplätze jeder Art verschärft, wobei ältere Menschen mehr und mehr von den Beschäftigungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden<sup>66</sup>.

121. Die Hürden, denen sich ältere Arbeitnehmer bei der Suche nach einer Beschäftigung gegenübersehen, sind hoch, und wenn sie ihren Arbeitsplatz verlieren, ist es schwer für sie, eine neue Beschäftigung zu finden<sup>67</sup>. Der Ausschluß von der Beschäftigung kann auf offene Diskriminierung in Form von Altersgrenzen für die Einstellung zurückzuführen sein oder kann subtilere Formen annehmen wie beispielsweise Behauptungen, daß diese Arbeitnehmer kein „Karrierpotential“ oder „zuviel Erfahrung“ haben. Diskriminierung aufgrund des Alters ist nicht auf das rentenalernahe Alter beschränkt. Eine in Estland 1998 durchgeführte Erhebung zeigte, daß die Vorstellungen der Arbeitgeber von einem weiblichen Arbeitnehmer eines bestimmten Alters eine erhebliche Rolle bei den verminderten Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen spielten. Ältere weibliche Arbeitnehmer wurden von den Arbeitgebern in Berufen wie Sekretärinnen und Verkäuferinnen und in Dienstleistungsberufen, wo jung aussehende Frauen unter 30 vorgezogen wurden, konsequent diskriminiert<sup>68</sup>.

*Ältere Arbeitnehmer stehen vor Beschäftigungshürden*

122. Ältere Arbeitnehmer werden auch durch Altersgrenzen für die Ausbildung diskriminiert. In der Europäischen Union arbeitet zwar die Hälfte der Arbeitnehmer über 50 in Ausbildungsbetrieben, doch nehmen weniger als 15 Prozent von ihnen an – betrieblichen oder privaten – Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teil<sup>69</sup>. In Ländern, in denen Lohn- und Gehaltserhöhungen von der Betriebszugehörigkeit abhängen, könnten Firmen versucht sein, ältere Arbeitnehmer durch billigere jüngere zu ersetzen.

123. Mittelbare Diskriminierung ist unter Umständen schwieriger aufzuspüren. Dabei handelt es sich im allgemeinen um Maßnahmen, die die Voraussetzungen schaffen, um ältere Arbeitnehmer zum vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand zu zwingen. Diese Maßnahmen können Angebote von Regelungen eines freiwilligen Ausscheidens umfassen, wobei auf mehr oder weniger subtile Weise zusätzlich

<sup>66</sup> HelpAge International: *The ageing and development report: Poverty, independence and the world's older population* (London, 1999), S 9.

<sup>67</sup> IAA: *World Employment Report 1998-99* (Genf, 1999), S. 188-191.

<sup>68</sup> IAA: *Realizing decent work for older women workers* (Genf, 2000) S. 15.

<sup>69</sup> Europäische Kommission: vom Europäischen Rat in Stockholm angeforderter Bericht: „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns“, Bericht der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen (Brüssel, 2002), S. 5.

Druck ausgeübt wird, diese anzunehmen. So hat eine im **Vereinigten Königreich** durchgeführte Umfrage ergeben, daß zwischen 1991 und 1996 sechs von zehn befragten Organisationen zugaben, daß sie nach dem Beschluß, ihr Personal zu vermindern, ältere Arbeitnehmer ins Visier nahmen<sup>70</sup>.

## Mehrfachdiskriminierung: Die Anhäufung von Benachteiligungen

124. Die Menschen erfahren Diskriminierung im Arbeitsmarkt auf unterschiedliche Weise. Die Intensität oder Schwere der Benachteiligungen, mit denen sie konfrontiert sein können, hängt von der Zahl und der Wechselwirkung der persönlichen Merkmale ab, die ihre Diskriminierung bewirken. Beispielsweise kann eine Person nach Rasse/Hautfarbe verschieden sein (z.B. schwarz); eine schwarze Person kann eine Frau sein; eine Frau kann eine körperliche Behinderung haben; eine Person mit einer Behinderung kann alt sein; und eine Person kann alle diese Merkmale aufweisen, d.h. sie kann eine ältere, behinderte, schwarze Frau sein und daher sehr komplexe Formen der Diskriminierung erfahren.

125. Die Benachteiligungen oder Entbehrungen, die Frauen aufgrund ihres Geschlechts erfahren, können nicht von den Benachteiligungen getrennt werden, die von anderen persönlichen Eigenschaften und Identitäten herrühren, die mit ihrer Religion, Rasse oder nationalen Abstammung zusammenhängen. Die Wechselwirkung von Identitäten hat Erfahrungen der Ausgrenzung und Benachteiligung zur Folge, die nur Personen mit mehrfachen Identitäten kennen. In **Brasilien** zeigen neuere, nach Hautfarbe und Geschlecht aufgeschlüsselte Arbeitsmarktdaten, daß das Gefälle zwischen weißen und schwarzen Frauen in bezug auf die Erwerbs- und Arbeitslosenquoten und das Entgelt in den vergangenen Jahren größer geworden ist<sup>71</sup>. Dies legt den Schluß nahe, daß Rassen- und Klassenzugehörigkeit ausschlaggebend für die unterschiedlichen Auswirkungen waren, die Maßnahmen zur Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter auf weibliche Arbeitnehmer gehabt haben.

126. Gruppenübergreifende Analysen entstanden aus der Einsicht, daß das traditionelle Verständnis der Diskriminierung aus bestimmten Gründen (z.B. Rassen-diskriminierung) nicht Erfahrungen einschloß, die spezifischen Untergruppen von Personen (z.B. Frauen) eigen waren<sup>72</sup>. Davon ausgehend hat sich die gruppenübergreifende Analyse zu dem Verständnis weiterentwickelt, daß alle Diskriminierungsgründe sich gegenseitig beeinflussen und spezifische Diskriminierungserfahrungen bewirken können. Dieser Ansatz ist besonders nützlich für die Bloßstellung neuer Formen von Diskriminierung, die der Öffentlichkeit verborgen geblieben sind, wobei die Aufmerksamkeit auf diejenigen gelenkt wird, die am meisten benachteiligt werden. Solche Einsichten in die Diskriminierung sollten zu wirksameren Maßnahmen zur Bekämpfung des Phänomens führen.

*Wechselwirkung der Identitäten*

*Diskriminierungsgründe können sich gegenseitig beeinflussen*

<sup>70</sup> Arrowsmith und McGoldrich, 1996, zitiert in A. Samorodov: *Ageing and labour markets for older workers*, Employment and Training Paper No. 33 (Genf, IAA, 1999), S. 16.

<sup>71</sup> A.S.A. Guimarães: *Las causas de la pobreza negra en Brasil: algunas reflexiones*, in *Raza y obreza: consulta interagencias sobre Afrolatinoamericanos*, Arbeitspapier Nr. 9. nachhaltige Entwicklung in Lateinamerika und der Karibik: erster Bericht (Interamerikanischer Dialog, Weltbank und Interamerikanische Entwicklungsbank, Nov. 2000), S. 51-58.

<sup>72</sup> T. Makkonen: *Multiple, compound and intersectional discrimination: Bringing the experiences of the most marginalized to the fore* (Turku Åbo, Åbo Akademi Universität, Institute für Menschenrechte, 2002).

127. Diskriminierung weist eindeutige Lebenszyklus-Dimensionen auf. Wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, dann häufen und verstärken sich die Benachteiligungen mit der Zeit, was sich nachteilig auf das Leben nach der Arbeit und auf die Gesellschaft allgemein auswirkt. Geschlechtsspezifische Ungleichheiten beim Sozialschutz zeigen die schädlichen Folgen unmittelbarer und mittelbarer Formen der Diskriminierung von Frauen während des gesamten Erwerbslebens. Die Unterbrechung der Berufstätigkeit der Frauen, die geringere Bezahlung und die kürzeren Beitragszeiten sowie ihr früherer Eintritt in den Ruhestand bedeuten, daß die Sozialleistungen für Frauen im Durchschnitt niedriger liegen als für Männer. Frauen werden von den betrieblichen Pensions- und Krankenkassen wegen ihres niedrigeren Status oder wegen der ungenügenden Zahl der Dienstjahre oft ausgeschlossen. Im Rahmen obligatorischer Rentenspar-systeme erhalten Frauen niedrigere Renten als Männer, wenn die Rente nach der längeren Lebenserwartung der Frauen berechnet wird. Auf dem Geschlecht beruhende ungleiche Einkommensansprüche bei Erreichen des Rentenalters haben ernste Folgen für die Sozial- und Beschäftigungspolitik angesichts der Feminisierung der Älteren in allen Regionen<sup>73</sup>. Dies zeigt die Bedeutung eines auf dem Lebenszyklus beruhenden Ansatzes im Kampf gegen die Diskriminierung.

### *Lebenszyklus- Dimensionen der Diskriminierung*

<sup>73</sup> IAA: *Gender, poverty and employment: A reader's kit* (Genf, 2000).

---

## ***TEIL II. Ausgewählte Tendenzen und grundsatzpolitische Fragen***

## **1. Die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten im Arbeitsmarkt als Legitimierung von Diskriminierung bei der Arbeit aufgrund des Geschlechts**

128. Da es keine Arbeitsmarktindikatoren gibt, die Diskriminierung bei der Arbeit unmittelbar messen, greift dieses Kapitel auf vier Reihen von Daten zurück, die allgemein als vollwertige Ersatzindikatoren anerkannt werden. Dabei handelt es sich um geschlechtsspezifische Ungleichheiten in bezug auf die Erwerbsquoten, die Arbeitslosenquoten, das Entgelt und die von den meisten Frauen und den meisten Männern verrichteten Tätigkeiten.

129. Zwar sind nach dem Geschlecht aufgeschlüsselte Daten nach wie vor begrenzt und lückenhaft, sie sind aber leichter zugänglich als nach anderen Arten der sozialen Kategorisierung aufgeschlüsselte Daten. Zur Veranschaulichung wird auf einige dieser Daten kurz eingegangen, um vergleichbare Wege für die Analyse von Diskriminierung in bezug auf andere Gruppen aufzuzeigen, wenn Daten zu diesen verfügbar werden (z.B. für rassische und ethnische Gruppen, Arbeitnehmer unterschiedlicher nationaler Herkunft, Personen mit Behinderungen, ältere Arbeitnehmer).

### ***Diskriminierung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt***

130. Eine Methode zur Beurteilung der Diskriminierung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt besteht darin, die relative Erwerbsbeteiligung in Betracht zu ziehen. Die der IAO vorliegenden Informationen über die Erwerbsbeteiligung der Frauen für die Jahre 1990 und 2000 (siehe Anhang 3, Tabelle 1) bieten ein unterschiedliches Bild. Während die Frauenerwerbsquote in den meisten Industrieländern und in Lateinamerika und der Karibik weiter zunahm, war diese Zunahme in asiatischen Ländern weniger ausgeprägt, wo in bestimmten Fällen Frauen von der Finanzkrise anscheinend härter getroffen worden sind als Männer, was in den rückläufigen Erwerbsquoten zum Ausdruck kam. In den Übergangswirtschaften und in Afrika südlich der Sahara ist die Erwerbsquote sowohl für Frauen als auch für Männer zurückgegangen. In etlichen Fällen, in denen sich die Kluft zwischen

### ***Relative Erwerbsbeteiligung***

den Männer- und Frauenerwerbsquoten weiter verringerte, war dies auf rückläufige oder stagnierende Quoten für Männer und steigende Quoten für Frauen zurückzuführen.

131. Diskriminierung baut für einige Gruppen Hürden beim Eintritt in den Arbeitsmarkt auf; sie erschwert auch den Verbleib in einer Beschäftigung. Frauen, insbesondere Frauen mit niedrigem Bildungsniveau und ältere Frauen, laufen eher Gefahr, ihren Arbeitsplatz zu verlieren als Männer, und sie haben auch beim Wiedereintritt in das Erwerbsleben mit mehr Schwierigkeiten zu kämpfen als Männer.

132. Die Arbeitslosenquoten waren für Männer fast immer höher als für Frauen. In den letzten Jahren hat es jedoch bemerkenswerte Ausnahmen gegeben (siehe Anhang 3, Tabelle 2). Die Arbeitslosenquote war für Frauen geringer als für Männer in den **baltischen Staaten**, in Teilen **Ostafrikas** und in entwickelten Ländern wie **Australien, Japan, Kanada, Neuseeland** und dem **Vereinigten Königreich**. Dies kann darauf zurückzuführen sein, daß die angebotenen Arbeitsplätze mit Beschäftigungsbedingungen verbunden sind, die Frauen bereitwilliger annehmen als Männer (z.B. prekäre Verträge, schlechte Bezahlung), und daß Arbeitgeber Arbeitnehmer mit bestimmten Eigenschaften bevorzugen (z.B. weibliche Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen). Bei der Auswertung sinkender Arbeitslosenquoten ist jedoch Vorsicht geboten. Frauen und auch andere diskriminierte Gruppen passen sich unter Umständen an sich verschlechternde Arbeitsmarktbedingungen an, indem sie i) lieber kürzere Arbeitszeiten akzeptieren, als überhaupt keine Arbeit zu haben, und daher unterbeschäftigt werden, und ii) angesichts der Diskriminierung entmutigt werden und die aktive Arbeitsuche ganz einstellen. Unterbeschäftigung und das Phänomen der „entmutigten Arbeitnehmer“ sind unter diskriminierten Gruppen weiter verbreitet und verschleiern tendenziell höhere, tatsächliche Arbeitslosenquoten.

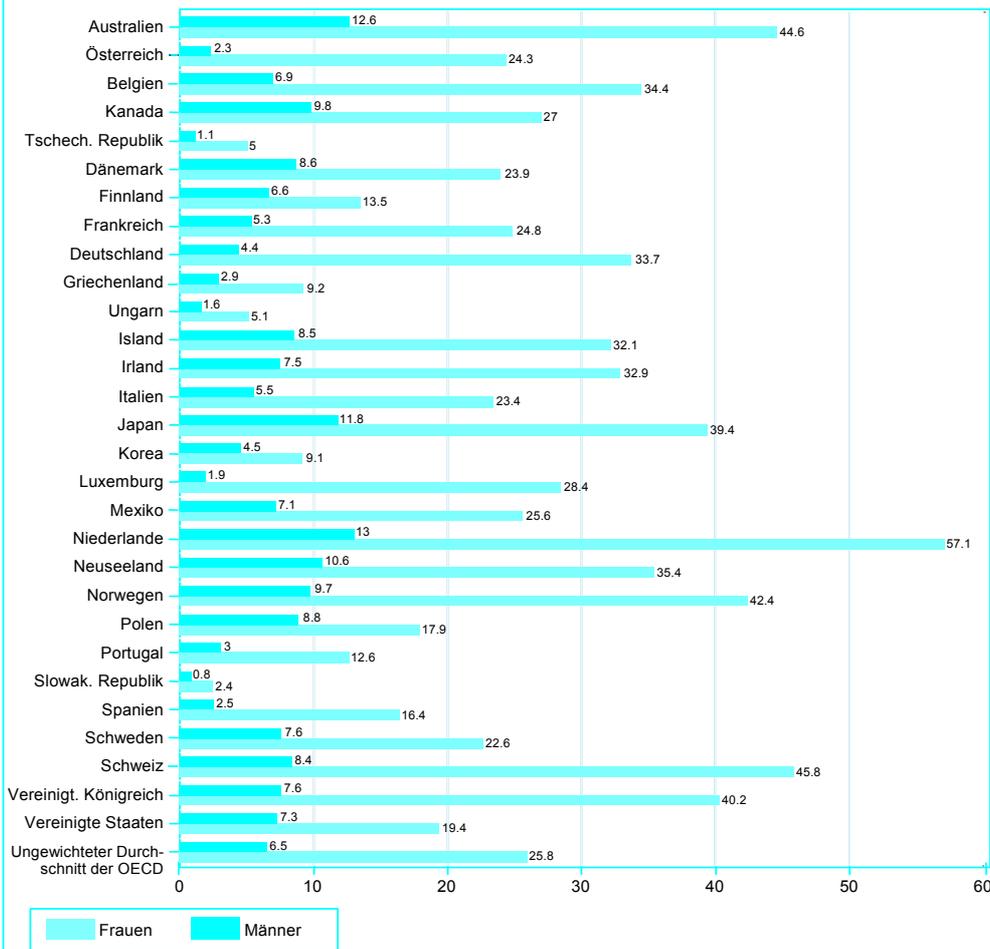
133. Die weltweit zunehmende Erwerbsbeteiligung der Frauen hat deren wirtschaftlichen Beitrag zweifellos sichtbar gemacht und läßt unter Umständen auf eine geringere Diskriminierung beim Zugang zur Beschäftigung schließen: Hat sich aber der Status der Frauen verbessert? Um diese Frage zu beantworten, muß man Art und Qualität der Frauen zugänglichen Arbeitsplätze im Vergleich zu denen, die Männern zur Verfügung stehen, untersuchen.

134. Der Beschäftigungsstatus von Männern und derjenige von Frauen weisen unterschiedliche Merkmale auf. Männer finden sich in der Regel in regulären und besser bezahlten Positionen, während Frauen häufig in peripheren, unsicheren und schlechter bezahlten Positionen anzutreffen sind. Einstellungspraktiken, die Männer bevorzugen, oder Hindernisse bei der Beförderung oder der beruflichen Entwicklung von Frauen bewirken den Ausschluß von Frauen oder ihre „Abdrängung“ in bestimmte Tätigkeiten. Frauen sind unter Teilzeitkräften stark vertreten (siehe Abbildung 3). In den neunziger Jahren stieg der Anteil der Teilzeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung in den meisten Industrieländern, fiel aber in mehreren lateinamerikanischen und karibischen Ländern sowohl für Frauen als auch für Männer. In **Japan** und den **Vereinigten Staaten** waren gegen Ende des Jahrzehnts rund 70 Prozent alle Teilzeitkräfte Frauen. Wo die Teilzeitarbeit für Frauen zugenommen hat, scheint sie zunehmend unfreiwillig geleistet zu werden<sup>1</sup>.

*Unterschiedlicher Beschäftigungsstatus von Männern und Frauen*

<sup>1</sup> IAA: *Key Indicators of the Labour Market (KILM) 2001-02* (Genf, 2002), S. 721.

Abbildung 3. Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen und Männer an der weiblichen und männlichen Gesamtbeschäftigung, 2000 (Personen im Alter zwischen 15 und 64)



Quelle: OCED: Employment Outlook 2002 (Paris, 2002)

135. Die Zunahme der ständigen Zeitarbeit (d.h., daß Arbeitnehmer ständig verlängerte kurzfristige, befristete oder zeitweilige Verträge haben oder daß sie solche Verträge mit kurzen Unterbrechungen dazwischen haben) betrifft überproportional weibliche Arbeitnehmer und andere diskriminierte Gruppen ungeachtet ihres Bildungsniveaus. Frauen sind auch unter den Heimarbeitern, Gelegenheitskräften und Zeitarbeitskräften überrepräsentiert. Im Bereich der selbständigen Erwerbstätigkeit sind im Verhältnis mehr Männer als Frauen Arbeitgeber, während Frauen eher als Selbständige und in der informellen Wirtschaft tätig sind. Schließlich dominieren Frauen eindeutig in der Kategorie der (oft unbezahlt) mithelfenden Familienarbeitskräfte.

136. Die Zunahme der Beschäftigung von Frauen im nichtlandwirtschaftlichen Sektor ist ein Indikator für die bei der Verwirklichung eines der Millennium-Entwicklungsziele erreichten Fortschritte, was die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und die Ermächtigung der Frauen angeht. Hier scheinen in den meisten Ländern Verbesserungen zu verzeichnen gewesen sein (siehe Anhang 3, Tabelle 1).

## Diskriminierung im Beruf

137. Wenn eine Person die Hürde des Eintritts in den Arbeitsmarkt überwunden hat, leidet sie möglicherweise weiter unter diskriminierender Behandlung. So können sich Frauen dazu entschließen, einen bestimmten Berufsweg aufzugeben, weil sie mit Diskriminierung rechnen. Eine solche Diskriminierung zeigt sich in den Mustern der beruflichen Trennung. Dies bezieht sich auf die Tatsache, daß Männer und Frauen in der Regel in verschiedenen Sektoren der Volkswirtschaft arbeiten und innerhalb derselben Berufsgruppe unterschiedliche Positionen innehaben. Lastwagenfahrer beispielsweise sind gewöhnlich Männer, während Frauen in der Damenschneiderei oder in der Hausarbeit dominieren (horizontale Trennung). Innerhalb derselben Berufsgruppe stellen Frauen die Mehrzahl der Produktionsarbeiter, während Männer in der Regel in der Produktionsüberwachung dominieren (vertikale Trennung).

### Diskriminierung und Muster der beruflichen Trennung

138. Berufliche Trennung wird häufig als Indiz der Ungleichheit angesehen, da sie Aspekte der sozialen Schichtung nach Macht, Qualifikationen und Verdienst einschließt. Alle hängen zusammen und können als Indikatoren sozialer Bevorzugung oder Benachteiligung aufgefaßt werden. Die berufliche Trennung nach dem Geschlecht hat Frauen mehr geschadet als Männern: „Frauen“-Berufe sind im allgemeinen weniger attraktiv und sind durch geringere Entlohnung, geringeren Status und weniger Aufstiegsmöglichkeiten gekennzeichnet. Ähnliche diskriminierende Prozesse sind u.a. je nach Rasse, ethnischer Herkunft, Alter, Behinderung und Gesundheitszustand wirksam und führen zur Unterbewertung von Arbeitnehmergruppen und zu ihrer Abdrängung in Tätigkeiten mit weniger günstigen Beschäftigungsbedingungen.

### Bestimmungsfaktoren der beruflichen Trennung

139. Soziale, kulturelle, historische und wirtschaftliche Faktoren spielen allesamt eine Rolle bei der Bestimmung des Ausmaßes und der Muster der beruflichen Trennung in der Welt. Zu diesen Faktoren gehören:

- soziale Normen und stereotype Auffassungen von Männern und Frauen, Familienleben und Erwerbsleben<sup>2</sup>;
- Bildung und Berufsausbildung;
- Steuersysteme und Systeme der Sozialen Sicherheit sowie Fürsorgemaßnahmen und Wohlfahrtseinrichtungen;
- die Struktur des Arbeitsmarkts, einschließlich der Größe der informellen Wirtschaft;
- Diskriminierung beim Eintritt in den Arbeitsmarkt und bei der Arbeit.

Fürsorgemaßnahmen und Wohlfahrtseinrichtungen wirken sich auch auf die Möglichkeiten von Frauen in verschiedenen Lebensbereichen aus, darunter auch im Arbeitsmarkt (siehe Kasten 1.1).

<sup>2</sup> P. Bourdieu: *La domination masculine* (Paris, Le Seuil, 1998).

## Kasten 1.1

## Staatliche Politik zur Gleichstellung der Geschlechter: Eine Vier-Modelle-Typologie der Industrieländer

- Das *formelle egalitäre Modell* (z.B. die Vereinigten Staaten), mit einer formellen Verpflichtung zur Gleichstellung der Geschlechter im Arbeitsmarkt und einer entsprechenden Gesetzgebung, aber mit begrenzten staatlich finanzierten Diensten wie Kinderbetreuung.
- Das *materielle egalitäre Modell* (z.B. die Nordischen Länder), mit sowohl einer formellen Verpflichtung zur Gleichstellung der Geschlechter als auch der Bereitstellung von materiellen Unterstützungsdiensten für berufstätige Frauen.
- Das *traditionelle familienzentrierte Modell* (z.B. Japan), mit wenigen oder ohne formalrechtliche Verpflichtungen und ohne materielle Dienste für berufstätige Frauen.
- Das *wirtschaftszentrierte Modell* (z.B. Ungarn), mit vielen Diensten für berufstätige Frauen, aber mit geringer oder ohne formellen Verpflichtung zur Gleichstellung der Geschlechter.

Wo die Unterstützungsdienste für Mütter gut entwickelt sind, ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen höher und geht Hand in Hand mit hoher beruflicher Trennung, da die Fürsorgedienste von weiblichen Arbeitnehmern dominiert werden. Das traditionelle familienzentrierte Modell könnte sich auf lange Sicht wegen der zunehmenden Verbreitung von Geschlechtergleichheitsidealen überleben.

Quelle: M.L. Chang: "The evolution of sex segregation regimes", in *American Journal of Sociology* (Chicago, University of Chicago Press), Bd. 105, Nr. 6, Mai 2000, S. 1658-1701.

Tendenzen im Bereich der beruflichen Trennung<sup>3</sup>

140. Die Hauptschwierigkeit bei der Messung von Veränderungen im Ausmaß der beruflichen Trennung besteht darin, zwischen Veränderungen bei der vertikalen und der horizontalen Trennung zu unterscheiden. Vergleiche werden weiter dadurch erschwert, daß die Klassifizierung der von Frauen dominierten Berufe weniger detailliert ist als die Klassifizierung der von Männern dominierten Berufe.

141. Als „geschlechtlich dominierte“ Berufe können diejenigen bezeichnet werden, in denen Arbeitnehmer eines Geschlechts mehr als 80 Prozent der Erwerbstätigen ausmachen. Zwar sind rund die Hälfte der Arbeitnehmer in geschlechtlich dominierten Berufen tätig, Frauen sind aber in einer engeren Bandbreite von Berufen beschäftigt als Männer; die Zahl der von Männern dominierten nichtlandwirtschaftlichen Berufe liegt siebenmal höher als die der von Frauen dominierten Berufe<sup>4</sup>.

*Geschlechtlich dominierte Berufe*

142. Das Ausmaß der nach dem Geschlecht aufgeschlüsselten horizontalen beruflichen Trennung ist am niedrigsten in der asiatisch-pazifischen Region und am höchsten in der Region Mittlerer Osten/Nordafrika. Es ist auch relativ hoch in anderen Entwicklungsländern, während es in den OECD-Ländern dem Durchschnitt entspricht (obwohl es große und signifikante Unterschiede zwischen OECD-Ländern gibt, wobei die **Vereinigten Staaten** das niedrigste Niveau der beruflichen Trennung nach dem Geschlecht und die skandinavischen Länder das höchste aufweisen)<sup>5</sup>. Regionale Ergebnisse zeigen auch, daß es innerhalb der asiatischen Region große Schwankungen gibt, während für die anderen Regionen die Ergebnisse von Land zu Land ähnlicher sind (siehe Anhang 2, Tabelle 3).

*Horizontale berufliche Trennung*

143. In den achtziger und neunziger Jahren ging die horizontale Trennung in einer Mehrheit von Ländern zurück. Sie fiel am meisten in den Ländern, in denen

<sup>3</sup> Die hier präsentierten Zahlen dienen der Veranschaulichung und beruhen auf SEGREGAT-Daten des IAA.

<sup>4</sup> R. Anker: *Gender and jobs: Sex segregation of occupations in the world* (Genf, IAA, 1998).

<sup>5</sup> Ebd.

sie relativ hoch war (beispielsweise in mehreren kleineren Entwicklungsländern und in einigen wenigen OECD-Ländern), und blieb unverändert in Ländern, in den sie relativ niedrig war. Ein gegenläufiger Trend wurde jedoch in **China** und **Hongkong, China**, beobachtet, und in den neunziger Jahren nahm die berufliche Trennung auch in den Übergangswirtschaften zu<sup>6</sup>. In den achtziger und neunziger Jahren war in **China** eine Zunahme der horizontalen beruflichen Trennung nach dem Geschlecht zu verzeichnen, da Rolle und Status der Frauen im Zuge der Wirtschaftsreformen neu definiert wurden<sup>7</sup>. Einerseits sind Frauen dazu ermuntert worden, sich aus traditionell von Männern dominierten Industriezweigen zurückzuziehen<sup>8</sup>, andererseits sind in exportorientierten Industriezweigen, wie der Bekleidungsindustrie, wo Frauen dominieren, neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen worden.

*Vertikale berufliche Trennung*

144. Offenbar ist es so, daß die vertikale Trennung häufig zunimmt, wenn die horizontale Trennung zurückgeht. Die exportgestützte industrielle Entwicklung hat den Frauen viele Industrieberufe eröffnet, ohne jedoch die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten innerhalb der Berufe in bezug auf das Entgelt, die Befugnisse und die beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten zu verringern. Es ist für Frauen immer noch schwierig, die „gläserne Decke“ zu durchbrechen (siehe Tabelle 1)<sup>9</sup>.

*Frauen von Netzwerken ausgeschlossen*

145. Im Lauf der Zeit haben Frauen ihren Anteil an Verwaltungs- und Führungsaufgaben erhöht<sup>10</sup>, aber die Art ihrer Berufswege steht ihrem Aufstieg in Spitzenpositionen tendenziell entgegen. Auf den unteren Führungsebenen sind Frauen in der Regel in nichtstrategischen Sektoren und in Personal- und Verwaltungspositionen beschäftigt und nicht in Fach- und Linienmanagement-Tätigkeiten, die zur Spitze führen. Frauen sind selten in der Produktentwicklung und im Finanzwesen der Unternehmen anzutreffen. Häufig werden diese anfänglichen Benachteiligungen noch dadurch vergrößert, daß Frauen von den formellen und informellen Netzwerken ausgeschlossen sind, die für den Aufstieg innerhalb der Unternehmen so wichtig sind. Die Beteiligung an den Entscheidungsprozessen ist einer der Bereiche, die sich der Gleichstellung der Geschlechter am meisten entgegenstemmen.

146. Veränderungen in der Berufsstruktur der Erwerbsbevölkerung sind ein weiterer, weniger einflußreicher Faktor, der zu der fallenden Tendenz der beruflichen Trennung beiträgt<sup>11</sup>. In den meisten Ländern bildet der Dienstleistungssektor heutzutage die Hauptbeschäftigungsquelle sowohl für Frauen als auch für Männer; dort liegt die Konzentration der Frauen um rund 20 Prozent und in einigen Ländern sogar um über 30 Prozent höher. Frauen dominieren im Einzelhandel und im Hotel- und Gaststättengewerbe und insbesondere im Bereich der kommunalen, sozialen und persönlichen Dienstleistungen, die traditionell mit ihren geschlechtsspezifischen Rollen verbunden werden. Haushaltsangestellte

<sup>6</sup> Es ist nicht klar, ob die Zunahme der beruflichen Trennung nach dem Geschlecht in den Übergangswirtschaften in Europa auf eine echte Verschlechterung während des letzten Jahrzehnts oder auf die Verwendung westlicher Berufssystematiken zurückzuführen ist.

<sup>7</sup> Erhebungsbericht über die soziale Stellung der Frauen in China, Phase II, durchgeführt vom Gesamtchinesischen Frauenbund und vom Nationalen Statistik-Büro.

<sup>8</sup> M. Zhao: „The consequences of China’s socialist market economy for seafarers“ in *Work, Employment and Society* (London, Sage Publications), Bd. 16 (1), 2002, S. 171-183.

<sup>9</sup> L. Wirth: *Breaking through the glass ceiling: Women in management* (Genf, IAA, 2001).

<sup>10</sup> Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau: *Progress of the World’s Women 2000: UNIFEM Biennial Report* (New York, UNIFEM, 2000), S. 91, Schaubild 4.3.

<sup>11</sup> R. Anker, a.a.O.

**Tabelle 1. Anteil weiblicher Führungskräfte in Ländern mit ISCO-88-Daten<sup>a</sup>, 2000<sup>b</sup>**

Region	Führungskräfte in % der Gesamterwerbsbevölkerung	Anteil der weiblichen Führungskräfte
Entwickelte Länder	8,1	27,6
Übergangswirtschaften	6,7	32,9
Asien und der Pazifik	5,6	15,3
Lateinamerika und die Karibik	5,0	32,8
Mittlerer Osten und Nordafrika	5,9	28,1

<sup>a</sup> Internationale Standardklassifikation der Berufe (ISCO-88), Hauptgruppen, Gruppen und Untergruppen.

<sup>b</sup> Weiter aufgeschlüsselte Daten würden eine noch größere vertikale Trennung ergeben (siehe H. Melkas und R. Anker: *Gender-based occupational segregation*, für diesen vierten Gesamtbericht ausgearbeitetes Hintergrundpapier) (Genf, IAA, 2002).

Quelle: IAA: *ILO Yearbook of Statistics, 2001* (Genf, 2001).

sind fast ausschließlich Frauen, und auch im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesen ist der Anteil der Frauen höher. Die besser bezahlten Tätigkeiten im Dienstleistungssektor, in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Grundstückswesen und Dienstleistungen für Unternehmen und öffentliche Verwaltung, werden dagegen von Männern dominiert.

147. Aufschlußreich ist ein Blick auf die Präsenz von Frauen in „neuen“ Berufen im Zusammenhang mit den Informations- und Kommunikationstechnologien. Diese neuen Tätigkeiten wurden als ein Chancenfenster für die Gleichbehandlung und Chancengleichheit für Frauen angesehen, da sie weniger der traditionell anerkannten männlichen Attribute erforderten, beispielsweise Körperkraft, als die etablierten Berufe, in denen es Männern besser ergangen ist als Frauen. Zwei Beispiele für neue Berufe sind der Beruf des Computerprogrammierers und der des Systemanalytikers, bei denen es sich um zwei rasch zunehmende und gut bezahlte Fachberufe handelt. Der Anteil der Frauen in diesen Berufen ist von Land zu Land sehr verschieden (siehe Tabelle 2). Die spärlichen Indizien, die vorliegen, zeigen jedoch, daß die berufliche Trennung in diesen neuen Arbeitsbereichen anhält. In den neunziger Jahren fiel der Anteil der Frauen in diesen Berufen in mehreren Ländern, wobei der größte Rückgang in **Polen** zu verzeichnen war, während der Anteil in **Hongkong, China**, sich um 1,9 Prozent leicht erhöhte.

„Neue“ Berufe – ein Chancenfenster

148. Es steht fest, daß sich die Veränderung der geschlechtsspezifischen Struktur des Arbeitsmarkts und die Beseitigung von Hindernissen für freie und fundierte individuelle Entscheidungen überall als ein sehr langwieriger Prozeß erwiesen hat. Im Bereich der horizontalen beruflichen Trennung nach dem Geschlecht sind einige Verbesserungen zu verzeichnen gewesen; die Muster der vertikalen beruflichen Trennung nach dem Geschlecht werden jedoch überall in der Welt weiterhin reproduziert. Die alten geschlechtsspezifischen Verzerrungen werden anhalten, wenn die neuen beruflichen Möglichkeiten nicht Hand in Hand gehen mit Maßnahmen zur Unterstützung der Frauen<sup>12</sup>.

Die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Unterstützung der Frauen

<sup>12</sup> IAA: *World Employment Report 2001: Life at work in the information economy* (Genf, 2001).

**Tabelle 2. Frauen in neuen Berufen wie Computerprogrammierer und Systemanalytiker, 1990-2000**

Land	Letztes Jahr	Prozentsatz der Frauen in „neuen“ Berufen (letztes Jahr)	Vertretungsverhältnis (letztes Jahr)	Veränderung des Prozentsatzes der Frauen in „neuen“ Berufen 1990-2000 <sup>b</sup>
Belarus	1999	50,9	1,00	–
Deutschland	2000	18,0	0,42	–
Frankreich	1999	19,6	0,43	-2,3
Hongkong, China	2001	23,8	0,54	1,9
Polen	2001	25,0	0,55	-44,1
Republik Korea	2000	23,4	0,65	–
Thailand	2000	47,7	0,98	–
Vereinigte Staaten	2000	28,5	0,60	-5,3
<i>Durchschnitt (ungewichtet)</i>		29,6	0,65	-12,5

<sup>a</sup> Das Vertretungsverhältnis ist der Prozentsatz der Frauen in einem Beruf dividiert durch den Prozentsatz der Frauen für die gesamte nichtlandwirtschaftliche Erwerbsbevölkerung. Es zeigt das Ausmaß, in dem ein Beruf mehr (wenn der Wert über 1,0 liegt) oder weniger (wenn der Wert unter 1,0 liegt) feminisiert ist als landesüblich. <sup>b</sup> Der Prozentsatz der Veränderung ist zehnjahresbereinigt (wenn die Veränderung beispielsweise während eines Zeitraums von fünf Jahren gemessen wird, würde der Wert verdoppelt; wenn er während eines Zeitraums von 20 Jahren gemessen wird, würde er halbiert). Daten zu den Veränderungen liegen vor für Frankreich 1990-1999, die Vereinigten Staaten 1991-2000, Polen 1994-2000 und Hongkong 1991-2001. – = keine Angaben vorhanden.

Quelle: H. Melkas und R. Anker: *Gender-based occupational segregation*, für diesen vierten Gesamtbericht ausgearbeitetes Hintergrundpapier (Genf, 2002), Tabelle A.

## Diskriminierung beim Entgelt

### Wo liegt das Problem und warum muß es angepackt werden?

149. Wenn man die Diskriminierung beim Entgelt angehen will, müssen die Faktoren ermittelt werden, die für Unausgewogenheiten bei der Bezahlung verantwortlich sind, um zu bestimmen, ob diese Unausgewogenheiten das Ergebnis von Diskriminierung sind. Diskriminierung beim Entgelt liegt vor, wenn die Hauptgrundlage für die Festsetzung des Entgelts nicht der Inhalt der auszuführenden Arbeit, sondern das Geschlecht, die Hautfarbe oder andere persönliche Eigenschaften der Person sind, die die Arbeit verrichtet. Das Aufspüren von Diskriminierung beim Entgelt ist eine schwierige Aufgabe, und es sind mehrere Ansätze verfolgt worden. Bei einem Ansatz wird zwischen Ungleichheiten aufgrund individueller Merkmale, wie Bildungs- und Qualifikationsniveau oder Dienstalter, und Ungleichheiten aufgrund von Diskriminierung unterschieden (siehe Anhang 3, Tabelle 4). Ein zweiter Ansatz konzentriert sich auf Ungleichheiten innerhalb von Gruppen und kommt zu dem Ergebnis, daß die Verdienste der Frauen in bestimmten Berufen, Sektoren und Qualifikationsbereichen ungenügend der individuellen Fähigkeiten in der Regel niedriger sind. Das gleiche gilt

für das Rentenniveau. Diesem Ansatz zufolge lassen sich diese Ungleichheiten nur mit Diskriminierung erklären<sup>13</sup>.

150. Die Beseitigung der Diskriminierung beim Entgelt ist eine entscheidende Voraussetzung für die Verwirklichung echter Gleichstellung der Geschlechter und die Förderung sozialer Gerechtigkeit und menschenwürdiger Arbeit. Es ist keine wirtschaftliche Besserstellung der Frauen und anderer diskriminierter Gruppen zu erwarten, solange der Markt ihre Arbeitszeit schlechter entlohnt als die der dominierenden Gruppe. Das Übereinkommen Nr. 100 und seine zugehörige Empfehlung (siehe Kasten 1.2) enthalten Richtlinien für die Beseitigung geschlechtsspezifischer Diskriminierung in bezug auf das Entgelt und für die Förderung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit. Dieses Übereinkommen gehört zu den am umfassendsten ratifizierten Übereinkommen der IAO (siehe Abbildung 4), und mit weiteren Ratifikationen wird gerechnet. Nach dem Amt vorliegenden Informationen ist der Ratifizierungsprozeß in Antigua und Barbuda und Kuwait eingeleitet worden. Andere Länder, darunter **Bahrain, Katar, Kiribati, Laotische Demokratische Volksrepublik, Namibia, Oman und Salomon-Inseln**, prüfen zur Zeit das Übereinkommen im Hinblick auf eine Ratifizierung.

*Verwirklichung  
echter Gleich-  
stellung der  
Geschlechter*

### *Bestimmungsfaktoren der Diskriminierung beim Entgelt*

151. Das geringere Humankapital der Frauen und ihre Laufbahnunterbrechungen werden allgemein als Hauptursache für die geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede angesehen. Aber mit Ausnahme einiger Länder Afrikas und Südasiens verringert sich weltweit nicht nur die geschlechtsspezifische Lücke im Bereich der Primar- und Sekundarbildung, sondern auch die Zahl weiblicher Studenten ist so hoch wie die der männlichen Studenten oder höher<sup>14</sup>. Und doch üben Frauen weiterhin geringer bezahlte Tätigkeiten aus als Männer mit gleichwertiger Bildung und Berufserfahrung. Arbeitsmarktinstitutionen sind keine neutrale Arena, sondern sie spiegeln Machtverhältnisse in der Wirtschaft und in der Gesellschaft wider. Es ist daher wichtig, die Faktoren und Prozesse zu erforschen, die dafür verantwortlich sind, daß Frauen und andere diskriminierte Gruppen am unteren Ende der Entgeltstruktur angesiedelt sind. Diese werden in Tabelle 3 zusammengefaßt.

*Bestimmungs-  
faktoren der  
Diskriminierung  
beim Entgelt*

152. Zu den Determinanten geschlechtsbedingter Ungleichheiten beim Entgelt gehören auch gesetzliche Beschränkungen oder Verbote der Überstunden- oder Nachtarbeit von Frauen. Ein weiterer Faktor betrifft die wahrgenommenen höheren Kosten der Beschäftigung einer Frau<sup>15</sup>. Zu diesen Kosten gehören Mutterschaftsleistungen und die angeblich höheren Fehlzeiten von Frauen, eine geringere Bereitschaft, Überstunden zu leisten, ein geringeres Arbeitsengagement und Arbeitsinteresse und eine gegenüber Männern stärker eingeschränkte Mobilität (siehe Kasten 1.3).

<sup>13</sup> Verschiedene internationale Untersuchungen haben nachgewiesen, daß rund ein Drittel des Entgeltgefälles zwischen Männern und Frauen auf berufliche Trennung nach dem Geschlecht zurückzuführen ist (siehe R. Anker, a.a.O.) und daß rund 10 bis 30 Prozent des geschlechtsspezifischen Lohngefälles „unerklärt“ bleiben (siehe K. Nurmi: *Gender and labour market in the EU* (Helsinki, Ministerium für Soziales und Gesundheit, 1999). Das Gefälle zwischen den Einkommen der Frauen und denen der Männer erstreckt sich auch auf die Renten.

<sup>14</sup> Vereinte Nationen: *The World's Women 2000: Trends and statistics*, (New York, 2000).

<sup>15</sup> IAA: Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (1A), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001, S. 23.

## Kasten 1.2

### Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951 und seine zugehörige Empfehlung (Nr. 90)

Das Übereinkommen Nr. 100 und die Empfehlung Nr. 90 führen eine Reihe von Maßnahmen auf, um die Anwendung „des Grundsatzes der Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit“ zu fördern und sicherzustellen.

Das Übereinkommen Nr. 100 bestimmt, daß die Entgeltsätze ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts des Arbeitnehmers festzusetzen sind. Weiter schreibt es vor, daß männliche und weibliche Arbeitskräfte das gleiche Entgelt für gleichwertige Arbeit und nicht nur für die gleiche oder eine ähnliche Arbeit erhalten müssen. Die Verwirklichung dieses Grundsatzes erfordert einen Vergleich zwischen den Beschäftigungen, um ihren relativen Wert zu ermitteln. Da Männer und Frauen normalerweise in verschiedenen Berufen tätig sind, ist es wichtig, über Systeme zu verfügen, mit denen sich der relative Wert von Beschäftigungen, die sich nach Inhalt und Qualifikationsanforderungen unterscheiden, objektiv messen läßt.

#### Was ist Entgelt?

Der Ausdruck „Entgelt“ umfaßt „den üblichen Lohn, den Grund- oder Mindestlohn oder das übliche Gehalt, das Grund- oder Mindestgehalt sowie alle zusätzlichen Vergütungen, die der Arbeitgeber auf Grund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer mittelbar oder unmittelbar in bar oder in Sachleistungen zu zahlen hat“ (Übereinkommen Nr. 100, Artikel 1 a)).

Der Grundsatz des gleichen Entgelts kann verwirklicht werden durch:

- a) die innerstaatliche Gesetzgebung;
- b) gesetzlich geschaffene oder anerkannte Einrichtungen zur Lohnfestsetzung;
- c) Gesamtarbeitsverträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern oder
- d) eine Verbindung dieser verschiedenen Mittel (Artikel 2).

#### Die Verwirklichung des Grundsatzes des gleichen Entgelts: Eine gemeinsame Verantwortung des Staates und der Sozialpartner

Die ratifizierenden Staaten müssen die Verwirklichung des Grundsatzes des gleichen Entgelts in den Bereichen sicherstellen, in denen sie für die Lohnfestsetzung zuständig sind. Wenn sie nicht unmittelbar dafür zuständig sind, sind sie verpflichtet, die Einhaltung dieses Grundsatzes durch die für die Festsetzung der Entgeltsätze Verantwortlichen zu fördern. Die Staaten müssen mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Durchführung des Übereinkommens zusammenarbeiten und müssen sie gegebenenfalls an der Festlegung objektiver Arbeitsplatzbewertungsmethoden beteiligen. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sind auch für die effektive Anwendung dieses Grundsatzes verantwortlich.

Diskriminierung bei der Festsetzung von Entgeltsätzen ist nicht die einzige Ursache für das Entgeltgefälle zwischen Männern und Frauen. Ein breites Spektrum von vorberuflichen und von Arbeitsmarktfaktoren wirken sich ebenfalls auf die Chancengleichheit von Frauen bei der Arbeit aus, auch im Bereich des Entgelts. „Um die Anwendung des Grundsatzes der Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit zu erleichtern“, ermuntert die Empfehlung zur „Gewährung gleicher oder gleichwertiger Möglichkeiten für Arbeitnehmer beider Geschlechter auf den Gebieten der Berufsberatung, der Arbeitsberatung, der beruflichen Ausbildung und Arbeitsvermittlung“ und, um die Frauen zu veranlassen, von diesen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, zur „Schaffung von Sozial- und Wohlfahrtseinrichtungen, die den Bedürfnissen der weiblichen Arbeitskräfte, insbesondere solcher mit Familienlasten, entsprechen“ (Absatz 6). Es werden auch Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung bei der Zulassung zu den verschiedenen Berufen und Stellungen vorgeschlagen.

Abbildung 4. Anzahl der Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 100 nach Jahr (1995-2002)

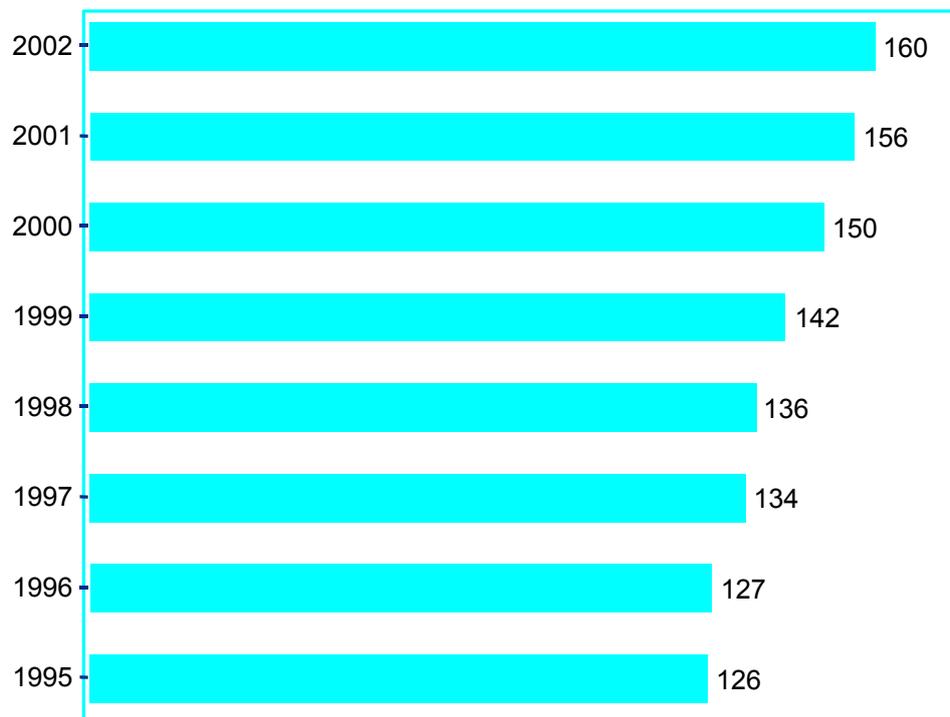


Tabelle 3. Bestimmungsfaktoren der Ungleichheiten beim Entgelt für Frauen und andere soziale Gruppen

Bestimmende Faktoren	Frauen	Rasse/ Ethnizität	Klasse/Kaste	Ländliche Migranten	Junge Menschen	Ältere
Zweitverdiener	Unterstützung der Kernfamilie; begrenzter Zugang zu staatlichen Leistungen	Unterstützung der erweiterten Familie; niedriger erwarteter Lebensstandard	Niedriger erwarteter Mindestlebensstandard	Unterstützung durch Familiennetzwerk in ländlichen Gebieten und in städtischen Gebieten	Familienunterstützung/ keine staatlichen Leistungen	Rentenunterstützung
Schwache Vertretung	Vertretung wird von Männern dominiert; Sektoren schwer zu organisieren	Vertretung wird durch vorherrschende Rasse/ ethnische Gruppe dominiert	Vertretung kann durch qualifizierte Gruppen/ höhere Kasten dominiert werden	Nicht in städtisches Vertretungssystem integriert	Vertretung wird durch reife Erwachsene dominiert	Vertretung wird durch Erwachsene im besten Alter dominiert
Berufliche Trennung	Abdrängung in feminisierte Tätigkeiten	Abdrängung nach geographischem Gebiet und nach Beruf	Status und Entlohnung spiegeln Hierarchie der gesellschaftlichen Klasse/Kaste wider (einschließlich des Bildungssystems)		Tätigkeiten für junge Menschen gestaltet und organisiert	Falls sie nur Teilzeitarbeit suchen, müssen sie unter Umständen Tätigkeiten im Sektor der Frauen/Jugendlichen annehmen
Soziale Bewertung von Fertigkeiten	Betreuungsarbeit wird geringer Wert beigemessen	Fertigkeiten, die mit diskriminierten ethnischen/ rassischen Gruppen assoziiert werden, wird unter Umständen geringer Wert beigemessen	Soziale Bewertung von Fertigkeiten kann den Klassen-/Kastenstatus der Arbeitnehmer widerspiegeln	Ländlichen Fertigkeiten wird geringer Wert beigemessen	Systeme, die die Löhne entsprechend dem Alter festsetzen, können die Qualifikationen junger Arbeitnehmer abwerten	Der Erfahrung älterer freigesetzter Arbeitnehmer wird geringer Wert beigemessen

Quelle: Nach J. Rubery: *Pay equity, minimum wage and equality at work*, für diesen vierten Gesamtbericht ausgearbeitetes Hintergrundpapier (Manchester, Institute of Science and Technology der Universität von Manchester, 2002).

### Kasten 1.3

#### Kosten weibliche Arbeitnehmer mehr als männliche Arbeitnehmer?

IAO-Untersuchungen, die sich auf Argentinien, Brasilien, Chile, Mexiko und Uruguay erstreckten, stellen die herkömmliche Auffassung in Frage, daß die Einstellung einer Frau kostspieliger ist als die Einstellung eines Mannes. Die Untersuchung zeigt, daß die Mehrkosten für die Beschäftigung einer weiblichen Arbeitskraft und für die Deckung der mit dem Mutterschutz und der Kinderbetreuung verbundenen Aufwendungen sehr gering sind, da dieser Bestandteil der Nichtlohnkosten sich auf weniger als 2 Prozent des monatlichen Bruttoverdienstes der weiblichen Beschäftigten beläuft. Betrachtet man *alle* Nichtlohnkosten, einschließlich Ausbildungskosten und der mit der Entschädigung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten verbundenen Kosten sowie anderer Kosten, die für verschiedene Arbeitnehmerkategorien gelten, sowohl Männer als auch Frauen, dann betragen die Mehrkosten für die Einstellung einer Frau weniger als 1 Prozent.

Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, daß die Mutterschaftsleistungen und die Löhne während des Mutterschaftsurlaubs nicht von den Arbeitgebern gezahlt werden, sondern aus dem Steueraufkommen (Chile) oder aus Mitteln der Sozialen Sicherheit (Argentinien, Brasilien, Mexiko und Uruguay). Wenn sie über das System der Sozialen Sicherheit finanziert werden – was in der Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder der Fall ist, außer in Chile –, dann richtet sich der Arbeitgeberbeitrag nicht nach der Zahl oder dem Alter der weiblichen Beschäftigten, sondern nach der Gesamtzahl der Beschäftigten beiderlei Geschlechts. Mit dieser Form der Finanzierung soll ein wesentlicher Wert bewahrt werden: der Schutz von Frauen vor möglicher Diskriminierung aufgrund der Mutterschaft im Geist der IAO-Übereinkommen über den Mutterschutz.

Quelle: L. Abramo und R. Todaro: *Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina* (Lima, IAO, 2002).

153. Die allgemeine Verkennung des Unterschieds zwischen dem Begriff des gleichen Entgelts für ähnliche oder gleiche Arbeit und dem Begriff „gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit“, die Elemente des Entgelts, die für seine Bewertung verantwortlich sind, und die Methodologie, die zur Durchführung einer objektiven Arbeitsplatzbewertung verwendet werden kann, sind wichtige Determinanten, die die Lohnungleichheit verewigen. Selbst neutrale Lohnsätze oder Lohnkategorien können, wenn sie einmal festgelegt sind, zum Nachteil des Einkommensniveaus von Frauen angewendet werden. In **Indien** beispielsweise sind Frauen entsprechend derlohneinstufung qualifizierter und unqualifizierter Arbeitnehmer bisweilen in die Lohngruppe der ungelernten, schlechter bezahlten Arbeitnehmer und Männer in die Lohngruppe der qualifizierten, besser bezahlten Arbeitnehmer eingeordnet worden, und zwar ungeachtet des Inhalts oder des Qualifikationsniveaus der Tätigkeit<sup>16</sup>.

154. Sowohl Arbeitgeber als auch Gewerkschaften räumen der Lohngerechtigkeit weniger Priorität ein als anderen Fragen, wie beispielsweise Lohnniveau und Beschäftigung. Auf einer Konferenz über gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit in **Hongkong, China**, im März 2000 stellte ein Vertreter der Wirtschaft fest, daß die Beseitigung der geschlechtsspezifischen Lohnungleichheiten eine kostspielige Angelegenheit wäre, die nur marginalen Nutzen abwerfen würde<sup>17</sup>. Gewerkschaften sehen die Lohnungleichheit auch als eine nur weibliche Arbeitnehmer betreffende Frage an und nicht als eine Angelegenheit, die für alle Arbeitnehmer von strategischem Interesse ist. Hohe Arbeitslosenquoten und weit verbreitete Armut werden oft erwähnt, um die Untätigkeit an dieser Front zu rechtfertigen. In den Übergangswirtschaften ist die verspätete Zahlung bzw. die Nichtzahlung von Löhnen ein Grund dafür, daß die Lohnungleichheit auf den Agenden der Gewerkschaften weit unter angesiedelt ist. Allmählich ändern sich die Dinge jedoch. Die Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD) hat eine globale

*Lohnungleichheit hat keine Priorität*

<sup>16</sup> I. Mazumdar, R. Shankar Misra und A. Kapur: *Equal remuneration in India: Law and practice on gender-based wage differentials with special reference to the banking sector* (Neu-Delhi, IAO, 2000).

<sup>17</sup> Konferenz der Kommission für Chancengleichheit über gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit, Hongkong, China, 18. März 2000, Präsentation von P. Maule, Direktor von AON Consulting Hong Kong Ltd.

Kampagne zur Förderung der Lohngleichheit unter ihren Mitgliedern in die Wege geleitet. Hauptzweck dieser Kampagne ist es, das Verständnis der Frage zu verbessern und gewerkschaftliche Kapazität aufzubauen. Durch Ausbildungsmaßnahmen und Fürsprache fördert die IÖD die Einbeziehung von Lohngleichheitsfragen in Kollektivverhandlungen.

155. Die mutmaßlichen Kosten einer Bestimmung des Ausmaßes des Lohngefälles und die zur Beseitigung der Ungleichheiten erforderlichen Mittel halten Gewerkschaften und Arbeitgeber davon ab, die Ungleichheiten im Bereich der Entlohnung anzugehen. Kostengünstige Methoden, wie Arbeitsplatz-Entgeltaudits, um Lohnungleichheiten zu ermitteln, sind jedoch erfolgreich erprobt worden<sup>18</sup>.

156. Die zunehmende Verbreitung von Systemen der Lohnfestsetzung, die auf die Produktivität oder die Leistung der Arbeitnehmer abstellen und nicht auf den Inhalt der Tätigkeit, schafft neue Herausforderungen für die Verwirklichung der Lohngleichheit. Zusätzliche erfahrungs- oder leistungsabhängige Zahlungen werden an die Beschäftigten der höheren und der unteren Ebene nicht gerecht verteilt. Außerdem sind Nebenleistungen wie Dienstwagen häufiger in den Verträgen von Männern als von Frauen vorgesehen.

157. Das Fehlen genauer und verlässlicher Statistiken für die Messung von Ungleichheiten im Bereich der Entlohnung ist ein weiteres Hindernis für die Verwirklichung der Lohngleichheit der Geschlechter. Am Arbeitsplatz wird die Durchführung von Arbeitsplatzbewertungen durch das Fehlen von Daten über die Lohnsätze verschiedener Arbeitnehmergruppen in verschiedenen Berufen und durch die Geheimniskrämerei, die diese Art von Informationen umgibt, behindert.

*Es fehlen genaue und verlässliche Statistiken*

### *Tendenzen bei der Diskriminierung im Bereich des Entgelts*

158. Verdienststatistiken werden in der Regel eher nach dem Geschlecht als nach der Rasse, Hautfarbe oder Religion aufgeschlüsselt. Ausgehend von dem vorliegenden begrenzten und unzureichenden statistischen Material<sup>19</sup> ist kein linearer und einheitlicher Trend hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Ungleichheiten im Bereich des Entgelts erkennbar, das Lohngefälle zwischen den Geschlechtern ist aber normalerweise im öffentlichen Sektor geringer als im privaten Sektor. Die Disparitäten bei den Durchschnittsverdiensten von Männern und Frauen schwanken nach Industrie und Land infolge:

*Kein linearer oder einheitlicher Trend*

- *Unterschiedlicher Humankapitalausstattung:* Investitionen in Bildung, Ausbildung, Arbeitsmobilität und Arbeitsuche sind in der Regel für Frauen niedriger als für Männer.
- *Horizontaler beruflicher Trennung nach dem Geschlecht:* Beschäftigungen, die hauptsächlich von Männern ausgeübt werden, werden offenbar wesentlich besser bezahlt als solche, die hauptsächlich von Frauen ausgeübt werden.

<sup>18</sup> J. Pillinger: *Pay equity now! Pay equity resource package* (Ferney-Voltaire, Internationale der Öffentlichen Dienste, 2002), S. 20.

<sup>19</sup> Eine Beurteilung der Tendenzen bei den Entgeltabständen ist schwierig wegen der begrenzten Zahl von Ländern, für die international vergleichbare Datenreihen vorliegen, insbesondere um Veränderungen während längerer Zeiträume zu messen. Außerdem ist die Erfassung der einzelnen Wirtschaftssektoren und der einzelnen Berufe in der Regel unvollständig, mit einer eindeutigen Bevorzugung des städtischen formellen Sektors.

- *Vertikaler beruflicher Trennung nach dem Geschlecht:* Frauen besetzen im gleichen Beruf in der Regel niedrigere Ränge als Männer.
- *Der Notwendigkeit, Arbeit und Familienpflichten miteinander in Einklang zu bringen:* Frauen können gezwungen sein oder sich dazu entscheiden, Arbeitsplätze anzunehmen, die sie in die Lage versetzen, Familienpflichten mit einer Erwerbstätigkeit zu verbinden.
- *Der Arbeitserfahrung:* Frauen, die ihre Berufstätigkeit unterbrechen und wieder aufnehmen, erwerben weniger Berufserfahrung, was geringere Löhne zur Folge hat.
- *Der Kenntnisse:* Es fehlt unter Umständen an Informationen, anhand deren Vergleiche angestellt werden können, oder an Kenntnis der Rechte und Ansprüche.

159. Das geschlechtsspezifische Einkommensgefälle hat sich fast überall verringert; es ist jedoch nach wie vor groß, auch wenn es einige signifikante Ausnahmen gibt.

160. In vielen Industrie- und Entwicklungsländern hat das Drängen der Frauen in breiter gefächerte und besser bezahlte Tätigkeiten zu einem Anstieg der Verdienste des oberen Dezils der Frauen im Vergleich zum Durchschnittseinkommen der Männer geführt. Dies hat die Gleichstellung der Geschlechter verbessert, aber auf Kosten größerer Ungleichheiten zwischen den Frauen, da die Mehrheit von ihnen nach wie vor in „Frauenberufen“ konzentriert ist, die geringer bezahlt werden und einen niedrigeren Status haben<sup>20</sup>. Das Lohngefälle ist besonders ausgeprägt in denjenigen Entwicklungsländern, die eine exportgestützte Industrialisierung verfolgen oder in denen es Ausfuhr-Freizonen gibt. Die Verdienstunterschiede erstrecken sich auch auf in Heimarbeit verrichtete Akkordarbeit und auf den Großteil der landwirtschaftlichen Lohnarbeit.

161. Die Verdienstlücke ist in der Regel kleiner in Ländern, in denen es zentralisierte Kollektivverhandlungen gibt und die allgemein eine egalitäre Lohnpolitik verfolgen (z.B. **Australien**, **Norwegen** und **Schweden**). Sie ist in der Regel am größten in Ländern, die eine traditionelle nichtegalitäre Rolle der Frauen im Arbeitsmarkt betonen (z.B. **Japan**) oder in denen es eine dezentralisierte, marktorientierte Lohnfestsetzung mit Verhandlungen auf der Unternehmensebene gibt (z.B. **Vereinigte Staaten**). Die Lohnunterschiede zwischen Industrien und zwischen Unternehmen sind im allgemein bei dezentralisierten Lohnsystemen größer als bei zentralisierten Lohnsystemen. Dies bedeutet, daß die Dezentralisierung der Lohnsysteme die Auswirkung der beruflichen Trennung auf die Lohnunterschiede verstärken dürfte<sup>21</sup>.

162. Im Jahr 1995 lagen die Durchschnittseinkommen der Frauen in allen OECD-Ländern niedriger als die der Männer, wobei das größte Gefälle in **Japan**<sup>22</sup> und der **Republik Korea**<sup>23</sup> zu verzeichnen war. Positiv ist zu vermer-

*Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf*

<sup>20</sup> I. Bruegel und D. Perrons: „Deregulation and women’s employment: The diverse experiences of women in Britain“, in *Feminist Economics* (London, Routledge Journals), Bd. 4, Nr. 1, Frühjahr 1998, S. 103-125, und OECD: *Employment Outlook 2002* (Paris, 2002).

<sup>21</sup> F. Blau und L. Kahn: „Wage structure and gender earnings differentials: An international comparison“, in *Economica* (Oxford, Blackwell Publishers), Bd. 63, Nr. 2509, 1996, S. 29-62.

<sup>22</sup> Im Jahr 2002 machten die Verdienste weiblicher Arbeitnehmer in Japan im Durchschnitt 65,5 Prozent der durchschnittlichen Löhne der Männer aus. Internationaler Bund Freier Gewerkschaften: *Internationally recognised core labour standards in Japan*, Bericht für die allgemeine Überprüfung der Handelspolitik in Japan durch den Allgemeinen Rat der WTO, Genf, 6. und 8. Nov. 2002, abrufbar unter <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991216659&Language=EN>

ken, daß junge und besser ausgebildete Frauen die geringste geschlechtsspezifische Einkommenslücke aufweisen, obwohl diese mit dem Alter zunimmt. Mutterschaft ist eine wesentliche Determinante der Einkommensungleichheiten zwischen den Geschlechtern und unter Frauen. Dies zeigt, wie wichtig Maßnahmen zur Vereinbarung von Familie und Beruf sind, um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erleichtern.

163. Seit den siebziger Jahren hat sich das Lohngefälle in den OECD-Ländern verringert, wenn auch langsam. In den vergangenen 15 Jahren hat sich das Gefälle am stärksten in den **Vereinigten Staaten** und **Frankreich** verringert, wo es sich um 38 bzw. 34 Punkte verminderte, während in **Schweden** und **Kanada** mit einer Abnahme um 14 bzw. 15 Punkte eine weniger rasche Bewegung zu verzeichnen war (siehe Tabelle 4). In **Schweden** waren die größten Verbesserungen bei der Reduzierung des Lohngefälles jedoch schon in den siebziger Jahren erreicht worden. Einigen Untersuchungen zufolge gehen mindestens 15 Prozent des Lohngefälles in der Europäischen Union auf das Konto unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung<sup>24</sup>.

164. In den Anfangsphasen des Übergangszeitraums in mittel- und osteuropäischen Ländern blieb das durchschnittliche geschlechtsspezifische Lohngefälle offenbar konstant. Dadurch wurden bedeutende Selektionseffekte verdeckt, wie beispielsweise das Ausscheiden geringqualifizierter und schlecht bezahlter weiblicher Arbeitnehmer und der Verlust an arbeitsbezogenen Unterstützungsdiensten<sup>25</sup>. Seit 1995 lassen die Daten jedoch eine allgemeine Tendenz zur Verringerung des Abstands zwischen den durchschnittlichen Verdiensten von Männern und Frauen erkennen, wobei die Verdienste von Frauen im Verhältnis zu denen von Männern in einigen Ländern steigen. Die größten Anstiege waren anscheinend in Ländern wie **Polen**, **Rumänien** und **Slowenien** zu verzeichnen, wo die Verdienste der Frauen im Verhältnis zu denen der Männer bereits relativ hoch waren<sup>26</sup>.

165. In Lateinamerika stieg das Verhältnis des Durchschnittsverdienstes je Arbeitsstunde zwischen Frauen und Männern in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren zwischen 1990 und 2000 von 68 Prozent auf 78 Prozent, während das Verhältnis des Monatseinkommens von 59 Prozent auf 66 Prozent stieg (siehe Abbildung 5). Die Differenz zwischen diesen beiden Indikatoren ist auf die kürzere durchschnittliche Arbeitszeit von Frauen (39,9 Wochenstunden für Frauen gegenüber 46,8 für Männer) zurückzuführen. Dieser Anstieg erfolgte im Kontext einer Zunahme der nationalen BIPs, eines Beschäftigungswachstums und der „Feminisierung“ der Erwerbsbevölkerung<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> OECD: *Employment Outlook 2001* (Paris, 2001), S. 139.

<sup>24</sup> Europäische Kommission: *Magazin zur Gleichstellung von Frauen und Männern* Nr. 11 (Luxemburg, Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, 2001), S. 7.

<sup>25</sup> UNICEF: *Women in transition*, The MONEE Project, International Child Development Centre, Regional Monitoring Report No. 6 (Florenz, UNICEF, 1999), und A. Newell und B. Reilly: *The gender pay gap in the transition from communism: Some empirical evidence*, William Davidson Institute Working Paper No. 305 (Brighton, Universität von Sussex, 2000).

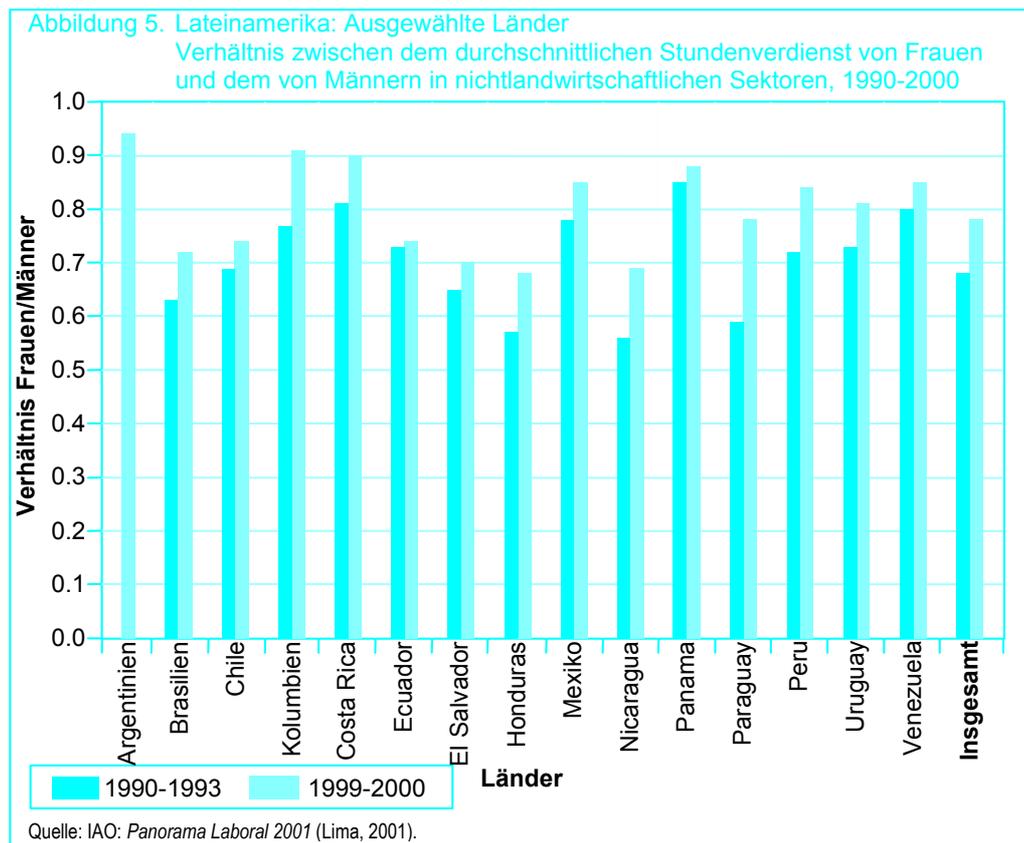
<sup>26</sup> EUROSTAT: *Statistik kurzgefaßt: Bevölkerung und soziale Bedingungen*, Thema 3, 5/2001 (Europäische Gemeinschaften), S. 6.

<sup>27</sup> IAO: *Panorama Laboral 2001* (Lima, 2001).

**Tabelle 4. Die Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles seit Anfang der achtziger Jahre, ausgewählte OECD-Länder (Ausgangsjahr des geschlechtsspezifischen Lohngefälles = 100)**

	Zeitraum	Index
Australien	1984-2001	82
Frankreich	1980-1999	66
Japan	1980-2000	81
Kanada	1980-1999	85
Republik Korea	1977-1997	70
Portugal	1975-1999	70
Schweden	1975-1995	86
Vereinigte Staaten	1979-1999	70
Vereinigtes Königreich	1980-2000	62

Quelle: OECD: *Employment Outlook 2002* (Paris, 2002).



166. Alle Länder meldeten eine Verbesserung bei den Einkommen der Frauen im Verhältnis zu denen der Männer, wobei die größten Zuwächse in **Paraguay** (19 Prozent) und **Kolumbien** (14 Prozent) und bescheidenere Zuwächse in Ländern wie **Chile** (5 Prozent) und **Ecuador** (1 Prozent) zu verzeichnen waren.

## Verdienstunterschiede aufgrund der Rasse

167. Wie bereits erwähnt, liegen zur Diskriminierung von anderen Gruppen als Frauen kaum Daten vor. Für die **Vereinigten Staaten** liegen jedoch einige Angaben zu Verdienstunterschieden aufgrund der Rasse vor. Diese zeigen, daß die „Rassenstrafe“:

### Die „Rassenstrafe“

- für Männer größer ist als für Frauen, was sich durch die größere berufliche Trennung zwischen schwarzen/hispanischen Männern und weißen Männern als zwischen schwarzen/hispanischen Frauen und weißen Frauen erklärt<sup>28</sup>;
- an der Spitze der Berufshierarchie proportional größer ist. Die Berufe mit größeren rassenspezifischen Verdienstungleichheiten waren in der Regel kundenorientierte Berufe, in denen der Erfolg von sozialen Netzwerken abhing, während die geringsten Ungleichheiten in denjenigen Berufen zu verzeichnen waren, in denen die Bezahlung nur wenig mit der Art der Kunden zu tun hatte<sup>29</sup>;
- mit dem Bildungsniveau zunimmt: Über die Hälfte der Unterschiede in den Stundenlöhnen (nahezu 53 Prozent) unter schwarzen und weißen afrikanischen Einwanderern, die ein Studium an amerikanischen Universitäten absolviert hatten<sup>30</sup>, ließ sich nicht durch verdienstbezogene Merkmale wie Bildung, Beruf und Arbeitszeit erklären.

168. Im städtischen **Brasilien** haben weiße Frauen ein Durchschnittseinkommen, das höher ist als das nichtweißer Männer; nach Berücksichtigung des Bildungsniveaus kehrt sich die Einkommenshierarchie jedoch um, so daß sich folgende Rangordnung ergibt: nichtweiße Frauen am unteren Ende, weiße Frauen, nichtweiße Männer und weiße Männer am oberen Ende (siehe Abbildung 6)<sup>31</sup>. Obwohl weiße Frauen das höchste Bildungsniveau aller Bevölkerungsteile haben, einschließlich weißer Männer, ist die Arbeitslosigkeit unter ihnen tendenziell am höchsten.

## Der Mindestlohn

169. Eine Mindestlohnpolitik, deren Hauptziel die Festsetzung einer Untergrenze der Lohnstruktur zum Schutz der Geringverdienenden ist, ist dazu bestimmt, die Verdienste derjenigen zu verbessern, die am unteren Ende der Berufshierarchie überproportional vertreten sind, d.h. Frauen, Migranten und andere Gruppen, die u.a. aufgrund der Ethnizität, der nationalen Herkunft, des

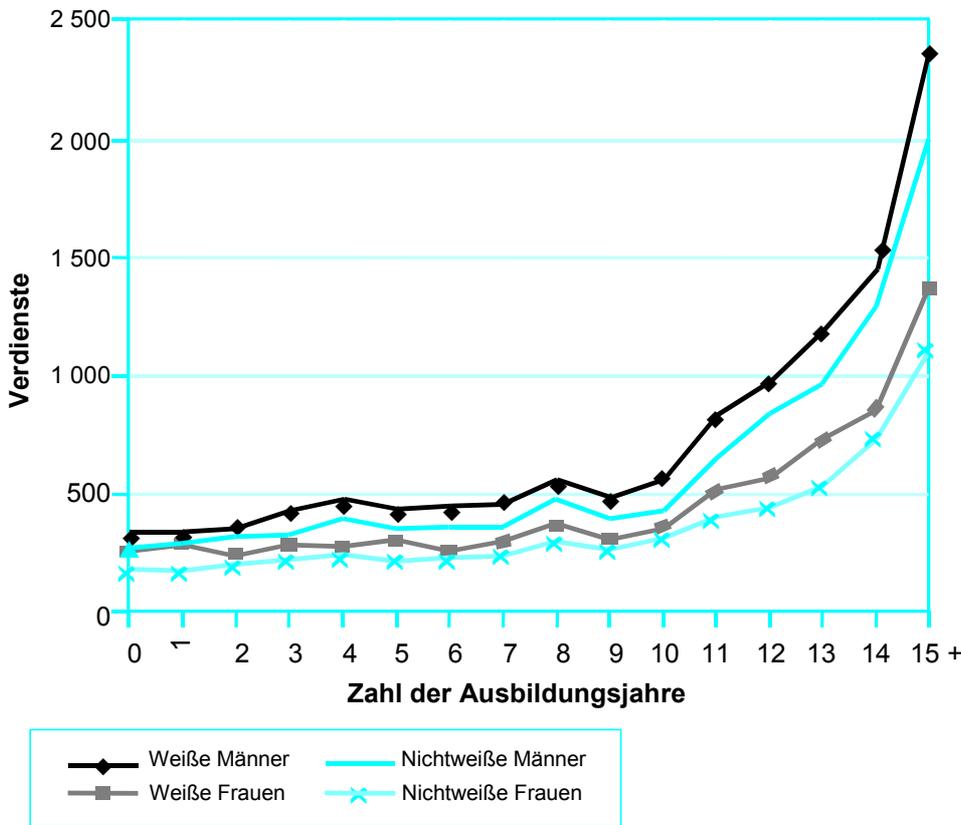
<sup>28</sup> K. Bayard, J. Hellerstein, D. Neumark und K. Troske: *Why are racial and ethnic gaps larger for men than for women? Exploring the role of segregation using the new worker-establishment characteristics database*, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 6997 (Cambridge, MA., 1999).

<sup>29</sup> E. Grodsky und D. Pager: „The structure of disadvantage: Individual and occupational determinants of the black-white wage gap“, in *American Sociological Review* (Washington, D.C., American Sociological Association), Bd. 66, Nr. 4, Aug. 2001.

<sup>30</sup> F. Nii-Amoo Doodoo und B.K. Takyi: „Africans in the diaspora: Black-white earnings differences among America's Africans“, in *Ethnic and Racial Studies* (London, Routledge Taylor and Francis Group), Bd. 25, Nr. 6, Nov. 2002, S. 913-941.

<sup>31</sup> J. Mezzera: *Diferencias de inserción e ingresos en el mercado de trabajo urbano del Brasil, según género y raza* (Brasília, IAO, 2001).

Abbildung 6. Städtisches Brasilien: Verdienste entsprechend der Zahl der Ausbildungsjahre, nach Geschlecht und Rasse (1999)



Quelle: J. Mezzera: *Diferencias de inserción e ingresos en el mercado de trabajo urbano del Brasil, según genero y raza* (Brasilia, IAO, 2001).

Alters, einer Behinderung oder der Gesundheit diskriminiert werden können<sup>32</sup>. Die Regierung **Bahrains** erwägt beispielsweise die Einführung eines Mindestlohns im privaten Sektor, der sowohl für inländische als auch für ausländische Arbeitnehmer gelten würde. Letztere stellen 60 Prozent der Erwerbsbevölkerung und verdienen erheblich weniger als einheimische Arbeitnehmer. Diese Maßnahme wäre ein positiver Schritt in Richtung der Beseitigung der Diskriminierung zwischen einheimischen und Wanderarbeitnehmern<sup>33</sup>.

170. Es liegen einige Informationen dazu vor, wie Frauen diesbezüglich von einem Mindestlohn tatsächlich profitiert haben. In Ost- und Mitteleuropa verlief die wirtschaftliche Umstrukturierung in verschiedenen Ländern unterschiedlich, ein gemeinsames Merkmal war jedoch, daß die Verdienste sowohl von Frauen als auch von Männern nach unten gezogen wurden und für viele schließlich unter dem Existenzminimum lagen. In Ländern wie **Polen** dagegen, wo der Mindestlohn auf einem angemessenen Niveau gehalten wurde, hat er zur Aufrechterhal-

*Frauen profitieren von einer Mindestlohnpolitik*

<sup>32</sup> J. Rubery: *Pay equity, minimum wage and equality at work*, für diesen vierten Gesamtbericht ausgearbeitetes Hintergrundpapier (Manchester, Institut of Science and Technology der Universität von Manchester, 2002).

<sup>33</sup> IAA: *Employment, social protection and social dialogue: An integrated policy framework for promoting decent work in Bahrain*, Bericht der interdisziplinären Mission über Beschäftigungsförderung und sozialen Schutz in Bahrain (26.-30. Jan. und 26.-27. Febr. 2002) (Genf, 2002).

tung relativ gleicher Löhne im staatlichen Sektor beigetragen und die Verbreitung niedriger Löhne verringert.

171. In den **Niederlanden** baut das innerstaatliche System der Kollektivverhandlungen auf der Mindestlohnpolitik auf und setzt rechtlich erzwingbare Lohnsätze und Bedingungen in vielen Sektoren fest, in denen Frauen beschäftigt sind. Ab 1993 wurde der Geltungsbereich des Mindestlohns auf Arbeitnehmer ausgedehnt, die weniger als ein Drittel der wöchentlichen Normalarbeitszeit arbeiten. Mit dieser Maßnahme wurde die Verbreitung von Mindestlöhnen unter dieser Arbeitnehmergruppe, in der Frauen stark vertreten sind, verringert<sup>34</sup>. Im **Vereinigten Königreich** wurde eine innerstaatliche Mindestlohnpolitik im April 1999 eingeführt, was der Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern zugute kam, insbesondere für Teilzeitarbeitnehmer. Frauen machten 70 Prozent derjenigen aus, die von dieser Maßnahme profitierten, und mehr als zwei Drittel von ihnen waren Teilzeitkräfte. Weitere Gruppen umfaßten ethnische Minderheiten, insbesondere die Gemeinschaften der Pakistaner und der Bangladescher, sowie ungelernete Arbeiter. In den **Vereinigten Staaten** hat sich der bundesweite Mindestlohn seit 1968 real und relativ weiterentwickelt, und er erreichte seinen Höchstwert in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. Frauen haben von diesem Anstieg relativ stärker profitiert, da sie 65 Prozent der Gesamtzahl ausmachen. Der Anteil schwarzer Arbeitnehmer unter den Nutznießern betrug 15,1 Prozent (bei einem Anteil an der Erwerbsbevölkerung von 11,6 Prozent), und der Anteil der Hispanier betrug 17,4 Prozent (bei einem Anteil an der Erwerbsbevölkerung von 10,6 Prozent). Die Mehrheit der Nutznießer des Mindestlohns waren Teilzeitkräfte, Vollzeitarbeitnehmer machten aber immer noch 48 Prozent der Betroffenen aus, während 40 Prozent Alleinverdiener waren<sup>35</sup>.

172. Eine Mindestlohnpolitik wird oft als unerheblich für selbständig Erwerbstätige angesehen, die in vielen Entwicklungsländern die Mehrheit der weiblichen Erwerbstätigen stellen. Es gibt jedoch Anhaltspunkte dafür, daß ein Mindestlohn den Vorteil hat, daß damit ein Verdienstziel als Bezugsgröße für die Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft festgesetzt wird. In **Indonesien** ergab eine Befragung von Managern im Schuhwaren- und Bekleidungssektor, daß der Mindestlohn allgemein eingehalten wurde, wobei Männern klar über dem Mindestlohn liegende Löhne gezahlt wurden und Frauen den Mindestlohn erhielten. Die Arbeitgeber hielten den mit Exportlizenzen verbundenen bürokratischen Aufwand für problematischer als die Mindestlöhne<sup>36</sup>. Manche Kleinbetriebe mit geringer Produktivität, die am Rand der Formalität operieren, halten sich möglicherweise nur zum Teil an eine Mindestlohnpolitik und erhalten die Gewährung von Nebenleistungen wie bezahlter Urlaub, Krankenurlaub oder Ruhestandsleistungen aufrecht, um die Kosten zu senken<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> J. Plantenga, E. Koch und M. Sloep: *Trends and prospects for womens' employment in the 1990s: The case of the Netherlands*, Arbeitspapier des Frauenbeschäftigungsprojekts der Europäischen Kommission, Europäisches Arbeits- und Beschäftigungsforschungszentrum (Manchester, Institut of Science and Technology der Universität von Manchester, 1996).

<sup>35</sup> J. Rubery: *Pay equity, minimum wage and equality at work*, a.a.O., S. 58-59.

<sup>36</sup> L.P. Rosner: „The impact of recent increases in minimum wage rates on employment growth and poverty in Indonesia“, nicht veröffentlichtes Manuskript, auf das Bezug genommen wird in M. Rama: „The consequences of doubling the minimum wage: The case of Indonesia“, in *Industrial and Labour Relations Review* (New York, Cornell University), Bd. 54. Nr. 4, Juli 2001, S. 864-881.

<sup>37</sup> Y. van der Meulen Rodgers: *Protecting women and promoting equality in the labour market: Theory and evidence*, Forschungsbericht über Geschlechtergleichstellung und Entwicklung, Working Paper Series, No. 6 (World Bank Development Research Group, 1999).

173. Man kann die Behauptung aufstellen, daß ein Mindestlohn im Verein mit angemessenen Festsetzungs- und Anpassungsmechanismen dazu beiträgt, die Lohnstreuung zu verringern, und das geschlechtsspezifische Einkommensgefälle ist in der Regel dort kleiner, wo die Lohnstreuung geringer ist. Die Annahme eines Mindestlohns als Mittel zur Verringerung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten im Bereich der Entlohnung ist mit vielfältigen Herausforderungen verbunden, bietet aber auch viele Chancen. Wo Gewerkschaften unzureichend vertretend sind, kann ein Mindestlohn ein nützlicher Bestandteil eines Ansatzes zur Verwirklichung der Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern sein.

*Die mit der  
Annahme eines  
Mindestlohns  
verbundenen  
Herausforderungen*

## 2. Grundsatzfragen und -interventionen

174. Eine Reihe von Grundsatzfragen in den Bereichen Gesetzgebung, Anwendung, positive Diskriminierung, einschlägige Daten, Bildung und Berufsbildung sowie Arbeitsvermittlung spielen eine wichtige Rolle bei der Überwindung von Diskriminierung. Zwar gehören alle diese Bereiche zum Mandat der IAO – und in einigen von ihnen arbeitet sie mit den Mitgliedsgruppen zusammen – doch geht es hier nicht um die Arbeit der IAO, welche später behandelt wird, sondern um diese Themenkomplexe und Interventionen. Doch es steht den Lesern selbstverständlich frei, sich schon hier Gedanken darüber zu machen, in welcher Hinsicht intensivere Bemühungen der IAO und anderer internationaler Partner sinnvoll wären.

175. Die Beseitigung einer jeden Form von Diskriminierung erfordert eine Reihe ähnlicher grundsätzlicher Vorkehrungen: von kohärenten und angemessenen gesetzlichen Vorschriften und positiven Diskriminierungsmaßnahmen bis hin zu geeigneten Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und -programmen. Unterschiede gibt es eher im Hinblick auf die Kombination der Grundsatzinterventionen und die relative Bedeutung einer jeden Grundsatzvorkehrung in verschiedenen Phasen.

### **Gesetzgebung: Ein unumgänglicher erster Schritt**

176. Der Staat spielt eine Schlüsselrolle bei der Beseitigung von Diskriminierung und der Verwirklichung der Gleichberechtigung bei der Arbeit. Die Gesetzgebung kann zur Erreichung dieses Ziels beitragen, und zwar unmittelbar, indem sie auf das Problem der Diskriminierung bei der Arbeit eingeht (siehe Tabelle 5), und mittelbar, indem sie Gleichberechtigung in Angelegenheiten außerhalb der Arbeitswelt gewährleistet. Dies betrifft u.a. das Familienleben, Erbschaftsfragen, Eigentums- und Vertragsrechte, Zugang zu Grund und Boden sowie Darlehen, und Bildung. In Ländern mit mehreren Rechtssystemen sollte eine der Chancengleichheit förderliche Rechtsentwicklung auch auf das Gewohnheitsrecht ausgedehnt werden.

### *Die Rolle des Staates*

**Tabelle 5. Arten von Rechtsvorschriften, die Diskriminierungsverbote enthalten<sup>a</sup>**

Art der Rechtsvorschrift	Geltungsbereich	Beispiele
Verfassung	– Allgemeiner Gleichheitsgrundsatz	Fast alle Länder
	– Verbot von Diskriminierung bei der Arbeit	Brasilien
	– Gleiches Entgelt	Brasilien, Ecuador, Italien, Schweiz
	– Positive Diskriminierung	Indien, Namibia, Südafrika
Arbeitsrecht	– Diskriminierungsverbot	Benin, Russische Föderation
	– Positive Diskriminierung	Frankreich
	– Gleiches Entgelt	Benin, Tschad
Nichtdiskriminierungs- und Gleichstellungsgesetze	– Nur Beschäftigung	Dänemark (Gesetz über das Verbot der Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt), Guyana (Diskriminierungsverhütungsgesetz)
	– Beschäftigung und andere sozioökonomische Bereiche	Trinidad und Tobago (Gesetz über die Chancengleichheit)
	– Nur ein Diskriminierungsgrund	Vereinigtes Königreich (Gesetz über Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, Gesetz über Rassenbeziehungen, Gesetz über die Diskriminierung Behinderter)
	– Mehrere Gründe oder gesellschaftliche Gruppen	Guyana (Diskriminierungsverhütungsgesetz), Irland (Gesetz über Beschäftigungsgerechtigkeit), Vereinigte Staaten (Kapitel VII des Gesetzes über die Reform der Bürgerrechte von 1964)
	– Positive Diskriminierung	Italien (Gesetz Nr. 125/1991 über positive Diskriminierung zur Erzielung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in der Beschäftigung), Kanada (Gesetz über Beschäftigungsgerechtigkeit), Namibia (Gesetz über positive Diskriminierung (Beschäftigung)), Südafrika (Gesetz über Beschäftigungsgerechtigkeit)

(a) Diese Tabelle gibt einen Überblick über verschiedene Arten von Rechtsvorschriften und Diskriminierungsverboten, die gegenwärtig in Kraft sind, um Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu beseitigen, und über einige der Länder, die sie angenommen haben. Die Liste ist weder erschöpfend noch repräsentativ für "vorbildliche Gesetze".

177. In gewohnheitsrechtlich geprägten Ländern spielt die Justiz eine wichtige Rolle bei der Entwicklung gesetzlicher Diskriminierungsverbote. Ein Urteil des Obersten Gerichtshofs in **Indien** enthält Richtlinien und Normen, die sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz verbieten<sup>38</sup>. In **Simbabwe** entschied ein Arbeitsgericht zugunsten einer Klägerin, die wegen sexueller Belästigung vor Gericht gegangen war, obwohl es in diesem Land keine einschlägigen gesetzlichen Vorschriften gibt<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> N. Haspels, Z.M. Kasim, C. Thomas, und D. McCann: *Action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific* (Bangkok, IAA, 2001), S. 70.

<sup>39</sup> Ebd., S. 70

178. Einige Länder, darunter **Finnland** und die **Niederlande**, gehen auch strafrechtlich gegen Diskriminierung bei der Arbeit vor.

179. Um die Diskriminierung durch ungleiche Bezahlung von Männern und Frauen abzubauen, wird gleiches Entgelt häufig gesetzlich vorgeschrieben. Nun tragen solche Vorschriften zwar dazu bei, daß die Unterbewertung von Arbeiten abnimmt, die vorwiegend von Frauen verrichtet werden, und daß die systematische Benachteiligung von Frauen durch Lohnstrukturen und Lohnfestsetzungsmechanismen reduziert wird, doch sie haben keinen Einfluß auf die zahlreichen anderen Faktoren, die die Unterbezahlung von Frauen im Vergleich zu Männern beeinflussen. Daher die Notwendigkeit ergänzender Gesetze zur Förderung der Chancengleichheit oder einer Gesetzgebung, die generell zur Förderung der Gleichstellung verpflichtet. In **Schweden** schreibt das Gesetz über die Chancengleichheit vor, daß Arbeitgeber mit mindestens zehn Angestellten jedes Jahr einen Aktionsplan zur Gleichstellung aufstellen, der u.a. auf Lohnfragen eingeht und diesbezügliche Ungleichheiten korrigiert. Darüber hinaus gibt es in manchen Ländern Beamtengesetze, die im Staatsdienst die Diskriminierung abbauen und die Chancengleichheit fördern sollen.

*Gleiches Entgelt gesetzlich vorgeschrieben*

180. Auch Beamtengesetze können Diskriminierung in der Beschäftigung reduzieren. Das (abgeänderte) Gesetz über den öffentlichen Dienst in **Botsuana** und das Allgemeine Beamtengesetz in **Frankreich** enthalten Bestimmungen über den Schutz vor sexueller Belästigung im öffentlichen Dienst. Das Bundesbeamtengesetz in **Brasilien** soll die Diskriminierung Behinderter abbauen, indem ihnen 20 Prozent aller öffentlich ausgeschriebenen Stellen im Staatsdienst auf Bundesebene vorbehalten sind<sup>40</sup>.

181. Bei Diskriminierungsverboten und Gleichstellungsgesetzen gibt es zwei methodische Ansätze. Entweder begegnet man Diskriminierungsgründen wie Rassen- oder Geschlechtszugehörigkeit oder Behinderung mit separaten gesetzlichen Diskriminierungsverboten und separaten Vollstreckungsmechanismen und -behörden, wie dies im **Vereinigten Königreich** der Fall ist. Oder man stützt sich auf ein einziges Diskriminierungsverbot oder Gleichstellungsgesetz, das unterschiedliche Diskriminierungsgründe beseitigen soll, wie dies in **Australien** und den **Vereinigten Staaten** der Fall ist. Beide Ansätze haben Vor- und Nachteile. Es hängt von den Umständen und Prioritäten eines Landes ab, welche Art des regulatorischen Rahmens am besten geeignet ist, zur Beseitigung der Diskriminierung bei der Arbeit beizutragen. In beiden Fällen ist es wichtig, daß der regulatorische Rahmen klar, kohärent und gerecht ist und daß er Unternehmen und einzelne motiviert, die Gleichberechtigung zu fördern.

*Diskriminierungsverbot – Gleichstellungsgesetz*

### *Neue rechtliche Ansätze zur Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung von Gleichberechtigung*

182. Immer mehr Länder gehen davon ab, sich ausschließlich auf eine negative Pflicht – nämlich das Verbot von Diskriminierung – zu stützen, und führen eine positive Pflicht ein, nämlich die Verhütung von Diskriminierung durch die Förderung der Gleichberechtigung. Das verbotsorientierte Modell hat sich insofern als erfolgreich erwiesen, als es eklatante Formen der Diskriminierung wie etwa

*Positive Pflicht zur Förderung von Gleichberechtigung*

<sup>40</sup> J. Hodges Aeberhard: *Comparative study of contents of civil service statutes*, Hauptabteilung Regierung, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung, Dokument Nr. 5 (Genf, IAA, 2001), S. 37-38.

die unmittelbare Diskriminierung bei der Entlohnung<sup>41</sup> beseitigen kann, doch es ist weniger erfolgreich bei den subtileren Formen wie der beruflichen Segregation<sup>42</sup>. Seine Wirksamkeit bei der Beseitigung von Diskriminierung hängt weitgehend von Gerichtsverfahren ab und ist damit gerade für die Arbeitnehmer unerreichbar, die am stärksten benachteiligt und am meisten diskriminierungsgefährdet sind. Denn aus Unwissenheit oder Angst vor Vergeltung beschreiten sie den Rechtsweg im allgemeinen nicht.

183. Seit einigen Jahren ist bei der allgemeinen Gestaltung von Politik und Gesetzgebung eine zunehmende Tendenz zur generellen Berücksichtigung von Gleichstellungsanliegen zu beobachten. In der **Tschechischen Republik** beispielsweise stufen sowohl der staatliche Aktionsplan von 1998 als auch die Prioritäten und Verfahren der Regierung zur Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen und der staatliche Beschäftigungsplan von 1999 die generelle Berücksichtigung von geschlechtsspezifischen Gesichtspunkten, zu der alle Ministerien verpflichtet sind, als eines der wichtigsten politischen Instrumente zur Förderung der Chancengleichheit ein. In Nordirland sieht Abschnitt 75 des Nordirlandgesetzes von 1998 die Berücksichtigung religionsbezogener Gleichstellungsfragen dadurch vor, daß Behörden bei der Ausübung ihrer Funktionen immer darauf zu achten haben, daß Menschen verschiedener religiöser Überzeugungen die gleichen Chancen erhalten. Die Einbeziehung der Belange von Benachteiligten erfordert eine Einschätzung der voraussichtlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen gesetzlichen Vorschriften und Konzepte auf bestimmte Gruppen wie etwa Frauen oder Minderheiten sowie deren Mitwirkung in einschlägigen Entscheidungsprozessen<sup>43</sup>. Diese Einbeziehung ist nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung gesetzlicher Diskriminierungsverbote zu verstehen und soll gewährleisten, daß Gleichstellungsanliegen nicht verwässert werden.

*Generelle  
Berücksichtigung  
von Gleich-  
stellungsanliegen*

184. Gesetze zur Förderung der Chancengleichheit, die von überstaatlichen Einrichtungen oder im Rahmen regionaler Handelsabkommen angenommen werden, können die Entwicklung einschlägiger innerstaatlicher Gesetze beeinflussen. Die Karibische Gemeinschaft (CARICOM) beispielsweise nahm im Rahmen der Harmonisierung des Arbeitsrechts ein Mustergesetz über Chancengleichheit und Gleichbehandlung für Frauen in der Beschäftigung an, das der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten als Vorbild dienen soll. Das europäische Gleichstellungsrecht, das Bereiche wie gleiches Entgelt, Soziale Sicherheit, Betriebsrentensysteme, Mutterschutz, Elternurlaub und Teilzeitarbeit<sup>44</sup> abdeckt, wirkt sich unmittelbar auf die innerstaatlichen Gleichstellungsvorschriften aus. In jüngerer Zeit wurde mit der Richtlinie 2000/78/EG des Rates ein allgemeiner Rahmen zur

<sup>41</sup> Siehe D. Neumark und W. Stock: *The effects of race and sex discrimination laws*, Working paper 8215, NBER working paper series (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2001), einzusehen unter <http://www.nber.org/papers/w8215>

<sup>42</sup> L. Dickens: "Anti-discrimination legislation: Exploring and explaining the impact on women's employment", in W. McCarthy (Hrsg.): *Legal intervention in industrial relations: Gains and losses*, (Oxford, Blackwell Publishing, 1992), S. 103-146.

<sup>43</sup> C. McCrudden: "Regulating discrimination: Advice to a legislator on problems regarding the enforcement of anti-discrimination law and strategies to overcome them", in T. Loenen und P.R. Rodrigues (Hrsg.): *Non-discrimination law: Comparative perspectives* (Den Haag, Kluwer Law International, 1999), S. 310-311.

<sup>44</sup> In Artikel 4 der Richtlinie 97/80/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts heißt es: „(...) wenn Personen, die sich durch die Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für beschwert halten und bei einem Gericht bzw. einer anderen zuständigen Stelle Tatsachen glaubhaft machen, die das Vorliegen einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung vermuten lassen, (obliegt) es dem Beklagten zu beweisen, daß keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat“.

Bekämpfung der Diskriminierung wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf im Hinblick auf die Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten beschlossen<sup>45</sup>. Der Geltungsbereich der Gesetzgebung der Europäischen Union und der entsprechenden Rechtslehre wird in dem Maß erweitert, wie die Beitrittsländer den gemeinschaftlichen Besitzstand – und damit auch die Gesetze und Rechtslehren zur Gleichstellung – in ihre Rechtssysteme umsetzen müssen<sup>46</sup>.

### Öffentliche Auftragsvergabe – Ein neues Instrument zur Förderung der Gleichberechtigung?

185. Die öffentliche Auftragsvergabe wird zur Förderung sozialer Ziele auf nationaler Ebene zunehmend als Ergänzung zu den gesetzlichen Vorschriften eingesetzt<sup>47</sup>. Vor allem in Europa und Nordamerika sind für die öffentliche Auftragsvergabe Grundsätze eingeführt worden, die die Diskriminierung bestimmter Gruppen – darunter Frauen, ethnische oder religiöse Minderheiten und Behinderte – reduzieren sollen. In **Südafrika** sieht das Gesetz über die präferenzbegünstigte Auftragsvergabe (2000) vor, daß ein staatliches Organ seine Präferenzen für die Auftragsvergabe festlegen und ein System einführen muß, in dem Punkte für einzelne Ziele vergeben werden, u.a. für „die Vergabe von Aufträgen an Personen, die aufgrund ihrer Rasse, ihres Geschlechts oder ihrer Behinderung früher diskriminiert worden sind“ (Artikel 2).

Öffentliche  
Auftragsvergabe  
ergänzt  
gesetzliche  
Vorschriften

186. Öffentliche Einrichtungen, die öffentliche Aufträge vergeben, sind staatliche, regionale und kommunale Behörden. In manchen Fällen werden die Kosten den Unternehmen überlassen, in anderen bietet die Behörde dem Auftragnehmer Beratung oder Finanzierungsbeihilfen an. Unterauftragnehmer werden nur manchmal erfaßt. Da Unteraufträge eine immer größere Rolle spielen, wird der Einfluß der öffentlichen Auftragsvergabe auf die Beschaffungskette immer geringer. In zunehmendem Maß werden andere Instrumente wie Verhaltenskodices und internationale Rahmenübereinkünfte eingesetzt, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken (siehe Teil III, Kapitel 2).

### Anwendung, Überwachung und Förderung sind entscheidend für dauerhaften Wandel

187. Die effektive Anwendung eines jeden Gesetzes erfordert staatliche Investitionen in personelle und finanzielle Ressourcen, die Einführung und Tätigkeit von Verwaltungs- und Justizstrukturen, Kenntnis des Gesetzesinhalts sowie

<sup>45</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Artikel 1. In Übereinstimmung mit den Europäischen Gleichstellungsvorschriften sieht die Richtlinie vor, daß es dem Beklagten obliegt zu beweisen, daß keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat (Artikel 10).

<sup>46</sup> Der gemeinschaftliche Besitzstand ist die Gesamtheit der gemeinsamen Rechte und Pflichten, die für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union bindend sind. Beitrittswillige Länder müssen den gemeinschaftlichen Besitzstand übernehmen, bevor sie der Union beitreten können.

<sup>47</sup> C. McCrudden: “Social policy issues in public procurement: A legal overview”, in S. Arrowsmith und A. Davies (Hrsg.): *Public procurement: Global revolution* (Den Haag, Kluwer Law International, 1998), S. 219-239.

Vertrauen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in das System. Die meisten Anwendungssysteme sind beschwerdeorientiert und somit davon abhängig, ob einzelne Arbeitnehmer, ihre Vertreter oder Beamte sie in Gang setzen. Die Vorenthaltung von Chancengleichheit, Gleichbehandlung oder Menschenwürde bei der Arbeit erfordert höchst sensibel reagierende Anwendungssysteme, damit gewährleistet ist, daß die Gleichstellungsgesetze für alle Arbeitnehmer angewandt werden, insbesondere für Angehörige von Minderheiten und für Frauen.

188. Die Anwendung der Gesetze wirft viele Probleme auf. Zum Beispiel ist es schwierig für Diskriminierungsopfer, angemessene Rechtshilfe und Rechtsvertretung zu erhalten, eine Klage einzureichen oder das Verfahren zu verstehen, lange Verzögerungen in Kauf zu nehmen, hohe Kosten zu tragen und genügend Beweismaterial zu sammeln. Hinzu kommen möglicherweise Unkenntnis von Gleichheitsgrundsätzen sowie von geschlechtsspezifischen und kulturellen Belangen bei Anwälten und Richtern, ferner auch unzureichende Schlichtung, Abhilfe- und Strafmaßnahmen sowie mangelhaft ausgestattete spezielle Umsetzungsstellen oder auch Gerichte, die personell unterbesetzt oder mit unzureichenden Verfahren und Befugnissen ausgestattet sind.

189. Viele Staaten anerkennen die Notwendigkeit, ihre Mechanismen für die Durchsetzung der Gleichstellung zu stärken. Daher bemühen sie sich auch weiterhin um eine Verbesserung ihres Arbeitsrechts und ihrer Gleichstellungsgesetze, indem sie deren Geltungsbereich erweitern, Abhilfe- und Strafmaßnahmen ausweiten, Verfahrensregeln ändern, die Arbeitsaufsicht stärken oder Verwaltungs- und Justizbehörden einrichten und ausbauen.

190. Aufgabe der Arbeitsinspektoren ist es, Gleichstellungsvorschriften Geltung zu verschaffen, sofern es solche im allgemeinen Arbeitsrecht oder in besonderen gesetzlichen Vorschriften zur Gleichstellung in der Beschäftigung gibt. Die beratende Funktion der Arbeitsaufsicht kann für die Verhütung oder Überwindung von Diskriminierung wichtig sein. Arbeitsinspektoren können zur Beilegung von Diskriminierungsfällen beitragen und andere Kontrollorgane unterstützen. Bedauerlicherweise verfügen die meisten Arbeitsaufsichtsstellen nicht über genügend Gelder, Infrastruktur und Personal. Sie sind häufig mit unterschiedlichen Aufgaben überlastet und nicht ausreichend über Diskriminierungsfragen informiert.

*Die Arbeitsaufsicht: ein entscheidendes Organ der Rechtsdurchsetzung*

191. In manchen Ländern werden für die Arbeitsaufsicht spezielle Fortbildungs- und Aufklärungslehrgänge organisiert, damit sie unmittelbar und mittelbar diskriminierende Praktiken einschließlich sexueller Belästigung und Lohndiskriminierung sachkundig verhüten, kontrollieren und bestrafen kann. In **Zypern** sieht das 2002 in Kraft getretene Gesetz über gleiches Entgelt eine besondere Rolle der Arbeitsaufsicht im Hinblick auf die Ermittlung von Lohnunterschieden vor. Auf Grundlage des Gesetzes wurde ein technischer Ausschuß eingesetzt, der bei Beschwerden die Frage der Gleichwertigkeit prüft. In **Brasilien** sind auf bundesstaatlicher Ebene speziell für Diskriminierung zuständige Aufsichtsbehörden eingerichtet worden. Auf den **Philippinen** wurden Fragen zur Diskriminierung in die Inspektionslisten aufgenommen.

192. Viele Länder bemühen sich, durch die Schaffung spezialisierter Kontroll-einrichtungen Diskriminierung abzubauen und Gleichstellung zu fördern. Diese Einrichtungen lassen sich generell in zwei Arten untergliedern. Bei der ersten Art handelt es sich um Beratungs- und Fördereinrichtungen; dazu gehören Frauenförderungskommissionen, Minderheitenräte und interministerielle Koordinationsgremien. Im allgemeinen sammeln, veröffentlichen und verbreiten diese Einrichtungen Informationen, analysieren Gesetze, politische Konzepte und die Durchführung von Aktionsplänen, und sie stellen diesbezügliche Beratung zur Verfü-

*Spezialisierte Kontrolleinrichtungen*

gung und organisieren Fortbildungsveranstaltungen. Die sind häufig „dreigliedrig-plus“ strukturiert, damit auch Vertreter der wichtigsten Interessengruppen einbezogen werden können. In **Uruguay** gehören der Dreigliedrigen Kommission für Chancengleichheit und Gleichbehandlung in der Beschäftigung Vertreter der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber, des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit sowie des Instituts für Familien- und Frauenangelegenheiten an. Die Kommission bietet im Hinblick auf die gesetzlichen Vorschriften zur Chancengleichheit Unterstützung und verbreitet Informationen. Die zweite Art spezialisierter Einrichtungen verfügt über nahezu richterliche Gewalt, denn sie ist befugt, Beschwerden in Diskriminierungsangelegenheiten zu prüfen. Einige Einrichtungen, z.B. in **Australien** die Kommission für Menschenrechte und Chancengleichheit, haben sowohl Förderungs- als auch Aufsichtsfunktionen. Manche Beschwerdeorgane befassen sich mit Diskriminierung in mehreren Bereichen (z.B. Bildung, Beschäftigung, Wohnen), andere hingegen lediglich mit Diskriminierung in der Beschäftigung (z.B. in Australien, Brasilien und Nordirland). Viele Einrichtungen beschäftigen sich in erster Linie mit dem Schutz einer bestimmten Gruppe wie etwa Frauen oder ethnische Minderheiten, andere wiederum mit mehr als einer gesellschaftlichen Gruppe oder auch mit Mehrfachdiskriminierungen (z.B. in **Hongkong (China)**, **Trinidad und Tobago** und den **Vereinigten Staaten**). In jüngerer Zeit wurden mehrere staatliche Kommissionen für Menschenrechte eingerichtet, die in der Regel auch Diskriminierung in der Beschäftigung abdecken, und zwar in **Ghana**, **Pakistan** und **Südafrika**. Einrichtungen, die sich ausschließlich mit der Diskriminierung einer bestimmten Gruppe wie Frauen oder Minderheiten befassen, haben den Vorteil, daß sie sich auf alle Aspekte des jeweiligen Diskriminierungsgrundes spezialisieren können. Doch diejenigen, die mehrere Diskriminierungsgründe abdecken, sind besser in der Lage, verschiedene Aspekte und unterschiedliche Formen von Diskriminierung zu behandeln.

193. Spezialisierte Kontrolleinrichtungen können Diskriminierungsopfern informell und kostengünstig helfen, Beschwerden einzureichen und Abhilfe zu erlangen. Beschwerdeverfahren sind für Normalbürger in der Regel zugänglicher als Klagen und eignen sich besser für komplexe Angelegenheiten wie Diskriminierungsfälle. In **Ghana**, **Hongkong (China)** und den **Vereinigten Staaten** sind Behörden befugt, Beschwerden einzulegen und selbst die Ermittlungen zu führen, ohne auf Individualbeschwerden angewiesen zu sein.

*Diskriminierungsopfern helfen*

194. Sollen diese Mechanismen effektiver gestaltet werden, so ist es erforderlich, sich mit den Einschränkungen ihrer Befugnisse oder Gewalt, mit dem Mangel an Mitteln und geeignetem Personal, mit mangelndem Zugang für jene, die sie am dringendsten benötigen, und vor allem mit dem politischen Willen auseinanderzusetzen, die Durchsetzung von Rechtsvorschriften zu unterstützen. Die Zugänglichkeit könnte durch die Schaffung regionaler oder örtlicher Büros oder „mobiler Einrichtungen“ und durch eine Vereinfachung der Verfahren verbessert werden. Die Schaffung spezialisierter Beschwerdegremien ist zwar zu begrüßen, doch ihre Vielzahl, die Überschneidung von Mandaten und mangelnde Koordination können eine effektive Anwendung schwierig gestalten. **Kanada** ist eines der Länder, die einen einzigen Mechanismus geschaffen haben, der sich mit unterschiedlich begründeter Diskriminierung in der Beschäftigung wie auch in anderen Bereichen befaßt.

195. Ombudspersonen oder entsprechende Büros haben vor allem zwei Funktionen: 1) sie sollen Fälle von schlechter Verwaltung untersuchen, und 2) sie sollen dort Abhilfe schaffen, wo Unrecht festgestellt worden ist. Ihre Aufgabe ist es, Empfehlungen auszusprechen, Einschätzungen vorzunehmen, Kritik zu formulieren und dem Parlament jährlich einen Bericht vorzulegen. In einigen Län-

*Büro einer Ombudsperson*

dem wurden Ombudsbüros eingerichtet, die sich mit Gleichstellungsfragen befassen. In **Ungarn** sind Ombudspersonen befugt, Fälle zu untersuchen und gerichtliche Verfahren einzuleiten oder sich Verfassungsbeschwerden anzuschließen, die von Einzelpersonen erhoben worden sind.

196. Im Rahmen der Rechtsprechung können förmliche Beschwerden wegen Diskriminierung in der Beschäftigung bei Arbeitsgerichten sowie bei Zivilgerichten vom erstinstanzlichen Gericht bis hin zum Obersten Gerichtshof eingelegt werden. Der Nachweis einer Diskriminierung ist in förmlichen Verfahren selbst dann schwierig, wenn eine Absicht nicht nachgewiesen werden muß. In den meisten Fällen, in denen es um Entscheidungen im Zusammenhang mit Einstellung, Entlassung, Bezahlung und Beförderung geht, ist es der Arbeitgeber, der über die Informationen zur Entscheidungsfindung verfügt. In Fällen von sexueller Belästigung gibt es häufig keine Zeugen. Um die Beschwerdeführenden zu unterstützen und eine faire Verhandlung zu gewährleisten, gehen immer mehr Länder dazu über, dem Arbeitgeber die Beweislast aufzuerlegen; nunmehr muß dieser die Ausführungen des Beschwerdeführenden widerlegen, sobald dieser die Diskriminierung erläutert hat. Ein Thema, das für die Gerichte eine besondere Herausforderung darstellt, ist die Anwendung der gesetzlichen Vorschriften über gleichen Lohn. Um den Arbeitsgerichten im **Vereinigten Königreich** bei der Behandlung dieser Frage zu helfen, werden bei einschlägigen Fällen Experten für Arbeitsplatzbewertung hinzugezogen, die den Richtern mit technischer Beratung zur Seite stehen.

### Rechtsprechung

## Durch positive Diskriminierung die Kluft überbrücken

197. Der Begriff der positiven Diskriminierung bezeichnet eine „kohärentes Maßnahmenpaket, das zeitlich befristet ist und insbesondere die Positionen von Mitgliedern einer Zielgruppe im Hinblick auf einen oder mehrere Aspekte ihres gesellschaftlichen Lebens dahingehend korrigiert, daß eine effektive Gleichstellung erlangt wird“<sup>48</sup>. In einigen Ländern wie etwa den **Vereinigten Staaten**, in denen dieser Ausdruck in den sechziger Jahren eingeführt wurde, spricht man von „affirmative action“. In **Kanada** werden solche Maßnahmen im Gesetz über Beschäftigungsgerechtigkeit von 1996 als Maßnahmen für Beschäftigungsgerechtigkeit bezeichnet, womit „mehr als Gleichbehandlung gemeint ist – nämlich besondere Maßnahmen zur Überbrückung von Unterschieden“ (Artikel 2). In Europa wird häufig der Ausdruck „positive Diskriminierung“ verwendet, auf anderen Kontinenten wiederum spricht man von „zeitlich befristeten Sondermaßnahmen“. In **Südafrika** definiert das Gesetz über Beschäftigungsgerechtigkeit von 1998 positive Diskriminierungsmaßnahmen als „Maßnahmen, die sicherstellen sollen, daß entsprechend qualifizierte Personen aus (bestimmten) Gruppen über Chancengleichheit in der Beschäftigung verfügen und in allen Berufsgruppen und auf allen Ebenen der Belegschaft bestimmter Arbeitgeber angemessen vertreten sind“ (Artikel 15).

### Positive Diskriminierung bestimmter Gruppen

198. Ungeachtet der verwendeten Terminologie sollen solche politischen Maßnahmen dazu beitragen, daß Mitglieder unterrepräsentierter Gruppen immer mehr Zugang u.a. zu Arbeitsplätzen, Bildung, Ausbildung und Beförderung erhalten.

<sup>48</sup> Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen: *Prevention of discrimination: The concept and practice of affirmative action*. Abschlußbericht des Sonderberichterstatters M. Bossuyt, in Übereinstimmung mit Resolution 1998/5 der Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, Dok. E/CN.4/Sub.2/2002/21, 17. Juni 2002, S. 3.

Zu derartigen Maßnahmen kann es gehören, den Mitgliedern von Zielgruppen dort einige Vorteile einzuräumen, wo nur geringfügige Unterschiede zwischen den Bewerbern bestehen, oder Mitgliedern bestimmter Gruppen erhebliche Vorteile zu gewähren. Beispiele für diese Art von Maßnahmen sind Pläne für die Beschäftigungsgerechtigkeit mit Angabe von Zielen und Fristen für die zunehmende Vertretung von Nutzergruppen sowie der Angabe derjenigen politischen Grundsätze, die für die Verwirklichung dieser Maßnahmen erforderlich sind. Zur positiven Diskriminierung gehören auch Quotensysteme, die Mitgliedern bestimmter Gruppen einen festgesetzten Anteil bestimmter Stellen vorbehalten.

*Zeitliche Befristung  
positiver  
Diskriminierung*

199. Alle Maßnahmen der positiven Diskriminierung sind befristet. Dies setzt eine regelmäßige und objektive Evaluierung der entsprechenden Programme voraus, damit ihre Wirksamkeit ermittelt, ihr Geltungsbereich und Inhalt regelmäßig neudefiniert und der Zeitpunkt ihrer Einstellung festgelegt werden kann. In manchen Ländern jedoch müssen sie aufgrund einer Kürzung der Sozialausgaben, wirtschaftlicher Probleme oder einer Umstrukturierung der Wirtschaft eingestellt werden, oder sie verlieren an Wirksamkeit. In anderen Ländern, so etwa **Indien**, sind sie zu einer mehr oder weniger ständigen Einrichtung geworden.

200. Um unbeabsichtigte Rückwirkungen und eine Stigmatisierung der Zielgruppen zu vermeiden, ist es wichtig, zuvor deren Zustimmung einzuholen und mit allen beteiligten Interessengruppen Rücksprache zu halten. Zu den Interessengruppen gehören die wirtschaftlich dominierenden Gruppen, die potentiellen Nutzer, die verschiedenen staatlichen Ebenen sowie die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Die potentiellen und tatsächlichen Auswirkungen der Anwendung dieser Grundsätze auf Dritte sollten antizipiert und überwacht werden. Beachtenswert sind Anhörungen über Beschäftigungsgleichheit, wie sie 2001 in Regina und Saskatoon in **Kanada** stattfanden, bei denen die Rollen und Aufgaben verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Parteien bei der Verwirklichung von Beschäftigungsgerechtigkeit sowie Möglichkeiten diskutiert wurden, Erfolge zu messen<sup>49</sup>. Maßnahmen der positiven Diskriminierung müssen so formuliert werden, daß sie flexibel sind und den Vorstellungen der Menschen, den kulturellen Gegebenheiten des Landes, den gesellschaftspolitischen Realitäten und den wirtschaftlichen Möglichkeiten entsprechen<sup>50</sup>.

201. Die Anzahl und die Arten der Gruppen, die diese Maßnahmen nutzen, variieren je nach Zeitpunkt und Land. In **Kanada** wurde das anfängliche Engagement für Frauenförderung später ergänzt durch Bemühungen um Beschäftigungsgerechtigkeit für vier Gruppen, nämlich Frauen, Urvölker, Behinderte und „sichtbare Minderheiten“<sup>51</sup>. In **Indien** (siehe Kasten 2.1) wird die Liste der Gruppen, die Anspruch auf „Reservierungsmaßnahmen“ haben, regelmäßig überprüft. In den **Vereinigten Staaten** hat die zunehmende demographische Vielfalt<sup>52</sup> dazu

<sup>49</sup> Saskatchewan Human Rights Commission: *Annual Report 2000-2001: Promoting dignity and equality for all*, Kapitel über „Employment equity“, einzusehen unter <http://www.gov.sk.ca/shrc/annreport2001/default.htm>

<sup>50</sup> J. Hodges-Aeberhard und C. Raskin (Hrsg.): *Affirmative action in the employment of ethnic minorities and persons with disabilities* (Genf, IAA, 1997).

<sup>51</sup> Der Begriff „sichtbare Minderheit“ wird für Immigranten verwendet. Siehe C.L. Bacchi: *The politics of affirmative action: Women, equality & category politics* (London, SAGE Publications, 1996).

<sup>52</sup> D.R. Harris und R. Farley: „Demographic, economic and social trends and projections“, in J.S. Jackson (Hrsg.): *New directions: African Americans in a diversifying nation* (Washington D.C., National Policy Association, 2000).

## Kasten 2.1

### Positive Diskriminierung in Indien Wandel in einem demokratischen System – ein komplexer Prozeß

In Indien soll positive Diskriminierung die gesellschaftliche Rückständigkeit abbauen. Hier ist die Lösung des Problems sozialer Benachteiligung, mit der unzählige Kasten und Stämme konfrontiert sind, Verfassungsauftrag. Die soziale Schichtung nach Kasten beschränkt sich nicht auf die Hindus (rund 80 Prozent der Bevölkerung), sondern wirkt sich auch auf andere Religionsgemeinschaften wie Muslime, Christen und Sikhs aus. Die amtliche Bezeichnung derjenigen, die Anspruch auf positive Diskriminierungsmaßnahmen haben, lautet „rückständige Klassen“. Diese werden in zwei Gruppen unterteilt: a) die SC/ST, d.h. die Scheduled Castes (aufgelistete oder Listen-Kasten, früher „Unberührbare“, die derzeit rund 15 Prozent der Bevölkerung ausmachen) und die Scheduled Tribes (Listen-Stämme, die nicht vom Kastensystem erfaßt waren und in Wald- und Berggebieten lebten; rund 8 Prozent der Bevölkerung), und b) die OBC, d.h. „andere rückständige Kasten“ (mehrere Bauern- und Handwerkerkasten, die bei Volkszählungen nicht eigens benannt werden, jedoch circa 25 bis 50 Prozent der Bevölkerung stellen). Diese Klassifizierung erfaßt alle Religionsgemeinschaften.

Im Rahmen der positiven Diskriminierung, die in Indien als „Reservierungspolitik“ bekannt ist, werden Sitze in gewählten politischen Gremien, Regierungsstellen und Plätze in Bildungseinrichtungen vorwiegend für Mitglieder der Listen-Kasten und -Stämme reserviert. Die Reservierung von Stellen bei der Regierung ist höchst umstritten. Seit 1951 reserviert die (zentrale) Bundesregierung 22 Prozent ihrer Stellen für Kandidaten der Listen-Kasten (15 Prozent) und der Listen-Stämme (7 Prozent). In letzter Zeit äußern Gruppen, die nicht in den Genuß der Reservierungspolitik kommen, zunehmend Unzufriedenheit. Manche sind der Auffassung, diese Politik gefährde die Effizienz (Leistung). Für eine sinnvolle Alternative halten viele Wissenschaftler die Ausweitung des Zugangs zu Bildung und die qualitative Verbesserung der Bildung, denn so könne langfristig das soziale Gefälle eingeebnet werden. Doch auf Regierungsebene – und hier insbesondere in den Bundesstaaten – mangelt es an dem politischen Willen, die Bildungschancen im schulischen Bereich zu erhöhen, obgleich sich eine solche Strategie bei der Reduzierung des sozialen Gefälles im Bundesstaat Kerala als erfolgreich erwiesen hat.

Quelle: A. Béteille: „The conflict of norms and values in contemporary Indian society“ in P.L. Berger (Hrsg.): The Limits of social cohesion: Conflict and mediation in pluralist societies (Boulder, Colorado: Westview Press, 1998), S. 265-292.

geführt, daß positive Diskriminierungsmaßnahmen kürzlich auf eingewanderte Arbeitskräfte ausgedehnt worden sind.

202. Die Bestimmung der Personengruppen, die Anspruch auf Förderung haben, ist von größter Bedeutung, da sie u.a. Implikationen für Haushaltsentscheidungen hat, und sie ist nicht immer einfach. Daß in **Brasilien** so heftig über die Frage diskutiert wurde, welche Gruppen im Rahmen der Bekämpfung der Rassendiskriminierung in den Genuß von Fördermaßnahmen kommen sollten, lag zum Teil an der Schwammigkeit des Begriffs der Hautfarbe.

*Wer sollte gefördert werden?*

### *Hat die positive Diskriminierung ihre Ziele erreicht?*

203. In einer Reihe von Fällen konnten durch positive Diskriminierung arbeitsmarktrelevante Ungleichheiten zwischen dominierenden und geförderten Gruppen reduziert<sup>53</sup> und die Produktivität sowie die Unternehmensgewinne gesteigert werden. In Nordirland z.B., wo solche Maßnahmen seit 1989 üblich sind, wurde die Segregation am Arbeitsplatz abgebaut und die Unterrepräsentierung der Katholiken in allen Landesteilen sowie der Katholiken bzw. Protestanten in bestimmten Gegenden ebenfalls geringer<sup>54</sup>. In **Südafrika** ist die Anzahl schwarzer Haushalte, deren Einkommen ebenso hoch oder höher ist als das eines durchschnittlichen weißen Haushalts, in weniger als einem Jahrzehnt von 1,000

<sup>53</sup> J. Hodges-Aeberhard und C. Raskin (Hrsg.); a.a.O.

<sup>54</sup> B. Hepple: *Work, empowerment and equality* (Genf, IAA, 2000), S. 4-6.

auf 1,2 Millionen gestiegen<sup>55</sup>. Positive Diskriminierung scheint ferner einige unbeabsichtigte positive Auswirkungen zu haben. So besteht bei Ärzten aus Minderheiten eine höhere Wahrscheinlichkeit als bei Ärzten aus einer dominierenden Gruppe, daß sie Personen mit geringem Einkommen oder aus Minderheiten behandeln.

204. Die Auswirkungen positiver Diskriminierung variieren von Land zu Land (siehe Tabelle 6) und selbst innerhalb von Ländern, und zwar je nach den Gründen der Diskriminierung und ihren Formen. In den **Vereinigten Staaten** z.B. hat die Gleichstellung der Geschlechter insgesamt deutlichere Fortschritte gemacht als die Gleichstellung der Rassen<sup>56</sup>. Die skandinavischen Länder sind bei der Reduzierung der Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen erfolgreicher als andere OECD-Länder, jedoch weniger erfolgreich beim Abbau der beruflichen Segregation. Ausgehend von empirischem Material ist zu erkennen, daß die Wirkung positiver Diskriminierung auf die Leistungen von Angestellten einer geförderten Gruppe davon abhängt, wie sie umgesetzt wird. In den **Vereinigten Staaten** verfügen „positiv diskriminierende Arbeitgeber“ über bessere Auswahlmethoden, die ihnen erlauben, bei Stellenbewerbern Eigenschaften zu entdecken, die im allgemeinen nicht sichtbar sind<sup>57</sup>. Ferner verfügen sie über bessere Fortbildungs- und Evaluierungstechniken, die sie in die Lage versetzen, Arbeitnehmern aus Minderheiten zu helfen, sich zu qualifizieren.

205. In einer Untersuchung, die **Australien** und das **Vereinigte Königreich** abdeckte, wurde kürzlich aufgezeigt, daß Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit sich in keinem der beiden Länder negativ auf die Produktivität auswirkten, und zwar nicht einmal in Unternehmensgruppen, die zu diesen Maßnahmen praktisch gezwungen sind<sup>58</sup>. Vor allem bei großen Unternehmen in beiden Ländern waren die Auswirkungen auf die Produktivität im allgemeinen positiv und statistisch signifikant. Das zeigt, daß es nicht nur möglich ist, den Unternehmen zwingende Maßnahmen der positiven Diskriminierung gesetzlich vorzuschreiben, sondern daß es auch rentabel sein kann, diese Vorschriften sorgfältig anzuwenden und die Unternehmen zu motivieren, sich Maßnahmen der positiven Diskriminierung zu eigen zu machen.

*Keine Produktivitätsverluste*

206. Generell ist der Rückgang der in Beschäftigung und Beruf herrschenden Ungleichheiten zwischen „Mainstreamgruppen“ und Zielgruppen nicht einhergegangen mit einem entsprechenden Rückgang der Ungleichheiten unter den Gruppen von Nutzern. Um eine gleichmäßigere Verteilung der Resultate zu erzielen, so schlugen einige Experten vor, solle man nicht nur den sozioökono-

<sup>55</sup> International Council on Human Rights Policy: *Racial and economic exclusion: Policy implications* (Versoix, 2001), S. 10.

<sup>56</sup> W.A. Darity Jr. und P.L. Mason: "Evidence on discrimination in employment: Codes of color, codes of gender", in *The Journal of Economic Perspectives* (Nashville, TN, American Economic Association), Bd. 12, Nr. 2, 1998, S. 63-90.

<sup>57</sup> H. Holzer und D. Neumark: "Assessing affirmative action", a.a.O. Die Verfasser vertreten die Auffassung, daß positiv diskriminierende Arbeitgeber Bewerber sehr eingehend überprüfen und dadurch bei Bewerbern aus Minderheiten sonst nicht sichtbare Eigenschaften entdecken, die ihr geringeres Bildungsniveau kompensieren.

<sup>58</sup> Es ist durchaus vorstellbar, geringfügige Produktivitätsverluste bei Unternehmen zu erwarten, die sich zu diesen Maßnahmen gezwungen sehen, denn die Unternehmen, bei denen sie sich als kostspielig erweisen, dürfen sie nicht einstellen, während es für andere Unternehmen vielleicht Anreize gibt, „kosmetische“ Maßnahmen zu ergreifen.

Tabelle 3 –Dissimilitätsindex (DI) und von einem Geschlecht dominierte Berufe für ausgewählte Länder

Land	Ethnische Gruppe	Prozentualer Anteil der Bevölkerung	Ungleichheiten vor positiver Diskriminierung	Positive Diskriminierung	Ergebnis	Kommentar
Malaysia	Bumiputra Chinesen Inder	62 30 8	Bumiputra hatten die politische, Chinesen die wirtschaftliche Macht. Das mittlere Einkommen der Chinesen lag 2,29mal höher als das der Malaien, das der Inder 1,77mal höher. 1970 waren von den Hochschulstudenten 49,7% Malaien, 42,7% Chinesen und 5,1% Inder. Armutsrate 1970: 49%	Die neue Wirtschaftspolitik (1970) sollte Gleichsetzung von Rasse mit wirtschaftlicher Funktion reduzieren und schließlich aufheben. Sollte ferner ungeachtet der Rasse Armut beseitigen. Maßnahmen u.a: Quoten, Eckpunkte und positive Diskriminierung zugunsten der Bumiputra hinsichtlich: – Bildung – Eigentum an Grundbesitz – Stellen im öffentlichen Dienst – Eigentum an Firmen.	Gefälle bei durchschnittlichen Einkommen schwächer, aber noch vorhanden. 1995 lag das mittlere Einkommen der Chinesen 1,81mal höher als das der Malaien, das der Inder 1,35mal höher. Zwischen 1970 und 1995 stieg der Anteil der Bumiputra unter: – Freiberuflern von 8% auf 54% – Hochschulstudenten von 43% auf 54% – Firmeneigentümern von 1,5% auf 20.6%. Armutsrate 1999: 7,5%.	Das rasche Wirtschaftswachstum (6,7% zwischen 1970 und 1990) begünstigte die ethnische Umverteilungspolitik des Staates. Der Arbeitsmarkt ist weiterhin segmentiert; Bumiputra sind in freien und technischen Berufen sowie im Privatsektor (verarbeitende Industrie und Dienstleistungen) deutlich unterrepräsentiert. Ethnische Diskriminierung primär in der Geschäftswelt und der Mittelklasse; Spannungen halten an.
Brasilien	Weißer Afro-Brazilianer Gemischtrassige Andere	54 5 40 1	Große Unterschiede bei Einkommen, Beschäftigung, Bildung, Sterblichkeitsziffer und politischen Positionen. Sie decken sich mit dem rassischen Kontinuum. 1996 betrug das Einkommen einer schwarzen Familie 43% desjenigen einer weißen Familie, die Dauer des Schulbesuchs 63% desjenigen in einer weißen Familie.	Abbau sozialer Benachteiligung durch Maßnahmen zur Linderung der Armut. Maßnahmen im Bildungsbereich, um Schwarzen und Bedürftigen Zugang zu Hochschulen zu ermöglichen; Zielvorgaben für die Anzahl Schwarzer im Bildungswesen und im Staatsdienst. 2002 Einführung eines Quotensystems im öffentlichen Dienst.	In den neunziger Jahren erwies sich, daß die Unterschiede schwer zu beheben waren. Selbst nach Berücksichtigung von Bildung und Region sind die Löhne weißer Arbeitnehmer noch immer 20% höher als die schwarzer. Frauenlöhne liegen bei 60% der Männerlöhne. Es ist noch zu früh, um die Wirksamkeit der neuen Maßnahmen einzuschätzen.	Angesichts der Schwammigkeit rassistischer Kategorien ist es schwierig, Zielgruppen zu definieren. Die breite Streuung der Einkommen erschwert eine Reduzierung des Gefälles zwischen den Gruppen.
Südafrika (nach der Apartheid)	Afrikaner Weiße Farbige Asiaten	75 14 9 2	Die Afrikaner haben die politische Mehrheit, sind jedoch mit ausgeprägten und widrigen horizontalen Ungleichheiten konfrontiert. 1990 betrug das monatliche Durchschnittseinkommen schwarzer Arbeitnehmer 29% desjenigen weißer Arbeitnehmer. Bildungsausgaben pro weißen Studenten 14mal so hoch wie pro schwarzen Studenten.	Neue Politik soll Gefälle zwischen Schwarzen und Weißen in Bildung und Beschäftigung abbauen. Das Gesetz über Beschäftigungsgerechtigkeit (1998) leitet eine Politik positiver Diskriminierung zugunsten der Afrikaner, Asiaten und Farbigen durch Vorzugsbehandlung und numerische Ziele ein. Das Gesetz über die berufliche Qualifizierung (1998) verpflichtet Arbeitgeber, Personen aus benachteiligten Gruppen auszubilden.	Das Gefälle zwischen den Rassen ist zwar geringer geworden, jedoch weiterhin extrem ausgeprägt. Arbeitslosigkeit 2001: Weiße: 6% Afrikaner: 36% Farbige: 22% Inder: 18% Der Anteil Schwarzer in leitenden Stellungen des öffentlichen Sektors stieg bis 1998 auf 35%. Der Anteil schwarzer Unternehmen an der Börsenkapitalisierung stieg 2000 auf 6%	Die Liberalisierung der Wirtschaft zwingt die Regierung zu einer Begrenzung der Staatsausgaben und schränkt die Umverteilung ein. Bei Schwarzen steigt die Arbeitslosigkeit. Rassenschranken in der Beschäftigung bestehen fort: durch informelle Auswahltechniken werden weiße Arbeitnehmer bevorzugt. Erhebliche geschlechtsspezifische Benachteiligung.

Land	Ethnische Gruppe	Prozentualer Anteil der Bevölkerung	Ungleichheiten vor positiver Diskriminierung	Positive Diskriminierung	Ergebnis	Kommentar
Vereinigte Staaten	Weißer Schwarze Indianer Andere (darunter Hispanos/Latinos)	82 13 1 4 (12)	<p>Unterschiede 1970:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– das mittlere Einkommen schwarzer Haushalte beträgt 60% desjenigen weißer Haushalte</li> <li>– die Lebenserwartung schwarzer Männer liegt 8 Jahre, die schwarzer Frauen 7,3 Jahre unter der Weißer</li> <li>– einen Collegeabschluss erreichen 10,3 aller weißen und 3% aller schwarzen Männer, 6% aller weißen und 3% aller schwarzen Frauen.</li> </ul> <p>Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze</p> <p>1980: Weißer: 10% Schwarze: 33% Hispanos: 26%</p>	<p>Positive Diskriminierung in den Bereichen Beschäftigung, Bildung und Wohnung soll die Chancen schwarzer Arbeitnehmer erhöhen. Auftragnehmer des Bundes müssen für Angehörige von Minderheiten und benachteiligten Gruppen Maßnahmen der positiven Diskriminierung ergreifen.</p>	<p>Die Programme hatten eine gute, aber nicht sehr breite Resonanz. Verhältnismäßig gute Erfolge in einigen Arbeiter- und Angestelltenberufen. Doch viele Arten von Diskriminierung bestehen fort und das Gefälle bleibt ausgeprägt. Arbeitslosigkeit und Säuglingssterblichkeit sind bei Schwarzen doppelt so hoch wie bei Weißen.</p> <p>Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze 2000: Weißer: 10% Schwarze: 24% Asiaten: 11% Hispanos 23%</p>	<p>Das Gesetz über die Reform der Bürgerrechte von 1964 führte einige Maßnahmen der positiven Diskriminierung ein. In den achtziger Jahren liefen die Maßnahmen aus, wurden jedoch durch das neue Bürgerrechtsgesetz von 1991 ersetzt, das die bestehenden Bürgerrechte stärkte und für den Fall absichtlicher Diskriminierung in der Beschäftigung Schadensersatz vorsieht. Die Streuung der Einkommen nahm in den neunziger Jahren zu.</p>

Quellen: United States Bureau of the Census: *Statistical Abstract of the United States, 121st edition* (Washington, D.C, 2001); Brasilianisches Institut für Statistik und Geographie (IBGE) und Brasilianisches Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IPEA); Malaysische Wirtschaftsplanungseinheit (EPU) für Fünfjahrespläne und längerfristige Entwicklungspläne; Statistics South Africa.

mischen Status und andere Merkmale, sondern auch die Zugehörigkeit zu einer Gruppe berücksichtigen, wenn bestimmt werde, wer Anspruch auf Maßnahmen der positiven Diskriminierung habe<sup>59</sup>.

207. Die Notwendigkeit und Legitimität positiver Diskriminierung ist umstritten. Ihre Kritiker argumentieren, solche Maßnahmen seien lediglich eine umgekehrte Diskriminierung und hätten zur Folge, daß Mitglieder bestimmter Gruppen aufgrund von Merkmalen wie Rasse oder Religion, die bei Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes irrelevant wären, in den Genuß einer ungerechtfertigten Vorzugsbehandlung kommen. Ihre Befürworter sind der Auffassung, Maßnahmen der positiven Diskriminierung würden nicht willkürlich angewandt, sondern in der Absicht, einen schwerwiegenden Nachteil wiedergutzumachen, dessen Ursache eine gesellschaftliche oder geschichtliche Benachteiligung sei<sup>60</sup>. Sicherlich müssen Entscheidungen bezüglich des Geltungsbereichs und der Art von Maßnahmen der positiven Diskriminierung sowie bezüglich der Mischung von Anreizen und Abschreckung einschließlich der Modalitäten der Beendigung sorgfältig geprüft und gemeinsam beschlossen werden. Doch solche Maßnahmen sind notwendig, um allen gleiche Ausgangspositionen zu bieten, insbesondere dann, wenn das soziale und wirtschaftliche Gefälle zwischen Gruppen sehr ausgeprägt und durch eine lange Geschichte der Unterdrückung und Ausgrenzung einer gesellschaftlichen Gruppe durch eine andere entstanden ist.

## Die Bedeutung des Datenmaterials

208. Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Bekämpfung von Diskriminierung bei der Arbeit ist die genaue Kenntnis ihres Umfangs und ihrer Art. Es müssen Daten gesammelt werden, um das Wissen über Diskriminierung zu erweitern, Grundsatzentscheidungen in Kenntnis der Sachlage zu treffen, die Gestaltung, Durchführung, Kontrolle und Evaluation von Grundsatzinterventionen zu erleichtern und Eckdaten und Benchmarks festzulegen, um Fortschritte messen zu können. Es ist außerordentlich schwierig, den Umfang der Diskriminierung bei der Arbeit festzustellen, da es begriffliche Probleme gibt und die Sammlung einschlägiger Daten Mängel aufweist. Einige Meßwerte von Ungleichheit werden häufig als Nachweis für das Vorhandensein von Diskriminierung zitiert. Beachtliche Fortschritte sind im Hinblick auf die Messung von geschlechtsspezifischer Benachteiligung erzielt worden, doch sowohl im Hinblick auf geschlechtsspezifische als auch andere Gründe von Diskriminierung bleibt noch viel zu tun.

*Das Wissen über Diskriminierung bei der Arbeit erweitern*

## Technische und finanzielle Erwägungen

209. Das Format oder die Struktur von bereits vorliegenden Daten (z.B. Volkszählungen, Haushaltserhebungen, Betriebserhebungen) bietet in manchen Fällen nicht die Informationen, die unmittelbare Rückschlüsse zur Diskriminierung zulassen. Hier sind ergänzende Informationen oder die Auswahl von Ersatzdaten

<sup>59</sup> Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen: *Prevention of discrimination and protection of indigenous peoples and minorities: The concept and practice of affirmative action*, Zwischenbericht des Sonderberichterstatters M. Bossuyt, in Übereinstimmung mit Resolution 1998/5 der Unterkommision für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, Dok. E/CN.4/Sub.2/2001/15, 26. Juni 2001.

<sup>60</sup> J. Faundez: *Affirmative action: International perspectives* (Genf, IAA, 1994), S. 4-5.

erforderlich. Es sind Methoden entwickelt worden, um Statistiken<sup>61</sup> und Haushalte<sup>62</sup> geschlechtsspezifisch aufzuschlüsseln, doch für andere Formen der Diskriminierung ist solche theoretische und methodologische Arbeit noch nicht geleistet worden.

210. Die Sammlung und Verarbeitung von Daten ist teuer. Um die Kosten zu dämpfen, sollte daher versucht werden, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Vollständigkeit und Repräsentativität zu erreichen.

### Politische und ideologische Ausrichtung

211. Manche Länder sind nicht bereit, bestimmte statistische Daten zu erfassen – so etwa Daten zur Rasse – weil sie fürchten, dies könne entweder den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden oder die Regierung politisch unter Druck setzen<sup>63</sup>. Rassische Minderheiten befürchten, daß die Verwendung von ethnischen/rassischen Statistiken für sie mit Nachteilen verbunden ist oder daß das Sammeln von statistischen Daten über rassische oder ethnische Herkunft zu einer Verstärkung negativer Rassenstereotypen führt<sup>64</sup>. Trotz dieser Probleme versuchen viele Länder, Hochrechnungen über ethnische Herkunft/Geburtsort oder Staatsangehörigkeit anzustellen<sup>65</sup>. Problematisch ist allerdings, wann und wie solche Daten gesammelt und wie sie verwertet werden.

### Bedenken hinsichtlich der Privatsphäre

212. Eines der größten Probleme ist die Verwendung der gesammelten Daten. Viele Tätigkeiten, die im Rahmen der Beschäftigung routinemäßig verrichtet werden, haben die Verarbeitung persönlicher Daten von Arbeitnehmern zur Folge, wobei es sich manchmal um vertrauliche Daten handelt, z.B. im Zusammenhang mit dem Gesundheitszustand (HIV/AIDS, Behinderung usw.). Die *IAO-Richtliniensammlung zum Schutz personenbezogener Arbeitnehmerdaten* von 1997 enthält Empfehlungen und Richtlinien. In den vergangenen zehn Jahren sind eine ganze Reihe von Regelungen entstanden, die sowohl auf Persönlichkeitsrechte und individuelle Belange als auch auf geschäftliche Interessen eingehen.

<sup>61</sup> Siehe z.B. A. Mata Greenwood: „Gender issues in labour statistics“, in *International Labour Review* (Genf, IAA), Bd. 138, Nr. 3, 1999, S. 273-286.

<sup>62</sup> Siehe D. Budlender und G. Hewitt: *Gender budgets make more cents: Country studies and good practice* (London, Commonwealth Secretariat Publications, 2002). Auf der Fünften Tagung der für Frauenfragen zuständigen Commonwealth-Minister kamen die Minister überein, daß die Gesamtplanung des Staatshaushalts der geeignete Ansatzpunkt für eine geschlechtsspezifische Aufschlüsselung der makroökonomischen Politik sei. Die Gender Budget Initiative (GBI) war ein Pilotprojekt des Commonwealth-Sekretariats und lief 1995 in Barbados, Fidschi, Saint Kitts und Nevis, Sri Lanka und Südafrika an. In der Folge ist dieses Projekt vom Commonwealth-Sekretariat, UNIFEM und dem Internationalen Entwicklungsforschungszentrum in Kanada zur Gender Responsive Budgets Initiative (Initiative gleichstellungsverträglicher Staatshaushalt) weiterentwickelt worden, die heute in 40 Ländern eingeführt worden ist. Siehe <http://www.thecommonwealth.org/gender/index1.htm>

<sup>63</sup> P. Simon: „La statistique des origines: L’ethnicité et la ‚race‘ dans les recensements aux Etats-Unis, Canada et Grande-Bretagne“, in *Sociétés Contemporaines* (Paris, IRESO), Nr. 26, 1997, S. 11-44.

<sup>64</sup> A. Krizsán (Hrsg.): *Ethnic monitoring and data protection: The European context* (Budapest, CEU Press Ltd., 2001). Dieses Buch befaßt sich mit Roma in acht europäischen Ländern.

<sup>65</sup> M. Storkey: „A review of literature on ethnic group projections“, in *Population projections by ethnic groups: A feasibility study* (London, HMSO, 2002).

## Entwicklung eines Meßinstruments

213. Menschen, die bei der Arbeit diskriminiert werden, leiden unter einem Defizit wirtschaftlicher und sozialer Rechte. Auch wenn es nicht möglich ist, den genauen Umfang solcher Rechtsdefizite zu ermitteln, so brauchen Länder und nichtstaatliche Organisationen doch ein praktisches Messinstrument, um festzustellen, in welche Richtung und wie schnell sie sich entwickeln. Einige arbeitsbezogene Indikatoren sind einfach zu beschaffen und können wichtige Aspekte der Gleichstellung erfassen. So kann z.B. die Kombination von Daten zur beruflichen Segregation mit Daten zu Löhnen Aufschluß über Gleichstellung geben. Doch Beschäftigungsstatistiken sind nicht überall zugänglich, und es sind mehr als Rohdaten erforderlich, um die Segregation rechnerisch nachzuweisen. Des weiteren ist klar, daß für die Ermittlung von Benachteiligung mehrere Dimensionen zu berücksichtigen sind und ein synthetischer Index erforderlich ist. Eine der Komponenten wäre sicherlich die Erwerbsquote, denn Erwerbstätigkeit ist der erste Schritt zur Gleichberechtigung. Eine zweite Komponente wäre die sektorale Beschäftigung, zu der praktisch überall Daten vorliegen. Beschäftigungsstatus und – sofern verfügbar – berufsbezogene Daten könnten die dritte und die vierte Komponente, Lohn- und Einkommensdaten schließlich sollten die letzte Komponente sein. Hiermit sollen Möglichkeiten für die methodologische Arbeit an der Entwicklung von Meßinstrumenten für Diskriminierung und Gleichberechtigung aufgezeigt werden. Ein integrierter Rahmen für Indikatoren menschenwürdiger Arbeit wird im Amt entwickelt; einige dieser Indikatoren zeigen unmittelbare und mittelbare Diskriminierung auf und messen einige Aspekte der Gleichberechtigung<sup>66</sup>.

## Bildung und Berufsbildung fördern die Integration

214. Gezielte Grundsatzmaßnahmen zur Gewährleistung eines gleichen Zugangs und gleicher Chancen zum Erwerb von Wissen und Qualifikationen sind eine entscheidende Voraussetzung für die Reduzierung der auf dem Arbeitsmarkt zwischen den gesellschaftlichen Gruppen bestehenden Ungleichheiten. Sie können weitgehend dazu beitragen, unproduktive, unregelmäßige, schlecht bezahlte und gering geschätzte Arbeiten zu überwinden, die vorwiegend von Angehörigen diskriminierter Gruppen verrichtet werden<sup>67</sup>. Gesamtgesellschaftlich gesehen kann der Nutzen produktiverer und mündiger Bürger größer sein als der Nutzen für den einzelnen.

*Gezielte Grundsatzmaßnahmen*

215. Weltweit ist ein deutliches Ansteigen des Bildungsniveaus zu verzeichnen, und die weiteren Aussichten sind gut, obgleich noch große regionale Unterschiede bestehen. Heute können nahezu 80 Prozent der Weltbevölkerung im Alter von mehr als 15 Jahren lesen und schreiben. Frauen stellen weltweit noch immer zwei Drittel der erwachsenen Analphabeten, doch sie erlangen in allen Teilen der Welt zunehmend – und schneller als Männer – Zugang zu Bildung und

*Höheres Bildungsniveau*

<sup>66</sup> R. Anker, I. Chernyshev, P. Egger, F. Mehran und J. Ritter: *Measuring decent work with statistical Indicators*, Policy Integration Paper No. 1, (Genf, IAA, 2002).

<sup>67</sup> Schlußfolgerungen über die Ausbildung und Entwicklung der Humanressourcen, in der Entschliebung über die Ausbildung und Entwicklung der Humanressourcen, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf, 2000, einzusehen unter <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm#III>

Alphabetisierung<sup>68</sup>. In vielen Ländern verschwinden nach und nach die geschlechtsspezifischen Unterschiede beim Besuch der Grund- und Sekundarschulen, und an den Hochschulen steigt der Anteil der weiblichen Studierenden stärker als der der männlichen. Die verbesserte Bildung von Mädchen vor allem an Grundschulen ist den Bemühungen der öffentlichen Hand zu verdanken, den Zugang zu allgemeiner Grundbildung stärker zu fördern als Hochschulbildung und Berufsbildung. Eine ausschließliche Förderung des Zugangs von Mädchen zur Grundbildung könnte allerdings ihre künftigen Beschäftigungs- und Einkommenschancen gefährden, und zwar vor allem in Ländern, in denen billige und gering qualifizierte weibliche Arbeitskräfte eines Tages weltwirtschaftlich gesehen keinen komparativen Vorteil mehr bieten.

216. Höherer Bildungsstandard ist zwar im allgemeinen mit höheren Einkommen verbunden, doch er trägt nicht notwendigerweise zu einer Reduzierung des Gefälles auf dem Arbeitsmarkt bei. In Ländern, in denen das Bildungsniveau der Frauen gestiegen ist, wirkt sich dies nicht überall in gleicher Weise auf das Einkommen von Männern und Frauen aus. In manchen Ländern wie etwa den **Niederlanden**, **Neuseeland** und dem **Vereinigten Königreich** sind die Einkommensunterschiede erheblich geringer geworden, während sie in anderen Ländern wie etwa **Italien** und **Schweden** im tertiären Sektor besonders ausgeprägt sind<sup>69</sup>. Auch bei anderen diskriminierten Gruppen haben sich die mit mehr Bildungschancen verknüpften Erwartungen nicht erfüllt.

217. In **Brasilien** z.B. erklärt das Zusammentreffen von knappen Budgets mit einer neuen Schülerpopulation, die bislang keinen Zugang zur Schule hatte und daher mehr Aufmerksamkeit braucht, den seit Ende der siebziger Jahre abnehmenden Bildungsnutzen<sup>70</sup>. Ein weiterer Faktor, der zum unterschiedlichen Nutzen von Bildung beiträgt, ist die in der Gesellschaft herrschende Chancengleichheit bzw. -gleichheit.

218. Die Berufsbildung, die Angehörige diskriminierter Gruppen mit den Qualifikationen ausstattet, die sie für eine Erhöhung ihrer Produktivität und Einkommen benötigen, kann eine wichtige Rolle bei der Verbesserung ihrer Beschäftigungs- und Einkommenschancen spielen<sup>71</sup>. Zu diesem Zweck jedoch müssen die Berufsbildungspolitik und -einrichtungen die Barrieren ermitteln und überwinden, denen sich Mitglieder bestimmter Gruppen in verschiedenen Stadien ihrer Ausbildung gegenübersehen. In wenig entwickelten Ländern, wo öffentliche Bildungseinrichtungen sehr viel wichtiger sind als private, ist die Notwendigkeit einer integrativen Ausbildungspolitik noch offensichtlicher. In der Vergangenheit kamen vorwiegend Angehörige wohlhabenderer Schichten in den Genuß einer Ausbildung, die sie auf eine Erwerbstätigkeit in der formellen Wirtschaft vorbereitete. In Berufsbildungsprogrammen und -praxis sind verschiedene Formen unmittelbarer oder mittelbarer Diskriminierung zu beobachten. In der beruflichen

*Verbesserung der  
Beschäftigungs-  
und Einkommens-  
chancen*

<sup>68</sup> Siehe Datenbank des Instituts für Statistik der UNESCO, hier sind die nach Regionen und Geschlecht aufgeschlüsselten Alphabetisierungsquoten einzusehen unter <http://www.uis.unesco.org>. Diese Zahlen wurden anlässlich des Weltbildungstags am 8. September 2002 veröffentlicht.

<sup>69</sup> OECD: *Education policy analysis: Education and skills 2001* (Paris, 2001), S. 80. Ähnliche Entwicklungen sind in Lateinamerika zu beobachten, siehe IAA: *Labour Overview 2002* (Lima, 2002).

<sup>70</sup> A. Rands Barros: „Is the quality of education improving in Brazil? Some empirical tests from a marketbased perspective“ in R.T. McCutcheon und F.L.M. Taylor Parkins (Hrsg.): *Work 2001: First international conference on employment creation in development: Conference proceedings*, 2.-5. Apr. 2001, Universität Witwatersrand, Johannesburg, Südafrika.

<sup>71</sup> P. Bennell: *Learning to change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries*, Employment and Training Paper No. 43 (Genf, IAA, 1999).

Ausbildung kommen häufig Geschlechtsrollenstereotype vor, und manche Ausbildungsprogramme verstärken sogar noch die Berufsrollenklischees. Was die Berufsausbildung anbetrifft, so bevorzugen junge Frauen eine schulisch orientierte Ausbildung, während junge Männer eine Lehre im Betrieb oder eine kombinierte betriebliche und Berufsschulausbildung vorziehen. Da eine Berufsausbildung in den meisten Fällen die Voraussetzung für eine qualifizierte Tätigkeit ist, haben junge Frauen weniger Beschäftigungschancen als junge Männer.

219. Vor der Wirtschaftskrise von 1997 entsprachen in **Thailand** die Fertigkeiten, die sich die meisten Frauen in öffentlichen und privaten Ausbildungseinrichtungen aneigneten, den üblichen Geschlechtsrollenstereotypen. Daß Frauen vorwiegend in Pflege- und Dienstleistungsberufen (z.B. Kinder- und Altenpflege, traditionelle Thai-Massage, Sekretariat, Zimmerdienst in Hotels) ausgebildet wurden, verstärkte die berufliche Segregation der Geschlechter. Die Folgen der Wirtschaftskrise zwangen Frauen, sich anderen beruflichen Tätigkeiten zuzuwenden, so etwa kommerzieller Essenzubereitung, Computern und Elektronik, in denen mehr Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen herrscht<sup>72</sup>.

220. Die Reformen der beruflichen Bildung und Ausbildung in den neunziger Jahren konzentrierten sich beispielsweise in Lateinamerika auf die Notwendigkeit, die betriebliche Ausbildung sowohl in der formellen als auch der informellen Wirtschaft zu fördern, den Privatsektor zu mehr Mitwirkung anzuregen, Aufwendungen zunehmend zu verrechnen und mit weniger Unterstützung seitens der öffentlichen Hand auszukommen. Doch die Privatisierung dieser Ausbildung war schwieriger als erwartet. Der Ausbildungsbedarf von Klein- und Kleinstbetrieben, die einen Großteil der Angehörigen diskriminierter Gruppen einstellen, war schwer zu ermitteln. Die Ausbildungsnachfrage seitens der Kleinstunternehmer und Arbeitskräfte hielt sich in Grenzen, weil sie die damit verbundenen Kosten nicht tragen und ihren Bedarf nicht sachdienlich artikulieren können. Inzwischen sind andere Ansätze entwickelt worden, die eine „partizipatorische Qualifizierung“ kombinieren mit organisatorischen und örtlichen Fähigkeiten und Kenntnissen, sowie Dienste, die bei der Überwindung von Nachteilen und Diskriminierung in anderen Bereichen als dem der Arbeit helfen (siehe Kasten 2.2)<sup>73</sup>.

221. Als Teil eines umfassenden Programms für Chancengleichheit kann Bildungs- und Ausbildungspolitik zu mehr Gerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt beitragen. Der Trend zum lebenslangen Lernen – das die Strukturierung der Gesellschaft nach dem Alter ablehnt, da sie Bildung und Ausbildung als einmaliges Unternehmen in der Jugend betrachtet – ist ein wirksames Instrument zur Verhinderung der Diskriminierung älterer Arbeitnehmer.

222. Zwar ist das individuelle Humankapital wichtig, doch die Nachfrage nach einer Arbeitskraft hängt auch vom wirtschaftlichen Umfeld ab. Wenn der Arbeitsmarkt angespannt ist, finden Menschen aus benachteiligten Gruppen leichter eine Arbeit, doch wenn Arbeitsplätze knapp sind, haben andere Faktoren als die Qualifikation, also beispielsweise Präferenzen des Arbeitgebers oder Beziehungen, mehr Gewicht. Daher sind auf der Angebotsseite Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen durchaus wichtig, müssen jedoch durch andere aktivere Gleichstellungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt ergänzt werden.

*Mehr Gerechtigkeit auf dem Arbeitsmarkt*

<sup>72</sup> B. Suriyasarn, B.P. Resurrection: *Action Research: Gender dimension of skills development in vocational training in Thailand* (Bangkok, IAA und Ministerium für Arbeit und Soziales, 2002).

<sup>73</sup> P. Bennell, a.a.O.

## Kasten 2.2

### Förderung der technischen und beruflichen Ausbildung von Frauen mit niedrigem Einkommen in Lateinamerika (FORMUJER)

Aufbauend auf den Ergebnissen eines Anfang der neunziger Jahre angelaufenen Programms<sup>1</sup> zur Förderung der beruflichen und technischen Ausbildung von Frauen organisiert das Interamerikanische Forschungs- und Dokumentationszentrum für berufliche Bildung (CINTERFOR) mit Unterstützung der Interamerikanischen Entwicklungsbank ab 1998 ein Programm zur Förderung der technischen und beruflichen Ausbildung von Frauen mit niedrigem Einkommen (FORMUJER) in Argentinien, Bolivien und Costa Rica. Dieses Programm bezieht die Gleichstellung in alle strategischen Konzepte der beruflichen Bildung ein und bietet zugleich spezifische Maßnahmen für Frauen in ungünstigen Situationen an. Mit dieser Doppelstrategie will es Frauen in die Lage versetzen,

- nichttraditionelle Qualifikationen zu erwerben (Qualifikationsdiversifizierung);
- Zugang zu neuen Beschäftigungsnischen zu finden (Schaffung neuer Qualifikationen);
- den Wert von Qualifikationen, die traditionell von Frauen ausgeübt wurden, neu zu bewerten und so Innovationen zu fördern und neue Beschäftigungsnischen zu vermarkten.

Zu den Materialien und Methoden, die FORMUJER entwickelt hat, gehören auch Ausbildungsmodule zum Thema Beschäftigungsfähigkeit und Staatsbürgerrechte. Diese Module sollen als „Werkzeugkasten“ für das lateinamerikanische Berufsbildungssystem dienen und es offener für geschlechterspezifische Fragestellungen machen.

Die Erziehung zum Staatsbürger und zur Staatsbürgerin deckt sich heute immer mehr mit der Ausbildung zum Arbeitnehmer und zur Arbeitnehmerin. Die Menschen müssen sich in drei grundlegenden Dimensionen entwickeln: in der Beziehung zu sich selbst, in der Beziehung zu anderen (Familie und Gesellschaft) und in der Beziehung zu ihrer Umwelt. Daher handelt es sich bei der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit eines Menschen und bei seiner Erziehung zu einem mündigen Staatsbürger um zwei einander ergänzende Prozesse. Dies ist ein Beispiel dafür, wie man die Gleichberechtigung von Mann und Frau am Arbeitsplatz fördern und zugleich diesen Arbeitsplatz als Ausgangspunkt dafür nehmen kann, die Gleichberechtigung in anderen Bereichen der Gesellschaft voranzubringen.

<sup>1</sup> CINTERFOR: Training for decent work (Montevideo, IAA, 2001). S. 36.

Quelle: <http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/temas/gender/formujer/index.htm> und <http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/modul.htm>

223. Aufgabe von Arbeitsvermittlungsdiensten ist es, auf dem Arbeitsmarkt Angebot und Nachfrage in Einklang zu bringen. In dieser Eigenschaft als „Pfortner“ können sie auf dem Arbeitsmarkt sowohl diskriminierende Praktiken fördern als auch zu mehr Chancengleichheit und damit zu mehr Transparenz beitragen.

*Die Rolle von  
Arbeitsvermittlungsdiensten*

224. Angesichts der Tatsache, daß die demographische Entwicklung in den entwickelten Ländern eine Überalterung des Arbeitskräftepotentials mit sich bringt, während in den meisten Entwicklungsländern das anhaltende Bevölkerungswachstum zu Jugendarbeitslosigkeit führt, werden Arbeitsvermittlungen nach wie vor in großem Umfang Menschen unterstützen müssen, die auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind.

225. Der gegenwärtige Trend zur Privatisierung hat dem Monopol der öffentlichen Arbeitsvermittlung ein Ende gesetzt. Heute müssen die öffentlichen und die privaten Vermittlungsdienste versuchen, ein ausgewogenes Verhältnis von Zusammenarbeit, gegenseitiger Ergänzung und Wettbewerb zu finden, durch das sie – in Erfüllung ihrer Aufgaben, nämlich Arbeitsplätze zu vermitteln, Arbeitsmarktinformationen zur Verfügung zu stellen, Arbeitsmarktanpassungsprogramme zu verwalten und die Arbeitslosenunterstützung sicherzustellen – die Chancengleichheit beim Zugang zu Arbeit fördern<sup>74</sup>.

*Ein ausgewogenes  
Verhältnis*

<sup>74</sup> P. Thuy, E. Hansen und D. Price: *The public employment service in a changing labour market* (Genf, IAA, 2001), S. xv-xxi.

226. Im Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, und der dazugehörigen Empfehlung (Nr. 188) ist niedergelegt, daß private Arbeitsvermittler die Arbeitnehmer bei der Formulierung und Veröffentlichung von freien Stellen oder Stellenangeboten nicht einer Diskriminierung aussetzen dürfen. Diese Instrumente ermutigen die privaten Arbeitsvermittler, durch Programme der positiven Diskriminierung die Gleichheit in der Beschäftigung zu fördern<sup>75</sup>.

227. Ein Beispiel für die positive Rolle, die Arbeitsvermittlungsdienste bei der Förderung der Chancengleichheit spielen können, ist das diesbezügliche Maßnahmenpaket der Stadtverwaltung von Shanghai in **China**. Es sieht u.a. einen Ausbau der Fortbildung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer des informellen Sektors vor, darunter das „4050-Projekt“, das sich an Frauen über 40 und Männer über 50 wendet, die entlassen worden sind und aufgrund der gesellschaftlichen Einstellungen zu älteren Menschen keine Anstellung mehr finden<sup>76</sup>.

## Beruf und Familie vereinbaren

228. In den letzten zehn Jahren ist die Erwerbstätigkeit der Frauen in fast allen Teilen der Welt deutlich – wenn auch in unterschiedlichem Umfang – angestiegen. In den OECD-Ländern lag im Jahr 2000 die weibliche Erwerbsquote in den skandinavischen Ländern am höchsten, in **Italien**, **Mexiko** und der **Türkei** am niedrigsten (siehe Anhang 3, Tabelle 1).

229. Gleichzeitig hat die Anzahl der kleineren Haushalte mit alleinerziehenden Eltern in fast allen OECD-Ländern zugenommen. Die meisten Alleinerziehenden sind Frauen, und ihre Erwerbsquote ist deutlich angestiegen. Auch in vielen Entwicklungsländern hat der Anteil von Haushalten mit weiblichen Vorständen zugenommen. Trotz der Umverteilung der finanziellen Verantwortung innerhalb der Familie müssen Frauen noch immer einen Großteil der Haushalts- und Betreuungspflichten erfüllen<sup>77</sup>, was die Widerstandsfähigkeit überkommener Vorstellungen von Arbeit, Familie und Gesellschaft sowie der Rolle von Frauen und Männern in diesen Bereichen zeigt<sup>78</sup>. Lange Zeit wurden pflegerische Aufgaben als Privatangelegenheit betrachtet, die von Haushaltsmitgliedern wahrzunehmen waren. Neuerdings wird die Frage der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienarbeit mehr und mehr als Gegenstand staatlicher Aufmerksamkeit anerkannt. Es besteht zunehmend Übereinstimmung darüber, daß die Verantwortung gleichmäßig auf Staat, Unternehmen, Kommunen, Familien und Einzelne verteilt werden muß.

Überkommene  
Vorstellungen

<sup>75</sup> Artikel 5 des Übereinkommens Nr. 181 und Absätze 9 und 10 der Empfehlung Nr. 188.

<sup>76</sup> J. Howell: *Good practice study in Shanghai on employment services for the informal economy* (Genf, IAA, 2002), S. v, 14 und 15.

<sup>77</sup> C. Sirianni und C. Negrey: „Working time as gendered time“ in *Feminist Economics* (London, Routledge, Taylor and Francis Group), Bd. 6, Nr. 1, März 2000, S. 59-76.

<sup>78</sup> R.C. Barnett: „A new work-life model for the twenty-first century“ in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Bd. 562, März 1999, S. 143-158.

### Kasten 2.3

#### Schwerpunkte und Auswirkungen einer Studie über die Kosten und den Nutzen von Kindertagesstätten in Zürich (Schweiz)

Im Jahr 2000 beschloß das Sozialdepartement der Stadt Zürich, eine Studie über Kosten und Nutzen von Kindertagesstätten in Auftrag zu geben, um das Mißverhältnis zwischen der Anzahl der vorhandenen Kindertagesstätten und der für ihre Nutzung in Frage kommenden Bevölkerung in Zürich (und anderswo in der Schweiz) zu beheben.

#### Hauptergebnisse

*Sozialisation der Kinder:* Immer mehr Kinder wachsen ohne Geschwister auf. Tagesstätten bieten ihnen soziale Kontakte und Lernmöglichkeiten und erleichtern somit den Übergang in die Schule.

*Ausbildungs- und Erfahrungskapital der Eltern:* Frauen haben heute das gleiche Bildungs- und Ausbildungsniveau wie Männer. Eine Unterbrechung der Erwerbstätigkeit ist für sie gleichbedeutend mit einer Vergeudung von Bildungsinvestitionen und geringerem Einkommen sowie geringerer sozialer Sicherheit während des Berufslebens und des Ruhestands.

*Nutzen für Steuerzahler, Armutsbekämpfung:* Wenn gute und preiswerte Kindertagesstätten verfügbar sind, können Eltern berufstätig bleiben, was die Anzahl armutsgefährdeter Haushalte verringert und damit aufgrund sinkender Sozialhilfeausgaben für die Steuerzahler von Nutzen ist.

*Nutzen für Steuerzahler, Armutsbekämpfung:* Wenn gute und preiswerte Kindertagesstätten verfügbar sind, können Eltern berufstätig bleiben, was die Anzahl armutsgefährdeter Haushalte verringert und damit aufgrund sinkender Sozialhilfeausgaben für die Steuerzahler von Nutzen ist.

#### Resultate/Auswirkungen

*Zunahme der öffentlichen Subventionen für Kinderbetreuung:* Im Jahre 2002 wurden in Zürich die jährlichen Zuschüsse für Kinderbetreuung von 19 auf 25 Millionen Schweizer Franken angehoben. In einem Zeitraum von vier Jahren investierte die Eidgenossenschaft landesweit rund 200 Millionen Schweizer Franken in die Einrichtung neuer Kindertagesstätten.

Quelle: K. Müller Kucera und T. Bauer, Kindertagesstätten zahlen sich aus, Edition Sozialpolitik, Nr. 5a, Sozialdepartement der Stadt Zürich (Zürich, 2001). Kurzfassung unter <http://www.stadt-zuerich.ch/kap10/kindertagesstaetten>

### Warum ist es so wichtig, daß Beruf und Familie vereinbar sind?

230. Angesichts der sinkenden Geburtenraten, der steigenden Lebenserwartung und der restriktiven Einwanderungspolitik in vielen westeuropäischen Ländern ist der Verbleib von Müttern in der Erwerbstätigkeit eine entscheidende Voraussetzung für die Behebung des Arbeitskräftemangels und die Zahlung von Steuern, aus denen Renten und Krankenkassensubventionen finanziert werden (siehe Kasten 2.3).

231. Eine Politik, die auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie abzielt, trägt auch dazu bei, daß Frauen auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig bleiben, weil sie in den Jahren der Kindererziehung nicht gezwungen sind, ihre Erwerbstätigkeit zu unterbrechen. Sie sammeln firmenspezifische Erfahrungen, bilden sich weiter und sind infolgedessen produktiver<sup>79</sup>. Dies wiederum verbessert langfristig ihre Karrieremöglichkeiten, ihre Beschäftigungsfähigkeit und ihr Einkommen.

### Familienfreundliche Politik

### Steuerliche Maßnahmen

232. Die Entscheidung eines Partners, erwerbstätig zu werden oder zu bleiben oder die Erwerbstätigkeit aufzugeben, hängt weitgehend von der Steuerpolitik ab.

<sup>79</sup> Y. van der Meulen Rodgers: *Protecting women and promoting equality in the labour market*, a.a.O.

Es gibt Systeme mit gemeinsamer und Systeme mit getrennter Veranlagung. Bei gemeinsamer Veranlagung hat der weniger verdienende Partner in einem progressiven Steuersystem einen höheren Grenzsteuersatz. Bei getrennter Veranlagung hingegen besteht für den geringer verdienenden Partner der Anreiz, durch kontinuierliche Erwerbstätigkeit sein Einkommen zu erhöhen. In den letzten 30 Jahren sind die meisten OECD-Länder zu einer getrennten Veranlagung übergegangen<sup>80</sup>. In anderen Fällen hat man es vorgezogen, den Arbeitnehmern dadurch Steuererleichterungen zu gewähren, daß sie Aufwendungen für die Betreuung von Kindern oder Angehörigen absetzen können.

### Arbeitszeitverkürzung

233. Um erwerbstätigen Eltern zu helfen, die Berufs- und Familienpflichten zu vereinbaren, ist es beispielsweise möglich, ihnen eine Reduzierung der Wochenarbeitsstunden oder je nach Betreuungsaufgaben eine andere Arbeitszeitgestaltung zu erlauben. Eine der in den OECD-Ländern häufigsten Formen der Arbeitszeitflexibilität ist die Teilzeitarbeit (siehe Teil II, Kapitel 1, Abbildung 3).

234. Teilzeitarbeit erlaubt berufstätigen Müttern, Haushaltspflichten und Erwerbstätigkeit zu vereinbaren, und sie erlaubt Arbeitgebern, flexibler auf die Marktbedingungen zu reagieren. Wie in Teil II, Kapitel 1 bereits unterstrichen wurde, hat Teilzeitarbeit aber auch Nachteile. Die Arbeitsbedingungen sind in der Regel deutlich schlechter als bei gleichwertigen Vollzeitstellen<sup>81</sup>, und es ist schwierig, von Teilzeit- auf Vollzeitstellen zu wechseln.

### Betreuung von Kindern und anderen abhängigen Familienmitgliedern

235. Betreuungsdienste, die berufstätigen Eltern und insbesondere Frauen helfen, Familien- und Erziehungspflichten mit der Erwerbstätigkeit zu vereinbaren, sind eine entscheidende Voraussetzung für die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie der sozialen Gerechtigkeit. Vorkehrungen für die Kinderbetreuung unterscheiden sich nach der Form, den Akteuren und der Art der Kostenverteilung. Sie unterscheiden sich ferner nach der kulturspezifischen Wahrnehmung der Familie und den Einstellungen zu ihr<sup>82</sup>.

236. In den **Vereinigten Staaten** und dem **Vereinigten Königreich** wird Kinderbetreuung als individuelle Aufgabe betrachtet. Dies wirft Probleme der sozialen Gerechtigkeit auf, da Familien mit niedrigem Einkommen und Alleinerziehende im allgemeinen größere Schwierigkeiten haben, Zugang zu guter Kinderbetreuung zu erhalten. In Kontinentaleuropa, wo es mehr Möglichkeiten für staatliche Eingriffe gibt, ist die Kinderbetreuung nach wie vor weitgehend und mit nur wenigen Ausnahmen familienzentriert. In **Argentinien**, **Brasilien** und **Chile** müssen Arbeitgeber je nach Anzahl der weiblichen Angestellten die gesamten Kosten der Kinderbetreuung übernehmen; allerdings werden die gesetzlichen Vorschriften nicht streng angewendet. Die Bereitstellung angemessener Aufsicht für erwachsene abhängige Familienmitglieder ist ebenfalls notwendig. In Entwicklungsländern z.B., in denen die HIV/AIDS-Pandemie dramatische Ausmaße

<sup>80</sup> OECD: *Employment Outlook 2001*, a.a.O.

<sup>81</sup> OECD: *Employment Outlook, 1998* (Paris 1998).

<sup>82</sup> J. Plantenga und J. Hansen: "Assessing equal opportunities in the European Union", in M. Loutfi (Hrsg.): *Women, gender and work* (Genf, IAA, 2001), S. 273-304.

angenommen hat, müssen viele Eltern mangels angemessener Pflegestrukturen die Hilfe ihrer Kinder – im allgemeinen der Mädchen – bei dieser Pflege in Anspruch nehmen, und dies geht auf Kosten ihres Schulbesuchs und folglich ihres späteren Einkommens.

### Mutterschutz und Elternurlaub

237. Der Mutterschutz bietet Gesundheitsschutz für Mütter, da die Wiederaufnahme der Arbeit von ihrem körperlichen Zustand abhängt, sowie Mutterschaftsurlaub. Mutterschutz ist eine wichtige Voraussetzung für die uneingeschränkte Erwerbstätigkeit der Frau und damit für ihre Chancengleichheit in der Arbeitswelt. In Lateinamerika sind Mutterschaftsleistungen obligatorisch und werden vom System der Sozialen Sicherheit oder aus Steuereinnahmen finanziert. Die gesetzlichen Vorschriften werden jedoch unterschiedlich konsequent angewendet und dies scheint auch daran zu liegen, daß Arbeitnehmerinnen nicht immer über ihre diesbezüglichen Ansprüche unterrichtet sind.

238. Mutterschaftsleistungen werden in allen europäischen Ländern gezahlt, wengleich die Summe, die sie während des Mutterschaftsurlaubs erhalten, sowie der Zeitraum, während dessen sie ausgezahlt wird, sehr unterschiedlich sind. In den **Vereinigten Staaten** wird der Mutterschaftsurlaub nicht bezahlt, und der Anspruch auf Urlaub hängt ab von der Dauer der Anstellung, der Anzahl der Arbeitsstunden und der Größe des Unternehmens. Manche Firmen bieten ihren Angestellten dennoch einen – bezahlten oder unbezahlten – Urlaub an, und zwar in den meisten Fällen hochqualifizierten und produktiven Frauen, womit sie deutlich machen, daß sie langjährige firmeninterne Erfahrung zu schätzen wissen<sup>83</sup>. Im Nahen Osten und in Nordafrika machen großzügige Mutterschaftsleistungen seitens des öffentlichen Sektors sowie die Tatsache, daß diese Art der Beschäftigung sehr angesehen ist, die von jeher starke Anziehungskraft dieses Sektors für Frauen verständlich. Der geringe Anteil weiblicher Arbeitskräfte im Privatsektor wird darauf zurückgeführt, daß den Arbeitgebern die Kosten des Mutterschutzes zu hoch sind<sup>84</sup>.

239. Elternurlaub besteht aus längeren Zeiträumen der Abwesenheit von der Arbeit und kann wahlweise von der Mutter oder vom Vater genommen werden. Er hat weder einen Verlust der Stelle noch der mit ihr verbundenen Ansprüche zur Folge und kann ausschließlich von Arbeitnehmern mit Kleinkindern genommen werden<sup>85</sup>. Die Inanspruchnahme von Elternurlaub hängt vom Umfang der Deckung, der Länge des Urlaubs und davon ab, ob der Urlaub bezahlt ist oder nicht. In den **Vereinigten Staaten**, wo der Elternurlaub nicht bezahlt ist, nahmen 63,9 Prozent der Arbeitnehmer mit Familienpflichten, die Urlaub gebraucht hätten, diesen aus finanziellen Gründen nicht in Anspruch. In vielen europäischen Ländern wird Vaterschaftsurlaub größtenteils von der öffentlichen Hand finanziert. Der Anteil anspruchsberechtigter Väter, die diesen Urlaub nehmen, ist allerdings noch immer sehr niedrig. Das liegt zum Teil daran, daß sie Diskriminierung im Hinblick auf ihr künftiges Einkommen oder ihre Karriere oder auch Spott seitens der Mitarbeiter fürchten.

<sup>83</sup> J. Waldfogel, "Family leave coverage", in *Monthly Labor Review* (Washington, D.C., Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten), Bd. 122, Nr. 10, 1999, S. 13-21.

<sup>84</sup> CFAFR, UNDP und AGFUND: *Globalization and Gender: Economic participation of Arab women* (Tunis, Zentrum arabischer Frauen für Ausbildung und Forschung (CFAFR), 2002).

<sup>85</sup> P. Bollé, "Parental leave" in M. Loutfi (Hrsg.): *Women, gender and work*, a.a.O., S. 347-367.

## Familienfreundliche Vorkehrungen in Unternehmen

240. Familienfreundliche Arbeitsplätze gibt es häufiger in großen und kapitalintensiven Firmen als in mittleren und kleinen Betrieben, die eine geringe Produktivität aufweisen oder ein solches Image haben. Hierzu gehören der Einzelhandel und andere Dienstleistungsbetriebe oder -sektoren, in denen es schwierig ist, die Produktivität zu messen. Selbst in Firmen, die bestrebt sind, Beruf und Familie vereinbar zu machen, haben nicht alle Angestellten Anspruch auf die entsprechenden Maßnahmen. Kriterien für die Anspruchsberechtigung sind Qualifikation, Dienstzeit und Fortbildungsinvestitionen<sup>86</sup>. Das wenige vorliegende Material läßt erkennen, daß familienfreundliche Praktiken in kleinen und großen Firmen ähnlich häufig sind und daß beide Firmenarten die Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht für sehr wichtig halten<sup>87</sup>. Familienfreundliche Vorkehrungen und Leistungen sind in kleinen Unternehmen im allgemeinen weniger förmlich als in größeren. Doch in Kleinbetrieben scheint es weniger Probleme mit der Vereinbarkeit zu geben, weil die gesellschaftliche Distanz zwischen Angestellten und Eigentümern geringer und der von Mitarbeitern ausgeübte Druck stärker ist<sup>88</sup>.

241. Die berufliche Tätigkeit mit einem befriedigenden Familien- und Privatleben vereinbaren zu können, ist heute außerordentlich schwierig. Da entsprechende Maßnahmen so häufig ausdrücklich oder stillschweigend auf Frauen bezogen werden, besteht die Gefahr, daß das Bild der Frau als „Zuverdienerin“ wieder gefördert und die Doppelbelastung erwerbstätiger Frauen noch verstärkt wird. Es muß untersucht werden, welche Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie der Überwindung der Frauendiskriminierung und der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt förderlicher sind.

<sup>86</sup> M.C. Gray und J. Tudball: *Family-friendly work practices: Differences within and between workplaces*, Australisches Institut für Familienstudien, Forschungsbericht Nr. 7 (Melbourne 2002).

<sup>87</sup> S.M. MacDermid, L.C. Litchfield und M. Pitt-Catsoupes: "Organizational size and work-family issues" in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Bd. 562, März 1999, S.111 -126.

<sup>88</sup> V. Perotin, A. Robinson und J. Loundes: *Equal opportunities practices and performance in small and medium-sized enterprises: Preliminary findings* (Genf, IAA, 2002).

---

## ***Teil III. Tätigkeiten der IAO und der Sozialpartner***

## 1. Die IAO: Eine lange Tradition der Bekämpfung der Diskriminierung bei der Arbeit

242. Die Bemühungen der IAO um die Beseitigung der Diskriminierung und die Förderung der Gleichberechtigung in der Arbeitswelt decken ein breites Spektrum ab und ermöglichen es, wichtige Erfahrungen zu sammeln. Der vorliegende Überblick vermittelt eine Vorstellung von den zahlreichen Initiativen der IAO auf diesem Gebiet und zeigt, welche Ansätze und Methoden die IAO im Lauf der Jahre entwickelt hat. Die Arbeit in diesem Bereich ist auf mehrere technische Abteilungen und Einheiten ausgedehnt worden. Dieses Kapitel befaßt sich nicht mit den einschlägigen Initiativen der Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer, die in Teil III Kapitel 2 behandelt werden, welches sich mit Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie mit Unternehmen beschäftigt.

### *Die Tätigkeit der IAO beruht auf den internationalen Arbeitsnormen*

243. Das Prinzip der Beseitigung von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf gehört zu den prägenden Merkmalen der Normensetzung der IAO und findet Anwendung in vielen Bereichen der technischen Zusammenarbeit der IAO. Die Normen der IAO haben dieses Ziel auf unterschiedliche Weise gefördert. Einige Übereinkommen und Empfehlungen, so etwa die grundlegenden Übereinkommen Nr. 100 und 111, zielen ausdrücklich auf die Förderung der Gleichstellung und die Beseitigung der Diskriminierung ab, während andere wie etwa das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, und das Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975, mit einzelnen Bestimmungen auf diese Frage eingehen; wieder andere Instrumente befassen sie sich mit einzelnen Kategorien von Arbeitnehmern, so etwa das Übereinkommen (Nr. 141) über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte, 1975. Die Vielfalt der internationalen Arbeitsnormen zeigt, daß es nicht möglich ist, mit einem einzigen Instrument auf alle Formen von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf einzugehen, sondern daß eine Kombination verschiedener Instrumente erforderlich ist.

*Eine Vielfalt internationaler Arbeitsnormen*

244. Eines der wichtigsten Elemente der Tätigkeit der IAO in diesem Bereich ist die Unterstützung bei der Formulierung und Anwendung innerstaatlicher

gesetzlicher Vorschriften zum Verbot der Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung. Das Aufsichtssystem der IAO spielt nach wie vor eine wichtige Rolle bei den Bemühungen darum, innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis in Einklang zu bringen mit den Prinzipien, Rechten und Pflichten, die in den ratifizierten Übereinkommen niedergelegt sind. Es wurden Beratungsdienste und technische Zusammenarbeit zur Verfügung gestellt, um die Ratifizierung zu ermöglichen oder aber infolge einer Stellungnahme des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen.

245. Zu diesen Bemühungen gehört auch die Ausarbeitung von Leitfäden und anderen Hilfen für die Formulierung nicht diskriminierender arbeitsrechtlicher Bestimmungen; als Beispiel seien die *Labour Legislation Guidelindes* (Richtlinien für das Arbeitsrecht)<sup>1</sup> genannt. Diese Richtlinien bieten praktische Anregungen, wie mit Hilfe des Arbeitsrechts die grundlegenden Rechte und Prinzipien bei der Arbeit einschließlich der Beseitigung der Diskriminierung gefördert werden können. In Anerkennung ihrer Schlüsselrolle bei der Durchsetzung des Arbeitsrechts organisiert die IAO für Staatsbeamte, Personen, die Gesetze formulieren, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Richter und Rechtslehrer Fortbildungen über internationale Arbeitsnormen.

*Arbeitsrechtliche  
Richtlinien*

## **IAO und Rassendiskriminierung: Den institutionellen Wandel vorbereiten**

### *Die IAO in Südafrika und Namibia nach dem Ende der Apartheid: Eine Politik der positiven Diskriminierung*

246. Nach dem Ende der Apartheid in **Namibia** und **Südafrika** wandten sich Mitte der neunziger Jahre die Regierungen dieser Länder mit der Bitte an die IAO, ihnen technische Unterstützung bei der Überarbeitung der Gesetzgebung im Hinblick auf den Abbau von Diskriminierung in der Beschäftigung zur Verfügung zu stellen. Im Hinblick auf die Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Rasse, Geschlecht und Behinderung baten sie um Beratung in Grundsatzfragen, Einsicht in vergleichbare arbeitsrechtliche Vorschriften und Beratung in Formulierungsfragen.

247. In **Südafrika** verbietet das Gesetz über die Arbeitsbeziehungen von 1995 im Kapitel „Rechtswidrige Entlassungen“ die Entlassung eines Angestellten „aus willkürlichen Gründen, darunter, aber nicht ausschließlich, Rasse, Geschlecht, ethnische oder soziale Herkunft, Hautfarbe, sexuelle Ausrichtung, Alter, Behinderung, Religion, Gewissen, Überzeugung, politische Meinung, Kultur, Sprache, Personenstand, familiäre Verpflichtungen“<sup>2</sup>. In der Folge wurde ein Verhaltenskodex für den Umgang mit Fällen sexueller Belästigung angenommen<sup>3</sup>. Der Erlass des Gesetzes über Chancengleichheit in der Beschäftigung 1998 war der Höhepunkt eines von der IAO unterstützten Prozesses, in den zahlreiche Interessengruppen einbezogen worden waren. Dieses Gesetz verbietet Diskriminierung aus einer ganzen Reihe von Gründen<sup>4</sup> und schreibt bestimmten Arbeit-

<sup>1</sup> Einzusehen im Internet unter: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/main.htm>

<sup>2</sup> South African Labour Relations Act 1995, Abschn. 187 (1f).

<sup>3</sup> Südafrika, Allgemeine Mitteilung 1367 vom 17. Juli 1998.

<sup>4</sup> Die nicht erschöpfende Liste nennt folgende Gründe: Rasse, Geschlecht, Schwangerschaft, Personenstand, familiäre Pflichten, ethnische und soziale Herkunft, Hautfarbe, sexuelle Ausrichtung, Alter, (Forts.)

gebern die positive Diskriminierung von Schwarzen, Frauen und Behinderten sowie die Berichterstattung über ergriffene Maßnahmen vor. Es begründet ferner die Einsetzung einer „dreigliedrigen-plus“ Kommission für Chancengleichheit in der Beschäftigung, die das Arbeitsministerium berät sowie in seinem Auftrag forscht und befugt ist, Arbeitgeber, die sich um die Förderung der Anwendung des Gesetzes verdient gemacht haben, mit Preisen auszuzeichnen.

248. In **Namibia** war die IAO bei der Formulierung eines Gesetzes über positive Diskriminierung (Beschäftigung)<sup>5</sup> behilflich, das Ende 1998 angenommen wurde, und sie beteiligte sich an einer Aufklärungskampagne für die Sozialpartner und andere Interessengruppen (Schwarze, Frauengruppen und Behinderte). Ein umfangreiches Fortbildungsprogramm zum Thema Chancengleichheit und positive Diskriminierung in der Beschäftigung wurde durchgeführt. Mit Unterstützung der IAO wurden ferner Arbeitsplatzfragen in den staatlichen Aktionsplan für Gleichstellung (1998-2003) aufgenommen, für den das Büro des Präsidenten verantwortlich zeichnet. Namibias Rechtspolitik und seine Ansätze bei der Bekämpfung von rassistischen, geschlechtsbezogenen und anderen Formen der Diskriminierung gelten in der Subregion als vorbildlich<sup>6</sup>. Im Rahmen einer generellen Überarbeitung der Arbeitsgesetzgebung wurde **Botsuana** und **Malawi** technische Beratung zur Chancengleichheit in der Arbeitsgesetzgebung erteilt; gegenwärtig erhält auch **Sambia** eine solche Beratung.

### *Brasilien: Gleichstellungskampagne und Respektierung der Vielfalt*

249. Auf der 82. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz wies **Brasilien** im Juni 1995 auf Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt hin und ersuchte die IAO um Unterstützung bei der uneingeschränkten Anwendung des Übereinkommens Nr. 111. Im September 1995 wurde mit Unterstützung der IAO ein Projekt der technischen Zusammenarbeit eingeleitet, welches über das Übereinkommen Nr. 111 und seine Anwendung aufklären und informieren sollte.

250. Es wurden zwei Gremien eingesetzt: die Multidisziplinäre technische Gruppe (GTM), der Vertreter der technischen Abteilungen des Arbeitsministeriums angehörten, und die Dreigliedrige Arbeitsgruppe für die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (GTEDEO). In ganz Brasilien wurden Seminare und Ausbildungstätigkeiten organisiert und es wurde umfangreiches Informationsmaterial ausgearbeitet. Im Hinblick auf alle im Übereinkommen Nr. 111 aufgeführten Diskriminierungsformen wurde eine Kampagne mit dem Schwerpunkt Gleichstellungs- und Rassenfragen durchgeführt.

251. In der Folge richtete das Ministerium für Arbeit und Beschäftigung das Programm „Brasilien, Geschlecht und Rasse – Gemeinsam für Chancengleichheit“ ein, und auf Bundesstaatsebene wurden in den Regionalen Ämtern für Arbeit und Beschäftigung Zentren für die Prävention von Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf eingerichtet. Diese Zentren haben die Aufgabe, die Chancengleichheitspolitik der Regierung auf bundesstaatlicher Ebene anzuwenden und gegen geschlechtsspezifische und andere Formen der Diskriminierung vorzugehen. Neben Förderungsaktivitäten nehmen die Zentren Beschwerden

Behinderung, Religion, HIV-Status, Gewissen, Überzeugung, politische Meinung, Kultur, Sprache und Geburt (South African Employment Equity Act, Nr. 55, 1998, Abschn. 6).

<sup>5</sup> Siehe IAO-Datenbank NATLEX unter <http://natlex.ilo.org/txt/e98nam01.htm>

<sup>6</sup> IAO: *Namibial Affirmative Action in employment*, Abschließender Evaluierungsbericht, Dok. NAM/96/MO3/NOR (Genf, IAA, 2000).

entgegen, prüfen sie und leiten sie schließlich, wenn die Vermittlung des Regionalen Amtes für Arbeit und Beschäftigung erfolglos bleibt, an das Arbeitsgericht weiter. Das Programm wird vom Nationalen Menschenrechtsbüro des Justizministeriums unterstützt, das für die Antidiskriminierungspolitik der Regierung zuständig ist. Die 2002 angelaufene zweite Phase des Nationalen Aktionsplans für Menschenrechte sieht einen umfassenden Ansatz für Diskriminierung und Vielfalt vor und setzt für die Bereiche Beschäftigung und Beruf konkrete Ziele.

## Vom Schwerpunkt weibliche Arbeitnehmer zur generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte

252. Der größte Teil der Arbeit der IAO im Kampf gegen Diskriminierung konzentriert sich auf die Beseitigung geschlechtsspezifischer Diskriminierung und die Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau. Die Bemühungen, in allen Arbeitsbereichen der IAO angemessen und konsequent auf geschlechtsspezifische Fragen einzugehen, wurden 1999 und 2000 mit der Annahme der amtsweiten Politik der generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte intensiviert. Diese Politik besteht aus zwei integrierten und einander ergänzenden Komponenten: a) gezielte Interventionen, die sich entweder an Frauen oder Männer oder an beide richten und deren Ziel es ist, Lücken in der Gleichberechtigung zu schließen oder die Folgen vergangener Diskriminierung zu beheben, und b) die Einbindung einer Gleichstellungsperspektive in die Durchführung und Gestaltung aller Programme und Projekte<sup>7</sup>. Nachstehend sind Beispiele für beide Arten von Maßnahmen aufgeführt.

*Politik der generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte*

## Durch die Förderung der Rechte von Arbeitnehmerinnen das Rechtsdefizit verringern

253. Die mangelnde Kenntnis völkerrechtlicher und innerstaatlicher gesetzlicher Vorschriften zur Chancengleichheit von Frauen und Männern erschwert ohne Zweifel die effektive Anwendung dieser Gesetze. Die IAO setzt sich mit diesem Rechtsdefizit auseinander, indem sie Fortbildung, Informationskampagnen und den Aufbau institutioneller Kapazitäten kombiniert.

*Ausbildungs- und Informationskampagnen und Aufbau von Kapazitäten*

254. Das modulare Ausbildungspaket *Women workers' rights* und die 1994 erschienene Informationsmappe *International labour standards and women workers* werden intensiv genutzt und sind in sieben Sprachen übersetzt und für unterschiedliche kulturelle Kontexte adaptiert worden<sup>8</sup>. Im Rahmen der technischen Zusammenarbeit lief das Projekt Training and Information Dissemination on Women Workers' Rights an, das die Verwendung und Adaptierung des Pakets in neun Ländern fördern soll.

<sup>7</sup> *Gender equality and mainstreaming in the International Labour Office*, Mitteilung des Generaldirektors, Rundschreiben Nr. 564 (Dezember 1999) und *ILO Action Plan on Gender Equality and Mainstreaming in the ILO*, Verwaltungsratsdok. GB.277/5/2 (März 2000).

<sup>8</sup> Ein Beispiel aus jüngerer Zeit ist eine Aufklärungs- und Materialmappe über Arbeitnehmerinnenrechte und Gleichstellung der Geschlechter (*Women workers' rights and gender equality*), die vom IAO-Büro in Bangkok in Englisch und Thai herausgegeben wurde. Zu dieser Mappe gehört der 2001 veröffentlichte Ausbildungsleitfaden „Einfache Schritte für Arbeitnehmer/innen“ (*Women workers' rights and gender equality – Easy steps for workers*). Der Leitfaden und die beiliegenden Bilder und Spiele sind für Personen gedacht, die keine oder nur eine geringe Schulbildung besitzen.

255. Hiervon ausgehend sind zahlreiche Initiativen entstanden. In **El Salvador** erschien ein Handbuch für Arbeitsinspektoren, das konkrete Anleitung für die Feststellung direkter und indirekter Diskriminierung gibt. In **Ägypten** wurde eine Medienkampagne mit Besuchen in Industriegebieten durchgeführt, um zu zeigen, unter wie unmenschlichen Bedingungen Frauen dort arbeiten. Daraufhin veranlaßte das Arbeitsministerium eine Inspektionskampagne. In **Vietnam** wurde die Sammlung von Daten intensiviert, die nach Geschlechtern aufgeschlüsselt sind. In **Indien** konzentrierten sich die Bemühungen auf eine Aufklärungskampagne in der lokalen Sprache im Bundesstaat Maharashtra. So konnten zahlreiche Frauen an der Basis sowohl in der formellen als auch der informellen Wirtschaft erreicht werden. In **Ungarn** gelangten Arbeitnehmerinnenrechte aufgrund des Projekts auf die Tagesordnung der Gewerkschaften und staatlicher Institutionen sowie nichtstaatlicher Organisationen. Das Projekt trug zu Institutionalisierung der Gleichstellung der Geschlechter bei, und dadurch wurden die staatlichen Gleichstellungsbemühungen unterstützt und gestärkt. Dies war auch in **El Salvador, Ungarn, Mali** und **Surinam** der Fall<sup>9</sup>.

256. Seit 1995 haben rund 500 Vertreter von Regierungen, Verbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber und von nichtstaatlichen Organisationen sowie Anwälte und Richter an Lehrgängen über Arbeitnehmerinnenrechte teilgenommen, die vom Internationalen Ausbildungszentrum der IAO veranstaltet wurden.

### *Mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen*

257. Als IAO-Folgemaßnahme zur Aktionsplattform von Beijing lief 1996 das Internationale Programm für mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen an. Dieses Programm der technischen Zusammenarbeit unterstützt Regierungen dabei, im Rahmen landesweiter Gleichstellungsinitiativen auch Aktionspläne für mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen durchzuführen. Diese Aktionspläne zeichnen sich durch folgende Merkmale aus: (i) partizipatorischer Ansatz bei der Festlegung von Prioritäten und Strategien; (ii) Schwerpunkt Rechtsfragen, da die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit durch Bewußtseinsbildung, Grundkurse in Rechtsfragen und Bemühungen um die Schaffung von Arbeitsplätzen gestärkt werden; (iii) Schwerpunkt Armutsbekämpfung bei Zielgruppen, die unter den ärmsten Gruppen ausgewählt wurden; (iv) Schwerpunkt wirtschaftliche Rentabilität und Nachhaltigkeit, und schließlich (v) durch die Botschaft, daß man nur gewinnen kann – unter Angabe praktischer Beispiele dafür, daß mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen nicht nur für die Frauen selbst von Nutzen sind, sondern auch für ihre Familien (siehe Kasten 1.1).

### *Ein förderliches Umfeld für Unternehmerinnen*

258. Sowohl in der formellen wie in der informellen Wirtschaft betreiben Unternehmerinnen zahlreiche Firmen, die zur Volkswirtschaft beitragen. Um ihre Tätigkeiten auszubauen und zu erweitern, benötigen sie geschäftliche Beratung und Unterstützung. Die Abteilung Förderung von Unternehmerinnen und Gleichstellung in Unternehmen (WEDGE) im InFocus-Programm Förderung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinunternehmen (IFP/SEED)

*Unterstützungsdienste für Unternehmerinnen*

<sup>9</sup> IAA: *Training and information dissemination on women workers' rights*, Evaluierungsbericht, Dok. INT/94/M09/NET (Berlin, 1999).

**Kasten 1.1.****Vorgehen gegen Mehrfachdiskriminierung: Die Erfahrungen Estlands**

In Estland lief 1999 der zweistufige Aktionsplan Mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen an. Seitdem werden in großem Umfang Kapazitäten aufgebaut, und die politischen Entscheidungsträger werden für Gleichstellungsfragen sensibilisiert.

Walga, einer der ärmsten Landstriche Estlands, wurde für ein Pilotprojekt ausgewählt. Ländlicher Tourismus und alternative Agrarproduktion gelten als die entwicklungsfähigsten Wirtschaftszweige dieser Gegend. Über 400 Frauen besuchten Lehrgänge und erhielten Beratung und Unterstützung für die Gründung und Leitung von Betrieben. In der ersten Phase des Aktionsplans zeichneten sich zwei Schwerpunkte ab: die Einbeziehung russischstämmiger und russischsprachiger Gruppen und die Diskriminierung älterer weiblicher Arbeitskräfte. Schwerpunkte der zweiten Phase sind Lobbyarbeit für die Förderung des Zugangs älterer Arbeitnehmerinnen zur Erwerbstätigkeit; die Neugestaltung von Arbeitsplätzen in einer großen Textilfabrik in Walga, und eine Förderungskampagne.

Diese Erfahrungen zeigen, wie wichtig es ist, in jeder Phase der Projektentwicklung auf die vielen Formen der Diskriminierung einzugehen, denen Frauen aufgrund ihres Geschlechts und anderer persönlicher Merkmale ausgesetzt sind.

Quelle: IAA: *Estonia plan of action for more and better jobs for women, Phase II*, Projektdok. EST/98/M01/FIN (Genf, IAA, 2000).

bietet Firmen, deren Leiterinnen oder Eigentümerinnen Frauen sind, Unterstützung und vertritt ihre Interessen. Zur Zeit laufen umfangreiche Forschungsarbeiten, deren Ziel es ist, anhand von Kriterien wie Leistung und Wiederholbarkeit gute Praktiken für solche Unterstützungsdienste zu ermitteln und zu dokumentieren.

259. Die Instrumente der IAO für die Unterstützung von Unternehmensentwicklungsdiensten, etwa das Programm Start and Improve Your Business (SIYB)<sup>10</sup>, sind überarbeitet worden und befassen sich nun auch mit Fragen der Gleichstellung von Mann und Frau und mit Themen, die für Unternehmerinnen von besonderem Interesse sind. In **Vietnam** wendet sich das SIYB-Programm in Zusammenarbeit mit OXFAM-Québec an Unternehmerinnen in ländlichen Gegenden. Nach Angaben des SIYB-Programms in **Kasachstan** sind dort 85 Prozent der Lehrgangsteilnehmer Frauen. Die IAO ist mit diesem Programm erfolgreich auf den Ausbildungsbedarf der Unternehmerinnen eingegangen, hat jedoch festgestellt, daß auch die besonderen Bedürfnisse der Männer, die in Staatsbetrieben entlassen wurden und sich aus dem Erwerbsleben zurückgezogen haben, berücksichtigt werden müssen.

260. In **China** haben die Sozialpartner, der Chinesische Arbeitgeberverband/Verband der Unternehmensleiter Chinas (CEC/CEDA) mit Unterstützung der IAO ein Informationszentrum eingerichtet, das Verbände von Unternehmerinnen unterstützen soll. In **Äthiopien, Sambia, Sri Lanka** und der **Vereinigten Republik Tansania** werden Videos produziert, die Unternehmerinnen als Rollenmodelle zeigen, damit die Einstellungen zu ihnen positiver werden.

### *Frauen durch Mikrofinanzierungsprogramme stärken*

261. Mikrofinanzierungsprogramme können sehr sinnvoll sein, um die Selbstbestimmung von Frauen zu fördern und Armut zu lindern. Allerdings ist nicht davon auszugehen, daß sie automatisch zu mehr Selbstbestimmung führen. Die einzelnen Interventionen müssen integraler Bestandteil des Planungsprozesses

<sup>10</sup> Das SIYB-Programm ist ein Management-Ausbildungsprogramm mit dem Schwerpunkt Gründung und Entwicklung von Kleinbetrieben als Strategie zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen in Entwicklungs- und Transformationsländern.

der Programme sein<sup>11</sup>. Ein Beispiel für einen ganzheitlichen Selbstbestimmungsansatz durch Mikrofinanzierung ist die seit 1989 von der IAO getragene Aktion zur Unterstützung von Landfrauen in **Guinea, Niger, Simbabwe** und der **Vereinigten Republik Tansania**. Im Mittelpunkt der Projekte stand zunächst die Schaffung von Arbeitsplätzen für Landfrauen mit niedrigem Einkommen durch Vermittlung von Organisations- und Leitungskompetenzen und die Bereitstellung von Krediten und Ausbildung. Mit der zweiten, 1999 abgeschlossenen Phase des Projekts konnte die Effektivität dieser Strategie nachgewiesen werden. Die Mitbestimmung der Frauen in kommunalen Entscheidungsgremien wie Gemeinde- und Distriktsräten hatte zugenommen und die Frauen waren eher bereit, sich auf wirtschaftliche Tätigkeiten einzulassen, die sie zuvor nicht ausgeübt hatten oder die Männern vorbehalten zu sein schienen<sup>12</sup>.

### Die gläserne Decke durchbrechen

262. Die „gläserne Decke“ ist die Barriere, an der der Aufstieg von Frauen in Führungs- und Leitungsposition häufig ein Ende findet. Sie ist Ausdruck ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Diskriminierung. Eine dreigliedrige Tagung zu diesem Thema in den Sektoren Finanzen und professionelle Dienste fand 1997 in Genf statt. Sie ersuchte die IAO, die Aufklärungsprogramme über Beschäftigung, Anwerbung, Karriereplanung, Achtung der Grundrechte der Arbeitnehmer und Förderung von Frauen im Management zu intensivieren<sup>13</sup>. Die daraufhin geleistete Forschungsarbeit fand großes Echo in den Medien und den Mitgliedsgruppen<sup>14</sup>.

### Sexuelle Belästigung

263. Bereits 1985 erklärte die Internationale Arbeitskonferenz, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz beeinträchtigt das Wohlbefinden und die Produktivität der Arbeitnehmer sowie ihre Beschäftigungs- und Beförderungsaussichten. Sie forderte die Aufnahme von Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhütung solcher Belästigung in die innerstaatlichen Gleichstellungsgesetze. Um wirksam zu sein, müssen Richtlinien und Verfahren zum Problem der sexuellen Belästigung folgendes enthalten: eine Grundsatzerklärung; ein Verfahren, das den Umständen sexueller Belästigung Rechnung trägt und vertrauliche Behandlung sicherstellt; progressive disziplinarische Vorschriften sowie eine Aufklärungs- und Kommunikationsstrategie. Schutz vor Vergeltung ist ein wichtiges Element jeglichen Beschwerdeverfahrens<sup>15</sup>. Bislang konzentrierte sich die Tätigkeit der IAO in diesem Bereich auf Forschungsarbeit, die Formulierung gesetzlicher Vorschriften sowie Ausbildungs- und Aufklärungsseminare vorwiegend in Asien und der

*Sexuelle  
Belästigung  
beeinträchtigt  
Wohlbefinden  
und Produktivität*

<sup>11</sup> L. Mayoux: *Microfinance and the empowerment of women – A review of key issues*, Arbeitspapier Nr. 23 (Genf, IAA, 2000), S. 5-6.

<sup>12</sup> IAA: *Action to assist rural women: Lessons from Africa*, Fallstudien zu vier Projekten in Simbabwe, Tansania, Niger und Guinea (Genf, 1995), S. iii; und IAA: *Action to assist rural women*, Bericht des abschließenden Evaluationsseminars, 13.-16. Dez. 1999 in Mefinga, Vereinigte Republik Tansania (Genf), S. 48-50.

<sup>13</sup> IAA: *Note on the proceedings: Tripartite Meeting on Breaking through the Glass Ceiling: Women in Management*, 15.-19. Dezember 1997, Verwaltungsratsdok. GB.271/STM/4, S. 35.

<sup>14</sup> L. Wirth: *Breaking through the glass ceiling: Women in management* (Genf, IAA, 2001).

<sup>15</sup> N. Haspels, Z.M. Kasim, C. Thomas und D. McCann: *Action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific* (Bangkok, IAA, 2001); und A. Reinhart: *Sexual harassment: Addressing sexual harassment in the workplace: A management information booklet* (Genf, IAA, 1999).

Karibik. Weitere Arbeit ist erforderlich, um auch andere Regionen zu erfassen und die technische Zusammenarbeit auszubauen, deren Ziel es ist, die Mitgliedsgruppen für das Vorgehen gegen diese Art der Diskriminierung mit besseren Instrumenten auszustatten.

### Gleiches Entgelt von Männern und Frauen fördern

264. Gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit ist integraler Bestandteil des grundlegenden Prinzips der Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, und sie ist ein Anliegen der IAO seit ihrer Gründung. Nach der Annahme des Übereinkommens Nr. 100 veröffentlichte die IAO 1960 eine Einführung in die Arbeitsplatzbewertung, da diese Technik eines der wichtigsten Instrumente für den Vergleich von Arbeitsplätzen und Löhnen und Gehältern ist. Dieser Text wurde 1986 überarbeitet, und 1993 erschien ein Buch über Ansätze zu gleicher Entlohnung in den Industriestaaten<sup>16</sup>. Von den siebziger bis in die frühen neunziger Jahre liefen Musterprojekte der technischen Zusammenarbeit auf Landesebene und auf der Ebene großer öffentlicher Unternehmen. Angesichts der Tatsache, daß Bemühungen um gleiches Entgelt in einem breiteren grundsatzpolitischen Rahmen angesiedelt werden müssen, wurden diese Tätigkeiten in den übergreifenden Zusammenhang staatlicher Lohnreformen eingebettet.

*Gleiches Entgelt ist integraler Bestandteil der Beseitigung von Diskriminierung*

265. Die technische Hilfe der IAO bei den Bemühungen um die Angleichung der innerstaatlichen Gesetze und Praktiken an das Übereinkommen Nr. 100 ist erweitert worden<sup>17</sup>. In jüngerer Zeit gab es hierzu eine ganze Reihe von Aktivitäten. In **Zypern** setzte sich die IAO dafür ein, daß dieses Prinzip verstanden wird, indem sie eine Fürsprecherrolle spielt, Ausbildung anbietet und bei der Ausarbeitung von gesetzlichen Vorschriften und Gleichstellungsrichtlinien assistiert. Diese Bemühungen führten zur Einsetzung von Ausschüssen für Gleichheit des Entgelts in den Arbeitsaufsichtsabteilungen, die für Beschäftigung zuständig sind, sowie zur Annahme eines Gesetzes über die Gleichheit des Entgelts. Seit vielen Jahren unterstützt die IAO die Regierung von **Mauritius** bei ihren Bemühungen, in mehreren Wirtschaftszweigen die gleiche Entlohnung von Männern und Frauen durchzusetzen. Kürzlich hat das Amt auf der Grundlage einer Einschätzung der Situation im Land hinsichtlich gleicher Entlohnung und Gleichberechtigung technische Beratung und Unterstützung geleistet, indem es an der Neuformulierung von Lohnvorschriften, einer neuen Arbeitsplatzklassifizierung sowie einem Gleichstellungsgesetz mitgearbeitet hat. Unterstützung und praktische Orientierungshilfen für die Durchsetzung gleicher Entlohnung leistete das Amt in den letzten Jahren in **Barbados, Brasilien, Dominica, Estland, Indien, Simbabwe, Thailand, der Tschechischen Republik und Zypern**.

266. In **Mali** wurde im Anschluß an eine Studie und ein dreigliedriges Arbeitsseminar zum Thema ungleiche Bezahlung von Frauen und Männern im formellen und im Privatsektor ein zweistufiger staatlicher Aktionsplan zur Förderung der Gleichheit des Entgelts angenommen. Dieser Plan sieht eine Ausweitung der Erhebung zur Gleichheit des Entgelts auf den ländlichen und den informellen

<sup>16</sup> IAA: *Job evaluation* (Genf, 1986); und F. Eyraud et al.: *Equal pay protection in industrialized market economies: In search of greater effectiveness* (Genf, IAA, 1993).

<sup>17</sup> In den letzten Jahren sind folgenden Ländern technische Hilfe und Beratungsdienste zur Verfügung gestellt worden: Estland, Hongkong, China, Indien, Pakistan, Thailand, Tschechische Republik und Zypern (Verwaltungsratsdok. GB.277/LILS/6, S. 2, GB.280/LILS/7, S. 2 und GB.283/LILS/8, S. 4).

Sektor vor<sup>18</sup>. Die Erfahrung Malis bestätigt, daß sinnvolles Handeln von der Verfügbarkeit von Daten abhängt, Datenmangel jedoch kein Grund für Nichthandeln ist. Den Mitgliedsgruppen wird zunehmend bewußt, wie wichtig die Gleichheit des Entgelts ist, und so besteht nunmehr Konsens darüber, daß man sich nachdrücklicher für ihre Förderung einsetzen sollte. Hierbei ist die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern auf nationaler und internationaler Ebene von entscheidender Bedeutung (siehe Teil III, Kapitel 2).

## Menschenhandel

267. Der Menschenhandel, der vorwiegend Frauen und Kinder betrifft, ist ein Anliegen, das für die IAO zunehmend an Bedeutung gewinnt. Er umfaßt die schlimmsten Formen der Kinderarbeit und die schlimmsten Formen der Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern. Er ist eine der Ausdrucksformen gravierender Diskriminierung, der Frauen in vielen Ländern noch immer ausgesetzt sind. Die Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, die in Durban stattfand, hat unterstrichen, daß Menschen, die rassistischer und geschlechtsspezifischer Diskriminierung ausgesetzt sind, häufig auch dem Menschenhandel zum Opfer fallen.

## Kinderarbeit und Ausbeutung von Wanderarbeitnehmern

268. Durch ihr Internationales Programm für die Abschaffung der Kinderarbeit (IPEC) bemüht sich die IAO, dieses Problem durch Prävention einzudämmen, indem sie sich dafür einsetzt, daß Frauen in den Herkunftsländern Zugang zu menschenwürdiger Arbeit erhalten. In der Mekong-Subregion unterstützt die IAO ein Projekt zur Bekämpfung von Frauen- und Kinderhandel, das Familien und insbesondere weibliche Familienmitglieder in die Lage versetzen soll, selbst ihr Leben zu bestimmen<sup>19</sup>. Es wird auch künftig in erster Linie darum gehen, das Problem des Menschenhandels auf der „Nachfrageseite“ in den Griff zu bekommen. Weitere Arbeit ist erforderlich, um eine solidere Wissensbasis in diesem Bereich aufzubauen und mehr Erfahrungen mit der Prävention von Menschenhandel zu sammeln<sup>20</sup>.

269. In Südasien unterstützt die IAO ein Projekt, das einen neuen Ansatz für die Rehabilitation junger Opfer des Menschenhandels fördert. Es versucht, junge Frauen zur Verarbeitung des damit verbundenen Traumas zu befähigen. Außerdem will es in den Herkunftsgebieten Mütter gefährdeter Familien mobilisieren und stärken, um so dem Menschenhandel einen Riegel vorzuschieben<sup>21</sup>.

270. Im Anschluß an die Aussprache über den Gesamtbericht 2001 *Schluß mit der Zwangsarbeit* ist im Rahmen des InFocus-Programms zur Förderung der Erklärung ein spezielles Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit aufgestellt worden. Dieses Aktionsprogramm entwickelt einen umfassenden Präventionsansatz, der den Menschenhandel in den breiteren wirtschaftlichen Zusammenhang von Beschäftigungs- und Migrationsdruck stellt und zugleich die

## Spezielles Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit

<sup>18</sup> D. Meurs: *Egalité de rémunération au Mali* (Genf, IAA, 2001), S. 33.

<sup>19</sup> An diesem Projekt sind China, Kambodscha, die Laotische Demokratische Volksrepublik, Thailand und Vietnam beteiligt.

<sup>20</sup> IAA: *The ILO-IPEC Greater Mekong Sub-regional project to combat trafficking in children and women*, Project Mid-term Evaluation Report (IAA, 2002), S. 5-6.

<sup>21</sup> Das Südasiatische Subregionalprogramm zur Bekämpfung des Kinderhandels für ausbeuterische Beschäftigung (TICSA) erfaßte in der Phase 1 (2000-2002) Bangladesch, Nepal und Sri Lanka. In der Phase 2 (2002-2005) wird es auf Indonesien, Pakistan und Thailand ausgedehnt. Zur Evaluation von Phase 1 siehe J. Kane: *South Asia Sub-regional programme to Combat Trafficking in Children for Exploitative Employment (TICSA), Evaluation of phase 1* (Genf, IAA, 2002).

Interessen von Frauen und Kindern als den Hauptopfern des Menschenhandels berücksichtigt. Dieses Programm ergänzt die Arbeit des IPEC, das sich auf den Menschenhandel für Zwecke der Kinderarbeit konzentriert.

### *Menschenwürdige Arbeit für „unsichtbare“ Arbeitskräfte: Hausangestellte*

271. Hausarbeit wird in den meisten Ländern nicht als berufliche Tätigkeit anerkannt. Daher sind Hausangestellte für amtliche Statistiken „unsichtbar“. Hausangestellte sind meist gering qualifizierte Frauen mit niedrigem Einkommen, die neben den familiären Pflichten und der Hausarbeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen müssen; sie haben ein geringes und unregelmäßiges Einkommen, haben keinen Anspruch auf Sozialleistungen und sind selten gewerkschaftlich organisiert<sup>22</sup>.

272. Das interregionale IAO-Programm *Hausangestellte in der globalisierten Wirtschaft* soll in Asien diese Defizite an menschenwürdiger Arbeit reduzieren. Zu diesem Zweck richtete das Ministerium für Arbeit und Soziales in **Thailand** ein Amt für häusliche Arbeitskräfte ein; ferner wurden Richtlinien zur Förderung und zum Schutz von Hausangestellten in den Achten nationalen Plan für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (1997-2001) aufgenommen. Auf den **Philippinen** entstand das Nationale Netzwerk für Hausangestellte (PATAMBA), und in **Thailand** wurde ein Netzwerk von Hausangestellten (Chiangmai Homenet) gegründet. Diese Pilotprojekte trugen dazu bei, diese Kategorie von Arbeitnehmern sichtbar zu machen. Um jedoch genaueres über den Umfang und die Charakteristika dieser Arbeit zu erfahren und die Probleme der Hausangestellten wirksam angehen zu können, sind noch weitere Daten und Forschungsarbeit nötig<sup>23</sup>.

### *Generelle Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte und der Gleichstellungsaudit*

273. Die Entwicklung von Instrumenten, die die IAO und ihre Mitgliedsgruppen in die Lage versetzen, angemessen auf die geschlechtsrelevanten Aspekte von Sozial- und Beschäftigungspolitiken einzugehen, ist ein wichtiger Bestandteil der Bemühungen der IAO, die generelle Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern (siehe Kasten 1.2).

274. Kürzlich hat das IAA die erste Phase eines amtsweiten Gleichstellungsaudits abgeschlossen, der erste Audit dieser Art im System der Vereinten Nationen. Dieser Audit soll interne Lernprozesse über die Umsetzung von Gleichstellungsgrundsätzen in den Richtlinien, Programmen und Strukturen des Amtes fördern. Er erlaubt ferner zu ermitteln, inwieweit die IAO-Gleichstellungspolitik institutionalisiert wird. Der Gleichstellungsaudit ist eine partizipatorische Selbstbewertung, an der fünfzehn Abteilungen der IAO teilgenommen haben, die in Genf und in den Regionen Programme durchführen. An den Audits im Außen-

### *Gleichstellungsaudit*

<sup>22</sup> M. Tomei: *Home work in selected Latin American countries: A comparative overview* (Genf, IAA, 2000), S. 38-39.

<sup>23</sup> Das IAO-Übereinkommen (Nr. 177) über Heimarbeit, 1996, kann hier als Referenz gelten. Artikel 4 des Übereinkommens befaßt sich mit der Gleichbehandlung und dem Schutz vor Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

## Kasten 1.2

### Instrumente für den Kapazitätsaufbau im Bereich Gleichstellung und die generelle Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte

#### Richtlinien für Arbeitgeber zur Gleichstellung bei der Arbeit

Das Büro für Tätigkeiten der Arbeitgeber hat diese Richtlinien ausgearbeitet, die eine Reihe realistischer wirtschaftlicher Argumente für ein diesbezügliches Engagement der Firmen festhalten und Orientierungshilfen für die Einführung und Umsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen geben <sup>1</sup>. Die Richtlinien dienen in sechs Ländern <sup>2</sup> als Grundlage für Maßnahmen von Arbeitgeberverbänden zur Förderung von Frauen in Aktivitäten des Privatsektors.

#### Materialmappe für Gewerkschaften

Um den Gewerkschaften zu helfen, für Frauen attraktiver zu werden, produzierte das IAO-Programm Mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen in Zusammenarbeit mit dem Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer und dem Internationalen Bund Freier Gewerkschaften eine modulare Materialmappe zum Thema gewerkschaftliche Förderung der Gleichstellung. Diese Mappe enthält Hintergrundinformationen, praxisbezogene Richtlinien und Checklisten, Fallstudien und Beispiele für gute und schlechte Praktiken der Förderung der Gleichstellung in Gewerkschaften und am Arbeitsplatz, durch Kollektivverhandlungen, Vereinigungsfreiheit und Partnerschaften mit anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen. Die Mappe macht deutlich, wie die Gewerkschaften mit Jugendlichen, älteren Arbeitnehmern, behinderten Arbeitnehmern sowie homosexuellen Frauen und Männern an einem Tisch sitzen und ihnen Gehör verschaffen können <sup>3</sup>.

**e.quality@work** ist eine Datenbank über gleiche Beschäftigungschancen für Frauen und Männer. Sie bietet umfassende, leicht zugängliche und kostenlose Informationen über Gleichstellungsgesetze, -politiken und -programme, wobei Beiträge der Nutzer willkommen sind. Sie gibt einen Überblick über internationale Instrumente einschließlich der einschlägigen Arbeitsnormen sowie über einzelstaatliche Gesetze, Politiken, Praktiken und institutionelle Vorkehrungen seitens einer Reihe von Regierungen und Gewerkschaften sowie Unternehmen des öffentlichen und des privaten Sektors. Die Datenbank ist kostenlos zugänglich, und zwar als CD-ROM und im Internet <sup>4</sup>.

#### Offenes virtuelles Lernen zur generellen Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten in der Arbeitswelt

Das Internationale Ausbildungszentrum der IAO entwickelte zusammen mit dem Büro für die Gleichstellung der Geschlechter einen offenen Online-Fernkurs über die generelle Berücksichtigung von Gleichstellungsaspekten in der Arbeitswelt. Dieser Kurs soll die Mitarbeiter des IAA und die Mitgliedsgruppen in die Lage versetzen, in ihren Programmen und Aktivitäten auf Gleichstellungsfragen einzugehen. Der benutzerfreundliche Fernkurs ist über Internet zugänglich und kombiniert Unterrichtsmodule mit interaktiven Hypertext-Darstellungen.

#### Gleichstellungswebsite

Am 8. März 2002, dem Internationalen Frauentag, eröffnete die IAO die Gleichstellungswebsite <sup>5</sup>. Diese interaktive und mit einer Datenbank verbundene Website wird vom IAO-Büro für die Gleichstellung der Geschlechter verwaltet und in englischer, französischer und spanischer Fassung angeboten. Sie soll den Informationsaustausch anregen und Wissen über Gleichstellungsfragen verbreiten. Sie enthält einen einschlägigen Veranstaltungskalender, Ressourcen, Links, IAO-Normen und Informationen über das IAO-Frauen Netzwerk. Die Website wird ausgebaut und soll auch einschlägige Initiativen und Informationen von IAO-Ämtern in aller Welt sowie von Organisationen des Systems der Vereinten Nationen und von Hochschul- und Forschungseinrichtungen enthalten. Die Website, bei der Mitglieder des IAO-Frauen Netzwerks unmittelbar Informationen eingeben können, ist eine der immer zahlreicheren Aktivitäten der IAO, deren Ziel es ist, die generelle Einbeziehung geschlechtsspezifischer Aspekte und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.

<sup>1</sup> IAA: As one employer to another ... *What's all this about equality? Guidelines for employers on equality at work* (Genf, 1996). Die Richtlinien sind einzusehen unter <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/download/1998/equal.pdf>.

<sup>2</sup> Bangladesch, Indien, Lesotho, Mauretanien, Philippinen, Swasiland. Siehe IAA: *Promotion of women in private sector activities through employer's organizations*, Lagebericht und abschließende Evaluierung, Berichtsdok. INT/95/M03/NOR (Genf, IAA, 1999).

<sup>3</sup> C. Whelton: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions* (IAA, Genf, 2002).

<sup>4</sup> Siehe <http://www.ilo.org/genprom/eeo>

<sup>5</sup> Siehe <http://www.ilo.org/dyn/gender/gender.home?p-lang=en>

dienst beteiligten sich über 100 Männer und Frauen, die Mitgliedsgruppen, Implementierungspartner und nichtstaatliche Frauenorganisationen vertraten und sich zur Relevanz und Sachdienlichkeit der Gleichstellungsarbeit der IAO äußerten.

275. Der Audit zeigte, daß ein gemeinsamer und systematischer Prozeß der Gleichstellungsanalyse notwendig ist; er führte zu einer Ermittlung einer Reihe guter Gleichstellungspraktiken und erleichterte eine Debatte über grundsätzliche inhaltliche und operationelle Fragen. Für die künftige Arbeit der IAO in diesem Bereich wurde u.a. empfohlen, daß folgendes geschehen muß: Verdeutlichung der Tatsache, daß geschlechtsspezifische Diskriminierung nicht nur ein eigenständiges Problem, sondern auch ein Aspekt aller anderen Formen der Diskriminierung ist; Weiterentwicklung der für Männer relevanten Elemente der Geschlechteranalyse wie z.B. der Umgang mit HIV/AIDS; Gewährleistung der Sichtbarkeit der Gleichstellungsperspektive in profilierten interinstitutionellen Rahmen oder Gremien wie etwa den Strategiepapieren zur Armutsverringerung (PRSP), der Weltkommission für soziale Fragen der Globalisierung und der Globalen Beschäftigungsagenda sowie in Abkommen der IAO über die Zusammenarbeit mit Ländern; Dokumentation und Gedankenaustausch im Hinblick auf Gleichstellungsfragen.

276. Der Audit deckte Probleme und Lücken auf, die die Durchführung der Gleichstellungsstrategie noch immer behindern. Nur in wenigen IAO-Dokumenten, einschließlich von Unterlagen für Projekte und Programme, wurden geschlechtsspezifische Aspekte umfassend berücksichtigt. In den meisten Unterlagen werden Gleichstellungsfragen nicht oder kaum sichtbar oder sie werden zwar in der Hintergrundanalyse angesprochen, fließen aber nicht in die Gestaltung von Zielen, Aktivitäten und Indikatoren ein. Gleichstellungsaspekte müssen explizit, die Gleichstellungsperspektive muß sichtbar und Gleichstellungsfortschritte müssen meßbar sein. Sehr wichtig sind infolgedessen Kontrollinstrumente, um feststellen zu können, in welcher Weise und in welchem Umfang geschlechtsspezifische Aspekte tatsächlich generell berücksichtigt werden<sup>24</sup>.

### **Den Zusammenhang zwischen Armut/ sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung bei der Arbeit deutlich machen**

277. Wie in Teil I Kapitel 3 bereits erwähnt, besteht ein enger Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktprozessen und Armut, und diese Prozesse erklären teilweise den Umfang und die Strukturen von Armut sowie die Gründe dafür, daß Armut sich in der Regel auf bestimmte Gruppen konzentriert. Zugleich ist der Arbeitsmarkt eine wichtige ökonomische Arena, die zur Reduzierung von Armut beitragen kann. Deshalb ist es wichtig, im Rahmen von Armutsbekämpfungsstrategien gegen Diskriminierung bei der Arbeit vorzugehen, die durch Rassen- oder Geschlechtszugehörigkeit oder durch soziale Herkunft bedingt ist.

### **Integration von Gleichstellungsaspekten in Armutsbekämpfungskonzepte und -programme**

278. Forschungsarbeiten zu den Auswirkungen der Strukturanpassungsprogramme und den Folgen der asiatischen Krise auf das Niveau und die Formen der Beschäftigung von Männern und Frauen haben gezeigt, daß die Beseitigung geschlechtsspezifischer Diskriminierung bei der Arbeit ein Schlüsselfaktor der Armutsbekämpfung ist. Ausgehend von dieser Erkenntnis wurde zum Aufbau

<sup>24</sup> IAA: *ILO Gender Audit 2001-2002*, Abschlußbericht (Genf, 2002).

von Kapazität ein Programm für Gleichstellungs-, Armuts- und Beschäftigungsfragen (GPE)<sup>25</sup>, das erste seiner Art im System der Vereinten Nationen, aufgestellt und durchgeführt.

279. Dieses Programm beruht auf der Annahme, daß ein Zusammenhang zwischen Armut, Beschäftigungsniveau, Beschäftigungsstrukturen und Benachteiligung besteht. Wenn also Wirtschaftswachstum von wesentlicher und die Schaffung von Arbeitsplätzen von strategischer Bedeutung für die Armutsbekämpfung ist, dann ist die Qualität der Arbeitsplätze ebenso wichtig. Die Geschlechterperspektive ist eine der wesentlichen Determinanten für die Quantität und Qualität der Arbeitsplätze, die Frauen und Männern zur Verfügung stehen. Auf der Grundlage eines modularen Ausbildungspakets soll das GPE-Programm auf nationaler und regionaler Ebene Kapazitäten aufbauen, die eine Einbeziehung der Geschlechterperspektive in die Agenda der Armutsbekämpfung und der Beschäftigungspolitik ermöglichen. Dazu gehören a) die Weiterentwicklung des Informationsstands und der Wissensbasis der Mitgliedsgruppen und Partner im Hinblick auf die Schnittstellen von Beschäftigung, Armut und Geschlechtszugehörigkeit; b) die Förderung des diesbezüglichen Dialogs und Konsensus unter den Sozialpartnern und anderen Interessengruppen einschließlich von Vertretern der Endnutzer (d.h. bedürftige Frauen und Männer); c) Pilotprojekte für die Umsetzung von Gleichstellungsanalysen in praktisches Handeln.

*Das Programm für Gleichstellungs-, Armuts- und Beschäftigungsfragen*

280. Die GPE-Strategie besteht darin, diese Analyse als Instrument und Ressource in die entsprechenden technischen Programme der IAO einzubringen und zugleich spezifische und kohärente Programme auf nationaler und sub-regionaler Ebene zu entwickeln. Das Programm ist im südlichen Lateinamerika, im südlichen Afrika, in den arabischen Staaten und in den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) angelaufen. In **Brasilien** ist auch mit dem Aufbau von Kapazitäten begonnen worden (siehe Kasten 1.3).

### *Mitwirkung bei der Ausarbeitung der Strategiepapiere zur Armutsverringerung: Eine Möglichkeit, die Gleichberechtigung zu fördern*

281. Menschenwürdige Arbeit ist ein wesentliches Element nachhaltiger Armutsbekämpfungsstrategien. Die Mitwirkung der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen bei der Erstellung der Strategiepapiere zur Armutsverringerung (PRSP) bietet eine ausgezeichnete Möglichkeit, die Relevanz der Arbeitsmarktpolitik und -institutionen für die Bekämpfung von Armut und die Förderung der Entwicklung deutlich zu machen. Die IAO und ihre Mitgliedsgruppen wirken hier mit, weil sie „sicherstellen wollen, daß Beschäftigung und andere Aspekte menschenwürdiger Arbeit als integraler Bestandteil der ökonomischen und sozialen Analysen sowie der Politiken der Initiative behandelt werden“<sup>26</sup>. Die IAO wirkt in fünf Ländern mit: **Honduras, Kambodscha, Mali, Nepal** und der **Vereinigten Republik Tansania**. Es geht darum, die Kapazität der Sozialpartner zu stärken und sich aktiv an der landesweiten Debatte über den PRSP-Prozeß und die Resultate zu beteiligen. Dieser Prozeß ist gerade erst angelaufen, und alle Beteiligten müssen durch die Praxis lernen. In einigen PRSPs müssen Fragen der Beschäftigung und des Lebensunterhalts expliziter angesprochen werden. In der **Vereinigten Repu-**

*Menschenwürdige Arbeit – ein wesentliches Element*

<sup>25</sup> IAA: *Gender, Poverty and Employment*, a.a.O.

<sup>26</sup> IAA: Verwaltungsratsdok. GB.285/ESP/2, 285. Tagung, Genf, Nov. 2002, Abs. 4.

## Kasten 1.3

**Im Kampf gegen Armut und Ausgrenzung auch geschlechts- und rassenbedingte Diskriminierung angehen:  
Das Beispiel Santo André (Brasilien)**

Im Rahmen des Programms für Gleichstellungs-, Armuts- und Beschäftigungsfragen trug die IAO dazu bei, die Geschlechterperspektive in das vom Stadtrat von Santo André (Brasilien) verabschiedete Konzept für die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung einzubeziehen.

Santo André ist eine wirtschaftlich bedeutende Stadt von rund 800.000 Einwohnern im Einzugsbereich von São Paulo. Die IAO unterstützte die Stadt dabei, die Geschlechterperspektive in alle Politikfelder einzubeziehen. Die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften, Hochschulen und nichtstaatlichen Organisationen stellte die Arbeit der IAO auf eine langfristige Basis und führte zu einem Dreijahresprojekt, das die Beschäftigungschancen für Frauen und Schwarze in der Region fördern soll.

Es wurde ein System von Indikatoren für die Folgemaßnahmen und die Kontrolle der städtischen Maßnahmen im Hinblick auf Beschäftigung und Armutsbekämpfung entwickelt. Das Programm spielte eine Schlüsselrolle bei der Einbeziehung der Geschlechter- und der Rassenperspektive in die Indikatoren und die Agenda der Regionalen Entwicklungsgagentur.

Im Juli 2002 erhielt die Stadt Santo André für ihr Frauen- und Bürgerschaftsprogramm im Rahmen des Sozialen Integrationsprogramms den Internationalen Preis von Dubai für vorbildliche Praktiken bei der Verbesserung der Lebensbedingungen.

**blik Tansania** stellten die Sozialpartner fest, daß indirekte Diskriminierung aus Gründen der Geschlechts- und Rassenzugehörigkeit ein schwerwiegendes und weitverbreitetes Problem am Arbeitsplatz ist, auf das die Strategien der Armutsbekämpfung eingehen müssen<sup>27</sup>.

282. Ein kürzlich vom IAO-Büro für die Gleichstellung der Geschlechter aufgestelltes und koordiniertes Projekt wird in **China, Nepal, der Vereinigten Republik Tansania und Uganda** den Mitgliedsgruppen helfen, die Geschlechteranalyse in die Armutsdiagnose und die Strategien zur Armutsverringerung einzubeziehen<sup>28</sup>. Um die Sozialpartner in die Lage zu versetzen, mehr Einfluß auf den PRSP-Prozeß zu nehmen, ist der Aufbau von Kapazitäten auf Landesebene sicherlich sinnvoll, aber unzureichend. Interventionen auf der untersten Ebene des PRSP-Prozesses müssen kombiniert werden mit der Förderungstätigkeit auf internationaler Ebene.

### Öffentliche Investitionsprogramme: Förderung integrativer Ansätze und Achtung der Gleichheitsnormen

283. Die IAO verfügt über Erfahrungen mit dem Schutz von Arbeitnehmern und insbesondere Arbeitnehmerinnen vor diskriminierender Behandlung im Rahmen öffentlich finanzierter beschäftigungsintensiver Infrastrukturprogramme. Das Beschäftigungsintensive Investitionsprogramm der IAO soll die ökonomischen und die sozialen Ziele kombinieren, indem es öffentliche Investitionen in die Infrastruktur und die Bautätigkeit als Mittel nutzt, um arbeitsintensive, aber kostenwirksame kleine und mittlere Unternehmen zu entwickeln und zugleich die Arbeitsnormen – einschließlich derer, die die Gleichstellung betreffen – zu stärken. Dies geschieht durch Förderungstätigkeit und Ausbildung, um zur Nutzung des Ausschreibungs- und Vertragssystems für die Förderung besserer Arbeitsbedingungen und der Achtung der grundlegenden Rechte bei der Arbeit

<sup>27</sup> IAA: *Towards a decent work strategy for poverty reduction in Tanzania*, Social Dialogue Working Paper No. 8 (Genf, 2002), S. 34.

<sup>28</sup> IAA: *Enhancing the gender mainstreaming capacity of ILO constituents*, Durchführungsbericht INT/02/M67/NET (Genf, IAA, 2002).

zu motivieren, indem einschlägige Bestimmungen in Angebote und Verträge aufgenommen werden; ferner auch durch Beratung für Regierungen, um sie zu ermutigen, Unternehmen unter Vertrag zu nehmen, die die Arbeitsnormen tatsächlich einhalten<sup>29</sup>. In **Madagaskar** wurden die Auftragnehmer ermutigt, bei der Instandsetzung von Landstraßen dafür zu sorgen, daß mindestens 25 Prozent der Arbeitskräfte Frauen waren, und sie erreichten dieses Ziel.

### *Diskriminierende Praktiken im Rahmen von Krisenmanagement abbauen*

284. Krisenmanagement eröffnet viele Möglichkeiten zum Abbau wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligungen aufgrund der Geschlechts- oder der ethnischen Zugehörigkeit, die vor dem Ausbruch der Krise bestanden hatten. In einer Krise können Frauen und Männer die ihnen von der Gesellschaft zugeschriebenen Rollen ablegen. So können etwa Frauen, die im Bausektor, mit Maschinen oder in einer anderen „Männerarbeit“ tätig sind, die sich nach einer Flucht ins Ausland weiterbilden können oder die in Abwesenheit der Männer keine traditionellen „männlichen“ oder „weiblichen“ Rollen haben, selbst über ihr Leben bestimmen, da sie wirtschaftlich unabhängig sind, eine Familie ernähren, Entscheidungen treffen und eine soziale Position innehaben. Beim Wiederaufbau ist es wichtig, sowohl Männer als auch Frauen einzubeziehen, um dem Vorurteil zu begegnen, Frauen seien schwach, und um Konflikte und Rivalitäten zwischen den Geschlechtern zu vermeiden.

*Krisenmanagement eröffnet Möglichkeiten*

285. Positive Veränderungen in Geschlechtsrollen brauchen und verdienen Unterstützung. Der längerfristige Wiederaufbau sollte sich solche Veränderungen zunutze machen und es vermeiden, zu den Zuständen vor der Krise – oder noch weiter – zurückzukehren; er sollte vielmehr Frauen wie Männern Gelegenheit geben, sich weiterzuentwickeln und er sollte die Krisenanfälligkeit aller Beteiligten reduzieren. In Kasten 1.4 wird über zwei Beispiele in **Mosambik** und **Afghanistan** berichtet.

286. Es wird nunmehr darum gehen, das Krisenmanagement als Ansatzpunkt für ein umfassendes System von Interventionen zu nutzen, das nicht nur Beschäftigungsförderung im engeren Sinne, sondern alle Aspekte der menschenwürdigen Arbeit umfaßt. Langfristig könnte dies der Gleichberechtigung förderlich sein.

### *Gezielte Interventionen für benachteiligte und anfällige Gruppen*

287. Es gibt Gruppen, die auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt und zugleich anfällig für Ausbeutung sind, weil sie arm oder armutsgefährdet sind. Um wirksam zu sein, muß eine armutsbezogene Arbeitsmarktpolitik diese Benachteiligung und Anfälligkeit berücksichtigen. Dazu ist es in manchen Fällen erforderlich, innerhalb der allgemein definierten benachteiligten Gruppen auf besonders benachteiligte Untergruppen abzustellen.

<sup>29</sup> Siehe z.B. D. Tajzman und J. de Veen: *Employment-intensive infrastructure programmes: Labour policies and practices* (Genf, IAA, 1998). Der Abschnitt über die Lohnfestsetzung enthält Richtlinien für die Vermeidung von Lohnsystemen, die Frauen benachteiligen (S. 63).

## Kasten 1.4

## Positive Veränderungen der Geschlechterrollen in Krisensituationen

**Mosambik: Qualifizierung von Frauen zum Wiederaufbau überschwemmter Dörfer in Chokwe**

Um die verheerenden Folgen der Überschwemmungen in Mosambik im Jahr 2000 zu lindern, stellte die IAO ein Projekt auf, in dessen Mittelpunkt der Wiederaufbau lokaler Märkte, Unterstützung für Kleinviehzucht, Schulungen über Betrieb und Wartung von Motorpumpen und die Herstellung und Reparatur landwirtschaftlicher Geräte sowie Lehrgänge über nachhaltige lokale Entwicklung und die Entwicklung lokaler Projekte standen. Hier erhielten Frauen, die 87 Prozent der Nutzer stellten, die Möglichkeit, neue Tätigkeiten zu verrichten und neue Rollen einzuüben.

**Afghanistan: Umgehend wirksames Pilotprogramm für Beschäftigung**

Im Januar 2002 initiierte die IAO in Afghanistan ein umgehend wirksames Pilotprogramm für Beschäftigung. Eine Komponente dieses Programms fördert die Rückkehr von Frauen auf den Arbeitsmarkt und soll weiblichen Arbeitssuchenden, denen unter der Taliban-Herrschaft eine Erwerbstätigkeit verboten war, unmittelbare Hilfe bieten. Für Frauen, einschließlich von Fachkräften (z.B. Lehrerinnen, Ärztinnen, Apothekerinnen und Beamtinnen), wurden Aus- und Fortbildungsmaßnahmen organisiert, damit sie ihre früheren Tätigkeiten bald wieder aufnehmen können.

Quelle: IAA: *Gender in crisis response factsheet*, unter <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/crisis/download/factsheet.pdf>

### *Die Rechte und den Lebensunterhalt von indigenen und Stammesvölkern fördern*

#### *Einfluß der IAO auf einzelstaatliche und überstaatliche Politik*

288. Seit langer Zeit beschäftigt sich die IAO mit den Problemen von indigenen und Stammesvölkern. Wie bereits erwähnt, nahm sie die beiden einzigen völkerrechtlichen Instrumente zu diesem Thema an, das Übereinkommen (Nr. 107) über eingeborene und in Stämmen lebende Bevölkerungsgruppen, 1957, und das Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989. Das Übereinkommen Nr. 169 steht für die Abwendung von dem vereinnahmenden, paternalistischen Tenor des Vorgängerübereinkommens hin zu einem Ansatz, der den Wert der Kulturen und Institutionen dieser Völker sowie ihr Recht anerkennt, bei allen Entscheidungen, die ihr Leben beeinflussen, konsultiert zu werden. Das Übereinkommen geht nicht nur auf die Rechte dieser Völker im Hinblick auf Arbeit und Beschäftigung ein, sondern erfaßt auch eine ganze Reihe sozialer, wirtschaftlicher, bürgerlicher und politischer Rechte, von denen viele auf das engste miteinander verflochten sind. So ist es beispielsweise nicht möglich, die für indigene oder Stammesvölker diskriminierenden Arbeitsmarktpraktiken zu beseitigen, ohne gleichzeitig auf Fragen wie Bildung, Landrechte und andere allgemeinere soziale und kulturelle Rechte einzugehen. Das Übereinkommen Nr. 169 hat innerstaatliche und übernationale Politiken zu indigenen und Stammesvölkern geprägt, so u.a. das Engagement des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen für indigene Völker (2002) und die vom 30. November 1998 datierende Entschließung des Rates der Europäischen Union zu den indigenen Völkern im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten.

289. Die IAO führt in diesem Bereich zwei Programme der technischen Hilfe durch. Das seit 1993 bestehende Interregionale Programm zur Unterstützung der Eigenständigkeit von eingeborenen und in Stämmen lebenden Völkern durch Genossenschaften und Selbsthilfeorganisationen (INDISCO) soll die Lebensbedingungen dieser Völker verbessern. INDISCO organisiert Musterprojekte auf kommunaler Ebene und informiert über die besten Praktiken zur Verbesserung der konzeptionellen Ansätze. Aus diesen Erfahrungen wurden folgende Lehren

gezogen: die Stärkung der Institutionen von indigenen und Stammesvölkern ist ihrer Selbstbestimmung förderlich; um die Nachhaltigkeit eines Entwicklungsprojekts sicherzustellen, muß sich die betreffende Gemeinschaft dieses Projekt zu eigen machen; Frauengruppen werden stärker und bestandfähiger, wenn sie durch selbstbestimmungsorientierte Lernprozesse unterstützt werden und wenn ihnen der Zugang zu rentablen und nachhaltigen Erwerbstätigkeiten erleichtert wird<sup>30</sup>. Die IAO will mit diesem Projekt auch die Politik der IAO im Hinblick auf indigene und Stammesvölker fördern; um das Übereinkommen Nr. 169 zu fördern, arbeitet sie vorwiegend auf konzeptioneller Ebene und konzentriert sich auf Afrika und Asien.

290. Die Erkenntnisse aus den Projekten fließen in die konzeptionelle Arbeit der IAO ein. Auf den **Philippinen** unterstützt INDISCO die Regierung durch Grundsatzforschung und landesweite Konsultationen mit staatlichen Institutionen und indigenen Organisationen bei der Anwendung des Gesetzes über die indigenen Völker von 1997, das mit technischer Hilfe seitens der IAO abgefaßt worden war. Die Tätigkeiten des Projekts zur Förderung grundsatzpolitischer Anliegen reichen von der Unterstützung staatlicher Politiken bis hin zur Stärkung von Organisationen indigener Völker und Austauschprogrammen unter indigenen Völkern. In **Kenia** förderte das IAO-Projekt durch einen umfangreichen landesweiten Konsultations- und Aufklärungsprozeß die sachkundige Mitwirkung der indigenen Völker des Landes an der Überarbeitung der Verfassung<sup>31</sup>. An der Entwicklung innerstaatlicher Politiken im Hinblick auf indigene Völker wird in **Kambodscha**, **Kamerun**, der **Laotischen Demokratischen Volksrepublik**, **Vietnam** und anderen Ländern gearbeitet.

291. Im Rahmen eines anderen Projekts wird in Mittelamerika versucht, die Rechtslage der indigenen Völker zu verbessern, indem nationale Rechtsteams eingesetzt und dazu ausgebildet werden, einzelne Fälle kollektiver Verletzungen indigener Rechte zu dokumentieren und zu bearbeiten<sup>32</sup>. Obgleich die IAO die einzige Organisation mit völkerrechtlichen Normen für diesen Fragenkomplex ist, wird die Arbeit in diesem Bereich größtenteils aus Sondermitteln finanziert, die vorwiegend von der dänischen Regierung über das Dänische Internationale Entwicklungswerk (DANIDA) bereitgestellt werden<sup>33</sup>.

### Richtliniensammlungen für das Vorgehen gegen Diskriminierung aufgrund von Behinderung und HIV/AIDS

292. Behinderungen und HIV/AIDS sind allgemein als Ursachen von Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt, von Armut und von sozialer Ausgrenzung anerkannt. Richtliniensammlungen sind für die IAO wichtige Instrumente zur Ver-

<sup>30</sup> IAA: INDISCO: *Support to self-reliance of indigenous and tribal communities through cooperatives and other SHOs*; Zehnter Zwischenbericht 2000 und Arbeitsplan 2001, Dok. INT/93/M07/DAN (Genf, IAA, 2001), S. 3-4.

<sup>31</sup> Mehrere wichtige Elemente des neuen Verfassungsentwurfs stammen aus dem Positionspapier, das die gemeinsamen Standpunkte von mehr als 15 verschiedenen indigenen und Stammesvölkern enthält. Weitere Informationen sowie das Positionspapier sind einzusehen auf der Website der Kommission für die Reform der kenianischen Verfassung unter <http://www.kenya.constitution.org>

<sup>32</sup> ILO: *Third progress and self-evaluation report: Legal empowerment of indigenous peoples in Central America*, Dok. RLA/98/MO1/UNF (Costa Rica, 2002), S. 27.

<sup>33</sup> Mit Ausnahme der Tätigkeit im Zusammenhang mit den Überwachungsmechanismen der Übereinkommen Nr. 107 und Nr. 169, die aus dem regulären Haushalt der IAO finanziert werden.

hütung und Reduzierung von Diskriminierung aus diesen beiden Gründen geworden. Eine Richtlinienammlung ist ein nicht bindendes Instrument, das praktische Orientierungshilfen zu einer bestimmten Frage gibt, und zwar entweder als Ergänzung zu bestehenden Übereinkommen oder Empfehlungen oder als einziges Instrument zu einem Thema, so etwa die *IAO-Richtliniensammlung für HIV/AIDS und die Welt der Arbeit*.

293. Als einer der Träger des Gemeinsamen HIV/AIDS-Programms der Vereinten Nationen (UNAIDS) bemüht sich die IAO, die zentrale Rolle der Arbeit und des Arbeitsplatzes bei der Bekämpfung der Epidemie und der damit begründeten Diskriminierungen bewußt zu machen. Die IAO-Richtliniensammlung für HIV/AIDS und die Welt der Arbeit, die 2001 angenommen wurde, richtet sich an alle Arbeitnehmer des öffentlichen und privaten Sektors und der formellen wie der informellen Wirtschaft. Sie bietet Orientierungshilfen für die Beseitigung der Stigmatisierung und Diskriminierung, die mit einem tatsächlichen oder angenommenen HIV/AIDS-Status verbunden ist; für den Umgang mit den Folgen von HIV/AIDS und mit ihrer Linderung; für die Versorgung und Unterstützung von Arbeitnehmern, die mit HIV/AIDS leben oder davon betroffen sind; und für die Prävention von HIV/AIDS. Die Richtlinienammlung unterstreicht die Notwendigkeit einer Auseinandersetzung mit den geschlechtsspezifischen Aspekten von HIV/AIDS, einschließlich der Frage männlicher Rollenverständnisse. Im Rahmen des IAO-Beitrags zu UNAIDS ist Aufklärungsmaterial zusammengestellt und sind Lehrgänge veranstaltet worden. Zu den künftigen Aufgaben gehört es, einen Kontrollmechanismus einzurichten, um die Wirksamkeit der Richtlinienammlung zu prüfen, und Arbeitnehmer des informellen Sektors zu erreichen. Ein weiteres Instrument sind kommunale Mikroversicherungen, welche Arbeitnehmer und ihre Angehörigen decken, die keinen Zugang zu den gesetzlichen Systemen der Sozialen Sicherheit haben<sup>34</sup>. Es werden auch Programme unterstützt, die die Anfälligkeit von Frauen für HIV/AIDS dadurch reduzieren sollen, daß sie durch eine Ausweitung der Möglichkeiten selbständiger Erwerbstätigkeit die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen fördern. Allerdings steht fest, daß solche Initiativen zwar nützlich, aber unzureichend sind.

294. In der Karibik verwenden die Sozialpartner die IAO-Richtliniensammlung als Leitfaden für die Bekämpfung von Stigmatisierung und Diskriminierung aufgrund von HIV/AIDS. Das Ziel der Beseitigung von Diskriminierung ist in die Dreigliedrige Aktionsplattform für HIV/AIDS und die Welt der Arbeit in der karibischen Subregion aufgenommen worden. Die Plattform enthält Selbstverpflichtungen von Regierungen und Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bezüglich der Reduzierung und Beseitigung von Stigmatisierung und Diskriminierung aufgrund von HIV/AIDS. Auch die Neue Pankaribische Partnerschaft gegen HIV/AIDS unterhält ein Projekt, das rechtliche Hindernisse für die Beseitigung dieser Form von Diskriminierung identifizieren und abbauen soll<sup>35</sup>.

295. Die IAO-Richtliniensammlung für den Umgang mit Behinderungen am Arbeitsplatz geht von der Überzeugung aus, daß die Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer für Arbeitgeber von Nutzen sein kann, wenn diese angemessen mit Behinderung umgehen. Die Richtlinienammlung bietet Behörden, Arbeitgebern des öffentlichen und des privaten Sektors und Verbänden der Arbeitgeber und der

*Bekämpfung von  
Diskriminierung  
aufgrund des  
HIV/AIDS-  
Status*

*Bekämpfung von  
Diskriminierung  
aufgrund von  
Behinderung*

<sup>34</sup> IAO: *Contributing to the fight against HIV/AIDS within the informal economy: The existing and potential role of decentralized systems of social protection* (Genf, 2002).

<sup>35</sup> Die acht Trägerorganisationen von UNAIDS sind UNICEF, UNDP, UNFPA, UNDCP, IAO, UNESCO, WHO und die Weltbank.

Arbeitnehmer Orientierungshilfen zu verschiedenen Fragen, darunter zur Einstellung und Beförderung von behinderten Arbeitnehmern, zur Weiterbeschäftigung von Personen, die sich eine Behinderung zugezogen haben, und zur Wiedereinstellung von Personen, die infolge einer Behinderung ausgeschieden waren. Sie unterstreicht, daß besondere Maßnahmen, die die Chancengleichheit und Gleichbehandlung von behinderten Arbeitnehmern sicherstellen sollen, nicht als diskriminierend für andere Arbeitnehmer zu betrachten sind. Künftig wird es darum gehen, die Richtlinienensammlung zu einem sachdienlichen Instrument zu machen und Mechanismen zu entwickeln, die seine Wirksamkeit bei der Förderung der Gleichstellung Behinderter nachweisen.

296. Während es gegenwärtig Bestrebungen gibt, generell das Interesse der Wirtschaft an einer Eingliederung Behinderter in die Arbeitswelt zu wecken<sup>36</sup>, hat sich die IAO seit langem auf die berufliche Wiedereingliederung in Entwicklungs- und Transformationsländern sowie in Ländern konzentriert, in denen zuvor ein bewaffneter Konflikt ausgetragen worden war. So unterstützte die IAO beispielsweise den Aufbau von Ausbildungs- und Rehabilitationszentren im Westjordanland und dem Gazastreifen sowie in **Bosnien und Herzegowina**. In vielen Entwicklungsländern ist es trotz der Bereitstellung von Diensten für die berufliche Wiedereingliederung und Qualifizierung vielen Behinderten nicht gelungen, eine Beschäftigung zu finden. Deshalb ist die technische Hilfe der IAO dazu übergegangen, Behinderten bei der Gründung eigener Betriebe zu helfen<sup>37</sup>. In **Äthiopien** hilft ein von Irland finanziertes Pilotprojekt behinderten Frauen, sich durch die Gründung eigener Betriebe wirtschaftlich unabhängig zu machen<sup>38</sup>.

297. Eine Berufsausbildung bietet Behinderten keine Gewähr, daß sie in gleichem Maß wie andere Arbeitnehmer Zugang zum Arbeitsmarkt haben, und auch freiwillige Initiativen von Arbeitgebern garantieren diesen Arbeitnehmern weder Gleichbehandlung noch Chancengleichheit. Daher sind flankierende Maßnahmen erforderlich, die am Arbeitsplatz und außerhalb ein diskriminierungsfreies Umfeld schaffen.

298. Hierzu können Arbeitsvermittlungsdienste beitragen. Ein IAO-Projekt zur Qualifizierung für den Wiederaufbau des Kosovo soll die dortigen Arbeitsämter dabei unterstützen, ihren Klienten – darunter Behinderte, demobilisierten Soldaten und Angehörige ethnischer Minderheiten – entsprechende Dienstleistungen anzubieten<sup>39</sup>. In Gebieten, in denen es gravierende Unterdrückung und Diskriminierung aus ethnischen Gründen gegeben hat, spielen die Berater in Arbeitsämtern eine wichtige Rolle als Vermittler und Mentoren sowohl für frühere Unterdrücker als auch Unterdrückte. Arbeitsvermittlungen können unter entsprechender Anleitung entscheidend dazu beitragen, den Teufelskreis der Unterdrückung zu durchbrechen und die Voraussetzungen für eine Gesellschaft zu schaffen, die frei von ethnischen Haß und Unterdrückung ist.

<sup>36</sup> Siehe z.B. IAA: *Video: Ability Asia*, (Bangkok, IAA, 2002); und S. Zadek und S. Scott-Parker: *Unlocking potential: The new disability business case* (London, Arbeitgeberforum über Behinderung, 2001).

<sup>37</sup> IAA: *Vocational rehabilitation and employment of disabled persons*, Bericht III (IB), Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, Genf, 1998, S. 9.

<sup>38</sup> IAA: *Ireland AID – ILO Partnership Programme* (Genf, 2001), S. 3

<sup>39</sup> IAA: *Skills development for the reconstruction and recovery of Kosovo*, Projektdokument (Genf, 2000).

## Kasten 1.5

**Grundsätze für die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gegen Wanderarbeitnehmer**

Im Interesse aller Wanderarbeitnehmer ungeachtet ihres Status sollte(n):

- die Rechtsstaatlichkeit gestärkt werden durch die Übernahme der einschlägigen internationalen Normen und insbesondere derer, die die Rechte von Bürgern anderer Staaten schützen, in die innerstaatliche Gesetzgebung sowie durch ihre Anwendung;
- rassistische und fremdenfeindliche Diskriminierung sowie entsprechendes Verhalten und Handeln auch gegen Bürger anderer Staaten und Staatenlose unannehmbar gemacht und gegebenenfalls unter Strafe gestellt werden;
- behördliche Maßnahmen, Verfahren und Initiativen eingeführt werden, die die uneingeschränkte Anwendung der gesetzlichen Vorschriften und die Rechenschaftspflicht aller Beamten/Angestellten sicherstellen;
- unabhängige landesweite Organe geschaffen werden, die für Menschenrechts- und Antidiskriminierungsfragen zuständig und befugt sind, i) die Einhaltung der Antidiskriminierungsgesetze zu überwachen und durchzusetzen, und ii) von Staatsbürgern und Bürgern anderer Staaten Individualbeschwerden gegen öffentliche und private Körperschaften wegen Diskriminierung entgegenzunehmen und zu behandeln;
- die Achtung von Vielfalt und multikulturellem Zusammenleben gefördert werden;
- führende Persönlichkeiten des politischen, gemeinschaftlichen und kulturellen Lebens ermutigt werden, sich öffentlich für die Achtung aller Menschen einzusetzen und Rassismus und Fremdenfeindlichkeit mit Nachdruck zu verurteilen;
- die Medien ermutigt werden, ein positives Bild von Vielfalt und Migration zu vermitteln und so zum Abbau negativer Stereotypen beizutragen;
- die Einübung multikultureller Einstellungen und Verhaltensweisen in die Lehrpläne aufgenommen werden;
- die Zivilgesellschaft zur Mitarbeit bei der Förderung, Durchführung und Kontrolle von Antidiskriminierungsvorschriften mobilisiert werden.

Quelle: IAO, IOM, OHCHR in Konsultation mit UNHCR: *International migration, racism, discrimination and xenophobia*, Diskussionspapier für die Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz (Genf, 2001) S. III.

## Menschenwürdige Behandlung von Wanderarbeitnehmern

299. Aufgrund der Globalisierung hat die internationale Migration – und infolgedessen die Vielfalt innerhalb der Staaten – zugenommen. Wie bereits erwähnt, sieht die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz 2004 eine allgemeine Aussprache zum Thema Wanderarbeitnehmer vor.

300. Seit Anfang der neunziger Jahre hat die IAO umfangreiche Forschungen über die Bekämpfung der Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern und Arbeitnehmern, die ethnischen Minderheiten angehören, durchgeführt. Es wurden zahlreiche Forschungsarbeiten veröffentlicht, welche die Häufigkeit und die Merkmale von Diskriminierung beim Zugang zu Beschäftigung in verschiedenen Ländern dokumentieren. Auch die Wirksamkeit von Antidiskriminierungstraining und gesetzlichen Vorschriften wurde untersucht. Gegenstand der Untersuchungen waren **Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Kanada, die Niederlande, Schweden, Spanien, das Vereinigte Königreich, die Vereinigten Staaten** und jüngst auch **Italien**. In **Belgien, Dänemark und Deutschland** wurden gesetzliche Vorschriften und Maßnahmen beschlossen, die von den Forschungsarbeiten der IAO geprägt sind. Gemeinsam mit dem Europarat wurde ein Kompendium vorbildlicher Praktiken ausgearbeitet, das auch Schulungsmaterial und einen Leitfaden für die Praxis enthält.

## Zunahme der Internationalen Migration

301. Das gemeinsam von der IAO, der IOM und dem OHCHR in Konsultation mit dem UNHCR ausgearbeitete Diskussionspapier über internationale Migration, Rassismus, Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit, das auf der Weltkonferenz über Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz (Durban, 2001) vorgelegt wurde<sup>40</sup>, macht die Vorteile gemeinsamen Handelns deutlich (siehe Kasten 1.5). Die Weltkonferenz von Durban hat unmissverständlich klargestellt, daß die rassistische Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern unannehmbar ist. Die Normen und die Erfahrungen der IAO und ihrer Sozialpartner bei der Bekämpfung der Diskriminierung im allgemeinen und der Diskriminierung von Wanderarbeitnehmern im besonderen wurden in der Erklärung und dem Aktionsprogramm der Konferenz als äußerst wichtig bezeichnet.

<sup>40</sup> IAO, IOM und OHCHR in Konsultation mit UNHCR: *International migration, racism, discrimination and xenophobia*, Diskussionspapier für die Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz (Genf, 2001).

## 2. Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer: Wichtige Partner bei der Verwirklichung von Gleichheit

302. Dieses Kapitel geht auf die Rolle und Initiativen der Sozialpartner bei der Beseitigung von Diskriminierung ein. Die technische Zusammenarbeit mit der IAO erwies sich in zahlreichen Fällen als hilfreich für die Sozialpartner. Nachstehend wird über entsprechenden Tätigkeiten der IAO berichtet, um deutlich zu machen, daß die Zusammenarbeit mit Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und deren Aktionen ein wesentlicher Bestandteil dieser Tätigkeiten sind.

### Mitsprache und Vertretung: Ein förderliches Umfeld

303. Es liegt auf der Hand, daß der Staat ein Hauptakteur bei der Bekämpfung der Diskriminierung und der Förderung der Gleichstellung bei der Arbeit ist; allerdings kommt Arbeitgebern und Arbeitnehmern und ihren repräsentativen Organisationen eine ebenso wichtige Rolle zu. Konkrete und dauerhafte Ergebnisse können nur erzielt werden, wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer vom Wert und der Notwendigkeit der Gleichbehandlung und Chancengleichheit überzeugt sind.

304. Zwei Voraussetzungen müssen gegeben sein, damit Arbeitgeber und Arbeitnehmer einen wirksamen Beitrag zur Beseitigung einer unfairen und un gerechten Behandlung bei der Arbeit leisten können. Die erste Voraussetzung ist, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer – *de jure* und *de facto* – das Recht haben, sich zu demokratischen repräsentativen Verbänden zusammenzuschließen, die ungehindert funktionieren und in effektive Kollektivverhandlungen eintreten können. Eine Diskriminierung von Arbeitnehmern aufgrund ihrer Gewerkschaftszugehörigkeit sowie Beschränkungen und Verstöße gegen die Grundsätze und das Recht auf Vereinigungsfreiheit sind in der Tat weit verbreitet<sup>41</sup>. Zweitens müssen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zu der Einsicht gelangen,

*Zwei Voraussetzungen für die Beseitigung der Diskriminierung bei der Arbeit*

<sup>41</sup> IAA: *Mitsprache am Arbeitsplatz*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung (Genf, 2000).

daß diskriminierende Praktiken vorhanden sind, und diese Praktiken – angefangen in ihren eigenen Einrichtungen – bekämpfen. Wie jede andere gesellschaftliche Einrichtung sind auch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände dazu verurteilt, die in ihrem Umfeld vorhandenen sexistischen, rassistischen oder sonstigen diskriminierenden Praktiken widerzuspiegeln und oder sogar zu verstärken, es sei denn, es werden bewußt Gegenmaßnahmen ergriffen.

305. Erschwert werden diese Aufgaben durch die Herausforderungen, denen sich die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände aufgrund der Globalisierung, der Fragmentierung der Arbeitsmärkte und der abnehmenden Bedeutung der Rolle des Staates im Bereich der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung<sup>42</sup> gegenübersehen. Es fällt ins Auge, daß in wichtigen Sektoren der Volkswirtschaften und für ein großes Spektrum von Arbeitnehmern Mechanismen und Institutionen für „Mitsprache“ fehlen oder unzureichend sind. Landwirtschaftlichen Arbeitskräften, von Kleinbauern zu Saison- oder Gelegenheitsarbeitern, Hausangestellten, Arbeitnehmern in Ausfuhr-Freizonen, Arbeitnehmern und selbständig Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft<sup>43</sup> sowie illegalen Wanderarbeitnehmern werden die Vereinigungsfreiheit und die Möglichkeit vorenthalten, ihr Recht auf effektive Anerkennung von Kollektivverhandlungen wahrzunehmen.

306. Eigentümer von kleinen und mittleren Unternehmen haben ebenso große Schranken in bezug auf ihre Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden zu überwinden, die größere Unternehmen repräsentieren. In Anbetracht der Beziehung zwischen der Größe der Unternehmen und dem Geschlecht des Eigentümers oder seiner nationalen Herkunft läuft dies in einigen Fällen auf eine indirekte Diskriminierung bestimmter sozialer Gruppen hinaus. Angesichts der rückläufigen Mitgliederzahl der Gewerkschaften wie der Arbeitgeberverbände und des abnehmenden Geltungsbereichs von Gesamtarbeitsverträgen kann eine Agenda der Chancengleichheit auch zu einem Fenster der günstigen Gelegenheit werden.

### *Gewerkschaftliche Bemühungen um nicht repräsentierte Arbeitnehmer*

307. In den letzten beiden Jahrzehnten hat sich in Gewerkschaften die Einsicht durchgesetzt, daß eine gewerkschaftliche Organisation und Interessenvertretung einer zunehmend unterschiedlich zusammengesetzten Arbeitnehmerschaft erforderlich ist. Die Heterogenität der Arbeitnehmerschaft spiegelt sich in der Vielfalt der vorhandenen Vertragsbeziehungen und Beschäftigungsformen wie bei der Diversität der Arbeitnehmermerkmale wie Alter, Geschlecht und ethnische Herkunft wider. Die gewerkschaftliche Organisation bisher nicht vertretener Arbeitnehmer erfolgt nicht nur unter dem Gesichtspunkt einer Erhöhung der Mitgliederzahl, sondern auch im Hinblick auf die Bildung größerer Allianzen und das Eintreten für soziale Entwicklung. Die Erfüllung der Bedürfnisse einer derartig vielschichtigen Arbeitnehmerschaft setzt jedoch eine tiefgreifende Änderung der Organisations- und Allianzbildungsstrategien der Gewerkschaften, ihrer institutionellen Strukturen sowie der von ihnen angebotenen Dienste voraus. Gleiche Bedingungen für alle in der Welt der Arbeit zu schaffen bedeutet, sich von dem Standardmodell des männlichen Vollzeitarbeitnehmers zu lösen. Dies setzt voraus, daß über die Arbeitsstätte hinaus Kontakte mit Gemeinschaften auf-

*Fehlen von Mechanismen für „Mitsprache“*

*Die Bedürfnisse einer heterogenen Arbeitnehmerschaft*

<sup>42</sup> IAA, *World Labour Report, Industrial relations, democracy and social stability, 1997-98* (Genf, 1997).

<sup>43</sup> IAA: *Mitsprache am Arbeitsplatz*, a.a.O.

genommen werden, in denen nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer leben; es erfordert Interventionen auf nationaler wie auf globaler Ebene.

308. Eine Analyse der Wertschöpfungskette führte zu wertvollen Einsichten in bezug auf die Frage, in welcher Beziehung einkommensschwache Betriebe mit niedriger Produktivität und Länder mit niedrigem Einkommensniveau zu kapitalstarken Großbetrieben und Verbrauchern in der Weltwirtschaft stehen<sup>44</sup>. Je näher man dem unteren Ende der Kette kommt, desto wahrscheinlicher sind informelle Arbeitsverhältnisse und Defizite an menschenwürdiger Arbeit<sup>45</sup>. Anhand einer Analyse der Wertschöpfungskette haben Gewerkschafter aus neun lateinamerikanischen Ländern<sup>46</sup> neue Formen der Arbeitsmarktsegmentierung, und zwar aufgrund des Geschlechts, des ethnischen Ursprungs, der Rasse und des Alters ermittelt. Es zeigte sich, daß die gewerkschaftliche Organisation von Heimarbeitern, dem „unsichtbaren“ Segment am unteren Ende der Wertschöpfungskette, mit Schwierigkeiten verbunden ist; andererseits wurden interessante Initiativen in bezug auf Heimarbeiter aufgedeckt. Diese Initiativen reichten von Unterstützung bei der Gründung von Heimarbeiterverbänden (**Chile**) über Reformen der Satzungen, um die Aufnahme sozialer Organisationen zu ermöglichen (**Kolumbien**) bis hin zur Ausübung von Druck zur Einhaltung der die Heimarbeit betreffenden Gesetzesvorschriften (**Venezuela**)<sup>47</sup>.

*Analyse der Wertschöpfungskette*

309. Angesichts schrumpfender finanzieller Mittel und mangelnder Erfahrung mit gewerkschaftlicher Organisation „nicht traditioneller“ Arbeitskräfte ist dies eine besonders schwierige Aufgabe. Daß die Zahl weiblicher Mitglieder aus Minderheiten ansteigt, zeigt jedoch, daß sich eine stärker auf die soziale Integration ausgerichtete Strategie auszahlt. Beispielsweise führten im **Vereinigten Königreich** Proportionalität und der Zusammenschluß zu Gruppen zu einem Anstieg der gewerkschaftlichen Mitgliederzahlen aus allen ethnischen Gruppen, insbesondere der Afro-Kariber; die einzige Ausnahme bilden die Pakistaner und Bengalen<sup>48</sup>. In **Kanada** ist es dem Kanadischen Gewerkschaftskongreß (CLC) gelungen, die Zahl der weiblichen Mitglieder auf 32 Prozent im Jahr 2000 anzuheben, eine Quote, die fast der der Männer (34 Prozent) entspricht<sup>49</sup>. Ein wichtiges Argument des CLC, das die Gewerkschaft in den Augen weiblicher Arbeitnehmer attraktiver machen sollte, lautete, gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer erzielen höhere Löhne und dies treffe insbesondere auf Teilzeitarbeitnehmer, mehrheitlich Frauen, zu. In einer neueren Studie wurde nachgewiesen, daß Löhne von Frauen in einigen Ländern stärker von Gewerkschaften beeinflusst werden als die der Männer<sup>50</sup>. Aus den geringen zur Verfügung stehenden Infor-

*Vorteile einer stärker auf die soziale Integration ausgerichteten Strategie*

<sup>44</sup> R. Kaplinsky: *Spreading the gains from globalisation: What can be learned from value chain analysis?* Arbeitspapier Nr. 110 (Brighton, Institute of Development Studies, 2000).

<sup>45</sup> IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung (Genf, 2002), S. 49.

<sup>46</sup> Brasilien, Chile, Dominikanische Republik, Honduras, Kolumbien, Mexiko, Peru, Uruguay und Venezuela.

<sup>47</sup> IAA: *Trabajo a domicilio y cadenas productivas en América Latina: Desafíos para la acción sindical* (Genf, 2002), S. 13-14.

<sup>48</sup> Informationen aus einem Forschungsprojekt mit dem Titel: *Handling double disadvantage: Minority ethnic women and trade unions*, University of Bristol, Department of Sociology. Einzelheiten siehe: <http://www.leeds.ac.uk>

<sup>49</sup> Kanadischer Gewerkschaftskongreß: „Canadian Labour Congress wants to double the number of unionized women“, in *Unions in Action*, 5. Febr. 2002, einzusehen unter <http://www.icftu.org>

<sup>50</sup> T. Aidt und Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Washington, D.C., Weltbank, 2002), S. 49-50.

mationen geht auch hervor, daß gewerkschaftliche Tätigkeiten einen positiven, wenn auch in einigen Fällen begrenzten Einfluß auf die Löhne von Arbeitnehmern unterschiedlicher ethnischer Herkunft haben.

310. Auch auf regionaler Ebene gab es eine Zusammenarbeit von Gewerkschaften zur Bekämpfung der Rassendiskriminierung. Erwähnenswert sind die Erfahrungen des Interamerikanischen Gewerkschaftsinstituts für die Gleichstellung der Rassen (INSPIR). Zweck dieses 1996 gegründeten Instituts ist die Konzeption wirksamer Strategien zur Bewältigung der zunehmenden Ungleichheiten zwischen Schwarzen und Weißen auf dem Arbeitsmarkt. Im Institut sind die drei **brasilianischen** nationalen Gewerkschaftszentralen (Einheitsgewerkschaftszentrale der Arbeitnehmer, Allgemeiner Arbeitnehmerverband und Força Sindical), der Amerikanische Gewerkschaftsbund und Kongreß der Industriegewerkschaften (**Vereinigte Staaten**) und die Interamerikanische regionale Arbeitnehmerorganisation des IBFG vertreten. Bisher hat sich das INSPiR auf drei Hauptarbeitsbereiche konzentriert: Forschung, die Entwicklung von Musterklauseln für Gesamtarbeitsverträge zur Förderung der Gleichstellung der Rassen, und Kapazitätsaufbau für Gewerkschaftsfunktionäre und -führer zur Behandlung von Rassenfragen sowohl auf politischer als auch auf rechtlicher Ebene<sup>51</sup>.

### Arbeitgeberverbände: Stärkung der Vertretung diskriminierter Gruppen

311. Je nach Geschlecht des Unternehmers und Unternehmensgröße gibt es Unterschiede beim Zugang zur Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden und zu deren Unterstützung. Die Unternehmensgröße wiederum hängt oft von der Hautfarbe oder der nationalen Herkunft des Eigentümers ab. Alteingesessene, von Männern dominierte Wirtschaftsverbände hatten nicht immer eine positive Einstellung zu Frauen oder zu Angehörigen von Minderheiten. Ein effizienter Weg zur Befreiung von den großen Zwängen, denen sich Frauen bei der Leitung ihrer Betriebe gegenüber sehen, bestand oft in der Gründung eines Verbands weiblicher Unternehmer. Zwänge dieser Art können in Form stärkerer Einschränkungen bei der Wahl der Sektoren, in denen Frauen tätig sein können, eines schlechteren Zugangs zu Kapital und Unternehmensunterstützungsdiensten und weniger Möglichkeiten zum Erwerb von unternehmerischen Erfahrungen vorhanden sein<sup>52</sup>. Ein weiteres wichtiges Hindernis ist das Fehlen von Netzwerken und informeller Unterstützung, beides wichtige Informationsquellen über Chancen, Entwicklungen und Geschäftsbedingungen.

### Verbände weiblicher Unternehmer

312. Aus diesen Gründen sind die Bedürfnisse weiblicher Unternehmer anders als die der Männer; Unterschiede existieren jedoch auch in den Kreisen weiblicher Unternehmer selbst und je nach sozioökonomischem Kontext, politischem Umfeld und grundsatzpolitischem und rechtlichem Rahmen, in dem diese tätig sind<sup>53</sup>. Für die selbständige Erwerbstätigkeit von Frauen gibt es ebenfalls vielfältige Gründe. Frauen in den **Vereinigten Staaten** oder **Kanada** entscheiden

<sup>51</sup> IBFG: *Trade unions say no to racism and xenophobia*, Weltkonferenz der Vereinten Nationen gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, Durban, 2001, S. 8.

<sup>52</sup> P. Kantor: *Promoting women's entrepreneurship development based on good practice programmes: Some experiences from the North to the South*, Boosting Employment through Small Enterprise Development, Arbeitspapier Nr. 9 (Genf, IAA, 2001).

<sup>53</sup> L. Mayoux: *Jobs, gender and small enterprises: Getting the policy environment right, Boosting Employment through Small Enterprise Development*, Arbeitspapier Nr. 15, (Genf, IAA, 2001) S. 3.

sich unter Umständen aufgrund des Problems der „gläsernen Decke“ für eine unternehmerische Tätigkeit. In Entwicklungsländern dürfte oft der Hauptgrund die Suche nach einem Ausgleich für einen Verlust des Reallohns der Männer und die Sorge um das Überleben der Familie sein.

### Aufbau von Netzen und Fördertätigkeiten

313. Der Nutzung von Netzwerken kommt bei der Einholung von Informationen über neue Kunden und neue Lieferanten große Bedeutung zu. Netzwerke sind für weibliche Unternehmer von besonderer Bedeutung, da es ihnen oft schwerfällt, den für den Aufbau von Netzwerken erforderlichen Zeitaufwand mit ihren zahlreichen sonstigen Aufgaben zu vereinbaren. Der Aufbau von Netzen allein reicht jedoch nicht aus. In den **Vereinigten Staaten** schlug der seit mehr als 20 Jahren existierende Nationale Verband weiblicher Unternehmer (NAWBO) einen neuen Weg ein: er ging vom Aufbau eines gemeinsamen Netzes zu einem aktiveren Engagement im Bereich der Fördertätigkeiten über<sup>54</sup>. Dies trug dazu bei, im Bereich der Darlehenspolitiken der Banken und bei staatlichen Politiken für die öffentliche Auftragsvergabe einen Wandel herbeizuführen, der weiblichen Unternehmern zugute kam. Die Lehren dieser Erfahrung dienten dem Zentrum für internationale Privatunternehmen (CIPE), einer der Handelskammer der Vereinigten Staaten angeschlossenen Zweigorganisation, als Orientierungshilfe. Das Zentrum war in den vergangenen 13 Jahren in der Lage, Partnerschaften mit einer breiten Palette von 400 Organisationen einzugehen und Frauen in der Geschäftswelt fachlich zu unterstützen<sup>55</sup>.

314. In letzter Zeit haben die Interessenverbände der Großbetriebe erstmals Strategien zur Erhöhung der Zahl weiblicher Mitglieder in repräsentativen Verbänden etwas Aufmerksamkeit geschenkt. Die IAO arbeitet derzeit mit nationalen Arbeitgeberverbänden in 13 Ländern der asiatisch-pazifischen Region zusammen, um diesen Unterstützung bei der Förderung des weiblichen Unternehmertums und der besseren Vertretung weiblicher Unternehmer zu leisten (Kasten 2.1).

315. Arbeitgeberverbände können einen Beitrag zur Bekämpfung der Rassen- diskriminierung leisten, indem sie die Mitgliedschaft von Unternehmern fördern, die benachteiligten rassischen Gruppen angehören. Business South Africa (BSA), ein südafrikanischer Bund multirassischer Unternehmer-/Arbeitgeberorganisationen kann hierfür als Beispiel dienen. Business South Africa wurde 1994 mit dem Ziel gegründet, die gemeinsamen Interessen seiner multirassischen Mitglieder unter Berücksichtigung ihrer verschiedenen Identitäten und Bedürfnisse zu vertreten und zu fördern. Der Aufbau von Verbindungen zwischen kleinen, mittleren und großen Betrieben wird als äußerst wichtig angesehen, um für die Wirtschaft insgesamt Vorteile zu erzielen.

316. Unternehmer verschiedener ethnischer/rassischer Herkunft können auch Arbeitsplätze für benachteiligte Jugendliche, insbesondere aus ethnischen Minderheiten, schaffen, die einen Arbeitsplatz suchen oder eine selbständige Tätigkeit anstreben, jedoch auf Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt stoßen. In Augsburg (**Deutschland**) haben der Verein Ausbildungsinitiative ausländischer Unternehmer e.V., die Industrie- und Handelskammer Augsburg/

<sup>54</sup> A.S. Davis: „Women in business in: A call to action“ in: *Economic Reform Today: Organizing for success: Women's Business Associations*, Nr. 2, 1997, einzusehen unter <http://www.cipe.org/publications/fs/ert/e24/Davise24.htm>

<sup>55</sup> CIPE: *Organizing for success: Strengthening women's business organizations*, einzusehen unter <http://www.cipe.org/programs/women/confpage.htm>

## Kasten 2.1

## Einige Erfahrungen mit der Förderung von Unternehmerinnen durch Arbeitgeberverbände in der asiatisch-pazifischen Region

Der Arbeitgeberverband Bangladeschs (BEF) hat Ausbildungsprogramme für weibliche Unternehmer in den Bereichen Qualifizierung, einfache Buchführung, Marketing usw. durchgeführt. Im Rahmen des IAO-Projekts zur Förderung von Frauen in Tätigkeiten des privaten Sektors durch Arbeitgeberverbände veranstaltete der BEF Seminare über Politiken der Chancengleichheit und über Sensibilisierung für Gleichstellungsfragen, und er übersetzte die vom Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber erarbeiteten Richtlinien für Arbeitgeber über die Gleichstellung der Geschlechter in Bengali<sup>1</sup>. Die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 100 im Verlauf des Projekts kann zum Teil den Fördertätigkeiten des BEF zugeschrieben werden. Ein nationales Seminar über „Entwicklung der weiblichen Unternehmertums: Frauen in der Geschäftswelt“, das 1993 vom BEF in Zusammenarbeit mit der IAO veranstaltet wurde, bahnte den Weg für die Gründung des Verbands weiblicher Unternehmer (WEA). Der WEA hat eine Reihe von Tätigkeiten für weibliche Unternehmer durchgeführt, u.a. Ausbildungsprogramme für die Entwicklung des Unternehmertums und Aufbau von Netzwerken mit ähnlichen Verbänden in Indien und Nepal.

Seit 1992 hat der Pakistanische Arbeitgeberverband (EFP) eine Reihe aktionsorientierter Programme zur Unterstützung der Entwicklung von Kleinbetrieben für Frauen durchgeführt, u.a. Ausbildungsprogramme für weibliche Unternehmer, insbesondere in ländlichen Gebieten, über das Konzept Start and Improve Your Business, das IAO-Ausbildungshandbuch „Entrepreneurship Development for Women“ in Urdu übersetzt und verbreitet sowie im EFP selbst eine Beratungsabteilung für Frauen (ACW) eingerichtet.

<sup>1</sup> IAA: *As one employer to another: ... What's all this about equality? Guidelines for employers on equality at work* (Genf, 1996).

Quellen: S.D. Barwa.: *ILO Asia Pacific-Regional Meeting on Promoting Women's Entrepreneurship through Employers' Organizations*, Hintergrundpapier (Genf, IAA, 2002), S. 22-24, 53-54; und IAA: *Promotion of women in private sector activities through employers' organizations*, Progress and final evaluation report, Dok. INT/95/MO3/NOR (Genf, IAA, 1999).

Schwaben, das bayrische Arbeitsministerium, die Bundesanstalt für Arbeit und das lokale Arbeitsamt gemeinsam ein Projekt ins Leben gerufen, das ethnische Unternehmen im Besitz von Minderheiten in das Lehrlingsausbildungssystem einbinden soll, womit gleichzeitig eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit Jugendlicher aus ethnischen Minderheiten angestrebt wird<sup>56</sup>. Diese Erfahrung dient anderen deutschen Städten als Vorbild.

### Mitsprache und Vertretung: Der Schlüssel zur Beseitigung von Armut und sozialer Ausgrenzung

317. Zur Bekämpfung der verschiedenen Formen der sozialen und wirtschaftlichen Ausgrenzung und Diskriminierung, denen sich Frauen mit niedrigen Einkommen aufgrund ihres Geschlechts gegenübersehen, erwies sich eine Strategie der Gründung von Frauengruppen oft als unumgänglich. Frauengruppen können zum Aufbau einer neuen kollektiven und unabhängigen Identität als Arbeitnehmerinnen beitragen, die sich von dem Bild unterscheidet, das ihnen zufällig durch Umstände wie Geburt, Hochzeit oder Mutterschaft zugeschrieben wird. Diese Gruppen tragen zur Überbrückung der Kluft zwischen bedürftigen Frauen und sozialen Netzwerken bei, die nicht auf verwandtschaftlichen Beziehungen beruhen und neue Chancen und Wahlmöglichkeiten eröffnen<sup>57</sup>. Die Sichtbarkeit und Legitimität, die durch einen aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen erfolgten Zusammenschluß erreicht wird, kann auch zu einer besseren Vertretung der Frauen auf politischer Ebene führen. Die Mitgliedschaft von Frauen in repräsentativen Arbeitnehmerverbänden dürfte bewirken, daß sie Verfügungs-

### Frauengruppen zur Überbrückung der Kluft

<sup>56</sup> G. Shaw: *Ethnic minority employment through partnership: Towards a model of good practice* (Kopenhagen, The Copenhagen Centre, 2002), S. 64-65.

<sup>57</sup> IAA: *Gender, poverty and employment: A reader's kit*, a.a.O.

gewalt über ihr Einkommen erlangen und so ihre Rechte und Möglichkeiten verbessern<sup>58</sup>.

318. Der Zusammenschluß anderer diskriminierter Gruppen, z.B. eingeborener und in Stämmen lebender Völker in vielen Weltregionen, war entscheidend für die Anerkennung ihrer Rechte als einzelne Völker und als Staatsbürger mit allen staatsbürgerlichen Rechten der Länder, in denen sie leben. Ihr Zusammenschluß hat sich auch als hilfreich erwiesen, um einen faireren Anteil an den Früchten der Entwicklung zu erzielen und um unerwünschte externe Interventionen zur Erschließung ihres Landes abzuwehren<sup>59</sup>.

## Kollektivverhandlungen: Ein Weg zur Gleichstellung?

*Gleichstellungs-  
anliegen – keine  
separate Agenda*

319. Ob Gesamtarbeitsverträge Nichtdiskriminierungs- und/oder Gleichstellungsklauseln enthalten, ist ein gutes Indiz für das Engagement der Sozialpartner in bezug auf die Beseitigung der Diskriminierung bei der Arbeit. Gleichstellungsanliegen müssen jedoch während des gesamten Prozesses der Kollektivverhandlungen Berücksichtigung finden und dürfen nicht als separate Agenda angesehen werden.

320. Ein Verweis auf innerstaatliche Nichtdiskriminierungsgesetze und gegebenenfalls auf entsprechende internationale Normen in Gesamtarbeitsverträgen trägt zur Durchsetzung des Rechts, insbesondere bei einer unzureichenden Durchsetzung, oder zur Sicherung von Rechten, die durch einen Regierungswechsel in Frage gestellt sein könnten, bei. Dieser Verweis ermöglicht die Behandlung von Klagen auf dem Weg des Beschwerdeverfahrens, das schneller und kostengünstiger ist als der Klageweg. Kollektivverhandlungen können auch den Weg für weitere Fortschritte im Bereich des rechtlichen Schutzes der Arbeitnehmerrechte bahnen<sup>60</sup>. Entsprechende Gesetze können die Sozialpartner ausdrücklich zur Durchführung konkreter Maßnahmen anhalten bzw. ihnen derartiges vorschreiben, was bedeutet, daß die Hypothese, der Rechtsrahmen reiche für die Beseitigung der Diskriminierung aus, in Frage gestellt wird.

321. Im Jahr 2001 wurde in **Frankreich** das Gesetz Nr. 2001-397 über die Chancengleichheit angenommen, das den Arbeitgebern die Förderung der Chancengleichheit für Männer und Frauen, u.a. auf dem Weg der Kollektivverhandlungen, vorschreibt. Nach der Verabschiedung des Gesetzes von 2001 wurden 2.500 Verträge zur Förderung der Beschäftigung von Frauen in Berufssparten, in denen sie unterrepräsentiert sind – *contrats pour la mixité de emplois* – ausgehandelt<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> S. Dasgupta: *Organizing for socio-economic security in India*, InFocus-Programm Sozioökonomische Sicherheit, Diskussionspapier Nr. 31, erscheint demnächst (Genf, IAA, 2002).

<sup>59</sup> M. Tomei: *Indigenous peoples and oil development: Reconciling conflicting interests*, Programm für Tätigkeiten nach Sektoren, Arbeitspapier Nr. 123, (Genf, IAA, 1998).

<sup>60</sup> M. Rueda-Catry, J.M. Sepúlveda-Malbrán und M.L. Vega-Ruiz: *Tendencias y contenidos de la negociación colectiva: Fortalecimiento de las organizaciones sindicales de los países andinos* Arbeitsdok. Nr. 88, (Lima, IAA, 1988).

<sup>61</sup> Gemäß Art. 22 der IAO-Verfassung von der Regierung Frankreichs im Oktober 2001 dem Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen vorgelegter Bericht zum Übereinkommen Nr. 111.

322. Die Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD) hat eine weltweite Kampagne für die Gleichheit des Entgelts in die Wege geleitet, die auch 2003 fortgesetzt werden soll. Ziel der Kampagne ist die Aufnahme der Frage der Gleichheit des Entgelts in von angeschlossenen Gewerkschaften geführte Kollektivverhandlungen als Teil einer umfassenden Entwicklungsagenda für den Abbau von Armut. In Zusammenarbeit mit der IAO wurden in **Argentinien**, **Lettland**, **Namibia** und auf den **Philippinen** nationale Erhebungen über die Gleichheit des Entgelts sowie weitere Forschungsinitiativen und Kapazitätsaufbauprogramme für Gewerkschafter durchgeführt. Ferner wurde eine Informationsmappe zur Frage Gleichheit des Entgelts<sup>62</sup> erstellt, die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes, insbesondere in Entwicklungsländern, bei der Entwicklung von Initiativen und Strategien für die Gleichheit des Entgelts und beim Aufbau der gewerkschaftlichen Kapazität in diesem Bereich unterstützen soll, damit dieses Thema zur Mobilisierung und zum Zusammenschluß von Frauen in Gewerkschaften genutzt werden kann. Diese Kampagne zur Gleichheit des Entgelts ist Teil des 2002 eingeleiteten umfassenderen Aktionsprogramms der IÖD zu den Themen Gleichstellung, Gerechtigkeit und Diversität, das 2007 abgeschlossen sein soll. Ziel dieses Aktionsprogramms ist die Gleichstellung von Frauen, die 65 Prozent der Mitglieder der Internationale darstellen.

*Weltweite  
Kampagne für  
die Gleichheit  
des Entgelts*

### *Verhandlungen über die Gleichstellung der Geschlechter: Was haben wir gelernt?*

323. Der Frage Kollektivverhandlungen und die Gleichstellung der Geschlechter ist in den letzten Jahren große Aufmerksamkeit gewidmet worden. Bei Verhandlungen über die Gleichstellungsfragen gewonnene Erfahrungen können Sozialpartnern wertvolle Einsichten beim Kampf gegen die Diskriminierung aus anderen als geschlechtsbedingten Gründen vermitteln (siehe Kasten 2.2).

324. Der Stand der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes und die Bedeutung des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene sind Faktoren, die in erheblichem Maß mitbestimmen, welche Art von Gleichstellungsklauseln in Gesamtarbeitsverträge aufgenommen werden und welche Form die diesbezüglichen Überwachungsmechanismen haben. Selbst in Industrieländern wie den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gibt es Unterschiede hinsichtlich des Ausmaßes und der Art der Einbeziehung von Gleichstellungsanliegen<sup>63</sup>. Allerdings sind die behandelten Fragen ähnlicher Art. Sie betreffen im allgemeinen positive Maßnahmen, Elternurlaub, flexible Arbeitszeiten, Lohngleichheit und in letzter Zeit auch sexuelle Belästigung. Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes greifen auf geschlechtsneutrale Arbeitsplatzbewertungen zurück, um Lohnungleichheiten aufzudecken und bessere Verhandlungsargumente für die Aufnahme von Lohngleichheitsklauseln in Gesamtarbeitsverträge zu besitzen<sup>64</sup>.

*Gleichstellungs-  
klauseln in  
Gesamtarbeits-  
verträgen*

<sup>62</sup> J. Pillinger, a.a.O.

<sup>63</sup> Siehe L. Dickens: *Equal opportunities and collective bargaining in Europe. 4. Illuminating the process* (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg, 1998).

<sup>64</sup> J. Pillinger, a.a.O.

**Kasten 2.2****Umstände, die für Verhandlungen über Gleichstellungsfragen günstig sind:****Externe/Umweltfaktoren:**

- gute Wirtschaftslage
- Arbeitsmarktbedingungen wie Feminisierung, demographischer Wandel, tatsächlicher oder absehbarer Qualifikationsmangel
- rechtlicher Rahmen:
  - Gesetze, die den gewerkschaftlichen Zusammenschluß und Kollektivverhandlungen wirksam fördern und unterstützen
  - ein gesetzlicher Gleichstellungsrahmen
- staatliche Förderung oder Unterstützung
- Überwachung oder Anleitung durch Gleichstellungsgremien

**Innerhalb der Gewerkschaften:**

- Bestreben der Gewerkschaft, mehr weibliche Mitglieder zu gewinnen
- Frauenanteil und -mitsprache in der Gewerkschaft
- Einfluß der Frauen innerhalb der Gewerkschaft
- Eintreten von Gewerkschaftsvertretern (Männern und Frauen) für Gleichstellung
- Bedeutung, die Gewerkschaften Verhandlungen über Gleichstellungsfragen beimessen
- Interne Frauen- oder Gleichstellungsstrukturen und -politiken
- Beteiligung der Frauen am Prozeß der Kollektivverhandlungen und insbesondere an Verhandlungen
- Gleichstellungsausbildung für Männer und Frauen
- Schulung in Verhandlungsführung für Frauen
- Ermittlung gemeinsamer Interessen (z.B. Zusammenhang zwischen Niedriglöhnen und geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden)

**In Arbeitgeberkreisen:**

- Sorge um das derzeitige oder erwünschte Image des Betriebs
- hoher Frauenanteil unter den Beschäftigten
- Gleichstellungsmaßnahmen als Teil eines effizienten Managements und der vollen Nutzung der Humanressourcen
- Verknüpfung der Gleichstellung mit Geschäftsinteressen

Quelle: IAA: *Promoting gender equality. A resource kit for trade unions. Booklet 2: Promoting gender equality through collective bargaining* (Genf, 2002); L. Dickens: *Equal opportunities and collective bargaining in Europe 4. illuminating the process*, (Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg, 1998); S. Olney, E. Goodson, K. Maloba-Caines, F. O'Neill: *Gender equality: A guide to collective bargaining* (Genf, IAA, 1998).

325. In Entwicklungsländern wird das Thema der Gleichstellung der Geschlechter in Gesamtarbeitsverträgen oft ganz außer acht gelassen oder nur am Rande behandelt<sup>65</sup>. In Afrika und Asien ist die Reichweite von Kollektivverhandlungen in der Regel begrenzt, da die meisten Arbeitskräfte, insbesondere Frauen, in Sektoren oder Berufen arbeiten, in denen keine Kollektivverhandlungen stattfinden.

326. In dieser Hinsicht stellt sich die Lage in einigen lateinamerikanischen Ländern<sup>66</sup> etwas günstiger dar. Eine IAO-Studie zeigt auf, daß alle überprüften Gesamtarbeitsverträge durchschnittlich etwa vier Klauseln über Rechte weiblicher Arbeitnehmer, überwiegend im Zusammenhang mit dem Mutterschutz, enthalten. Inhaltlich gehen viele dieser Klauseln über die gesetzlichen Anforderungen hinaus. In einer geringen Anzahl von Klauseln wird – wenn auch in allge-

<sup>65</sup> G. Jolidon: *La lutte contre la discrimination dans l'emploi et la profession par le biais des conventions collectives de travail* für das InFocus-Programm Förderung der Erklärung ausgearbeitetes Papier (Genf, IAA, 2001).

<sup>66</sup> Hierzu zählen Argentinien, Brasilien, Chile, Paraguay, Uruguay und Venezuela.

meiner Form – die Chancengleichheit für weibliche Arbeitnehmer vorgeschrieben<sup>67</sup>.

327. Zur Förderung der Aufnahme von Gleichstellungsfragen in Sozial- und Beschäftigungsagenden, können Gewerkschaften allein oder die Sozialpartner gemeinsam mit der Regierung entsprechende Initiativen ergreifen. Beispielsweise haben in der **Republik Korea** der Verband koreanischer Gewerkschaften (FKTU) und der Koreanische Gewerkschaftsbund (KCTU) ihren Mitgliedern entsprechende Richtlinien für Kollektivverhandlungen zur Verfügung gestellt.

328. Daß Gleichstellungsklauseln nicht vorhanden oder nur begrenzt aussagekräftig sind, könnte Ausdruck der allgemeinen Krise von Kollektivverhandlungen als einem Mechanismus sein, der in der Lage ist, Produktions- und Produktivitätsziele mit den Anliegen der sozialen Umverteilung in Einklang zu bringen. Die Verhandlungsagenda scheint sich zu polarisieren zwischen den Forderungen der Arbeitnehmer nach Arbeitsplatzsicherheit und der Verteidigung der Reallöhne einerseits und den Forderungen der Arbeitgeber nach mehr Flexibilität andererseits<sup>68</sup>.

329. Weder das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Männern und Frauen in der Erwerbsbevölkerung noch der Anteil der Arbeitnehmer, die einer bestimmten Rasse angehören, gegenüber der dominierenden Gruppe dürften entscheidende Faktoren für die Aufnahme von Gleichstellungsbestimmungen in den Prozeß der Kollektivverhandlungen sein. Wichtiger scheint eher die Verhandlungsmacht der Arbeiterbewegung sein (siehe Kasten 2.2).

*Bedeutung der Verhandlungsmacht der Arbeiterbewegung*

330. Ob Gleichstellungsaspekte erörtert und welcher Art und Tragweite die behandelten Fragen sind, hängt weitgehend von der gewählten Verhandlungsebene (zentrale, sektorale oder betriebliche Ebene) ab. Gleichstellungsthemen sind seit jeher eher in zentralisierten Verhandlungen berücksichtigt worden. Im **Vereinigten Königreich**<sup>69</sup> sowie in **Australien** und **Neuseeland**<sup>70</sup> hatte die Dezentralisierung der Mechanismen für Arbeitsbeziehungen negative Auswirkungen auf Verhandlungen über Gleichstellungsfragen, insbesondere was die Lohngleichheit betrifft.

### *Gleichstellungsverhandlungen in anderen Bereichen*

331. Die Verknüpfung zwischen Kollektivverhandlungen und anderen Formen der Gleichstellung wurde bisher nicht so gründlich untersucht wie die Beziehung zwischen Kollektivverhandlungen und der Gleichstellung der Geschlechter. Vieles deutet darauf hin, daß auch in anderen Bereichen Fortschritte erzielt wurden. In einer IAO-Studie wurde festgestellt, daß neben dem Geschlecht die Zugehörigkeit zu einer Rasse zu den Gründen zählt, auf die am häufigsten in Gesamtarbeitsverträgen eingegangen wird<sup>71</sup>. Weitere Gründe sind Behinderungen, sexuelle Ausrichtung, Alter und HIV/AIDS. Beispielsweise haben in **Süd-**

<sup>67</sup> IAA: *Panorama Laboral 2002* (Lima, 2002), S. 70-78.

<sup>68</sup> Ebd.

<sup>69</sup> L. Dickens: *Collective bargaining and the promotion of equality: The case of the United Kingdom*, Interdepartmental Projects and Activities, Arbeitspapier Nr. 12, (Genf, IAA, 1993); J. Rubery (Hrsg.): *Equal pay in Europe? Closing the gender wage gap* (Basingstoke, MacMillan, 1998).

<sup>70</sup> S. Hammond und R. Harbridge: "The impact of decentralized bargaining on women: Lessons for Europe from the Antipodes", in B. Fitzpatrick (Hrsg.): *Bargaining in diversity: Colour, gender and ethnicity*, (Dublin, Oak Tree Press, 1997).

<sup>71</sup> G. Jolidon, a.a.O.

**afrika** die Nationale Bergarbeitergewerkschaft und Gold Fields, das zweitgrößte Goldabbauunternehmen des Landes, eine umfassende Vereinbarung über Präventionsprogramme, freiwillige Untersuchungen und ärztliche Betreuung und Behandlung der von HIV/AIDS betroffenen Arbeitnehmer getroffen. In **Irland** enthält die im März 2000 mit einer Laufzeit von auf drei Jahre geschlossene Vereinbarung („Programm für Wohlstand und Fairneß“) eine Reihe von Bestimmungen, die den Zugang Behinderter zur Beschäftigung erleichtern sollen<sup>72</sup>. In **Deutschland** wurden auf Sektorebene Vereinbarungen zum Schutz älterer Arbeitnehmer vor Entlassung und auf betrieblicher Ebene Vereinbarungen über Arbeitsplatzanpassungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer mit körperlichen Behinderungen geschlossen.

## Mobilisierung von Unternehmen in Fragen der Gleichstellung

332. Die Wirksamkeit betrieblicher Gleichstellungsstrategien hängt zum Teil davon ab, ob Arbeitgeber und Manager der Überzeugung sind, daß sich die Förderung der Gleichstellung auszahlt. Dies erklärt, warum sich die Aufmerksamkeit mehr und mehr auf den empirischen Nachweis eines Zusammenhangs zwischen Gleichstellung und Produktivität richtet. Sollte der Nutzen größer oder zumindest ebenso groß wie die Kosten der Einführung von Chancengleichheit oder positive Maßnahmen sein, wären Arbeitgeber zweifellos an der Förderung derartiger Maßnahmen interessiert.

333. Die Tatsache, daß sich Gleichstellung auszahlt, ist Grundlage des Konzepts „Diversity Management“. Das Konzept geht davon aus, daß eine zunehmende Heterogenität der Belegschaft in bezug auf Alter, Geschlecht und ethnischen Hintergrund eher einen Vorteil als eine Belastung darstellt. Aufgrund der Globalisierung der Märkte und der Produktion müssen auch die Arbeitnehmer einen unterschiedlichen Hintergrund haben, um sich auf die Bedürfnisse einer sich wandelnden Kundschaft<sup>73</sup> einstellen und Innovationen und Produktivitätssteigerungen erzielen können. So liegt es im Interesse des Arbeitgebers, Wert auf heterogenes Personal zu legen und die Arbeitnehmer mit den besten Qualifikationen aus allen Gesellschaftssegmenten anzuziehen und zu binden. Unter diesem Gesichtspunkt wird das „Diversity Management“ zu einem festen Bestandteil der Strategien der Humanressourcenverwaltung zur Schaffung einer Unternehmenskultur, in der jeder Arbeitnehmer, unabhängig von Alter oder Behinderung, seine Talente voll entfalten und so einen Beitrag zur allgemeinen Leistungsfähigkeit des Unternehmen leisten kann, was wiederum zu einer langfristig allerseits befriedigenden Arbeitsbeziehung führt<sup>74</sup>.

*Gleichstellung zahlt sich aus*

334. Die Zahl der Groß- und multinationalen Unternehmen (MNEs) im **Australien, Kanada, Vereinigten Königreich, Südafrika** und in den **Vereinigten Staaten** und Europa, die zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit den Weg

<sup>72</sup> European Industrial Relations Observatory (EIRO) Online: *Workers with disabilities: Law, bargaining and the Social partners*, box 2, einzusehen unter <http://www.eiro.eurofound.ie/2001/02/study/TN0102201S.html>

<sup>73</sup> „Diversität ist integraler Bestandteil unserer Arbeit ... Wir bemühen uns aktiv um ein besseres Verständnis der unterschiedlichen Gemeinschaften, in denen wir tätig sind ..., daß unsere Kunden unterschiedliche Bedürfnisse und Ziele haben.“ Siehe: [http://www.lloydtsb.com/about\\_us/ltsb/company/equal\\_opportunities/](http://www.lloydtsb.com/about_us/ltsb/company/equal_opportunities/)

<sup>74</sup> N. Rogovsky und E. Sims: *Corporate success through people: Making international labour standards work for you* (Genf, IAA, 2002), S. 28.

des „Diversity Management“ einschlagen<sup>75</sup>, steigt laufend an. Etwa drei Viertel der US-amerikanischen multinationalen Unternehmen haben Strategien des „Diversity Management“ eingeführt, und 92 Prozent der amerikanischen Personalmanager sind der Auffassung, es existiere eine positive Wechselbeziehung zwischen diesen Managementstrategien und der Rentabilität<sup>76</sup>. Übliche Praktiken des „Diversity-Managements“ umfassen folgendes: Bestrebungen, zu einer unterschiedlich zusammengesetzten Gruppe von Studenten Kontakte vor und während der Einstellung aufzunehmen; Praktikummöglichkeiten für Studenten, die Minderheiten angehören; eine auf die spezifischen Anliegen verschiedener Arbeitnehmergruppen zugeschnittene Ausbildung; Mentoring-Programme, in deren Rahmen Mitglieder verschiedener Hierarchieebenen aus unzureichend repräsentierten Gruppen zusammengeführt werden; sowie Kommunikationsstrategien, die eine Verbreitung von Praktiken des „Diversity Management“ sowohl intern als auch außerhalb des Betriebs anstreben.

335. So hängt z.B. die Lloyds TSB in Gebieten mit einem hohen Prozentsatz ethnischer Minoritäten Poster mit Stellenausschreibungen in den lokalen Sprachen aus und wirbt für ihr Hochschulabsolventenprogramm in der ethnischen Minderheitenpresse. Die Chancengleichheitspolitik von AT&T bietet möglichst allen im Besitz von Minderheiten und Frauen befindlichen Unternehmen die Möglichkeit, als Lieferant, Auftragnehmer oder Unterauftragnehmer von Gütern und Dienstleistungen aufzutreten<sup>77</sup>. In General Mills gibt es ein Co-Mentoring-Programm, das vom Frauenforum der Firma durchgeführt wird und Frauen in höheren Positionen als Mentoren für andere Mitarbeiterinnen einsetzt, um durch Erfahrungsaustausch deutlich zu machen, welche Qualifikationen und Kenntnisse für eine Karriere im Betrieb erforderlich sind<sup>78</sup>.

336. Je nach der Wettbewerbsstrategie, die von den Unternehmen verfolgt wird (qualitäts-, innovations- oder kostensenkungsorientiert), der Arbeitsmarktlage oder der Zusammensetzung des Personals sind wirtschaftliche Argumente für einige Unternehmen wichtiger als für andere. Die Arbeitnehmer, die in der Regel den größten Nutzen aus Maßnahmen für Chancengleichheit – insbesondere freiwilligen Maßnahmen – ziehen, sind bereits in einer relativ starken Verhandlungsposition. Die Agenda der wirtschaftlichen Argumente bezieht sich nicht auf ein niedriges Entgelt oder eine Neubewertung der Arbeit am unteren Ende der Lohn- und Berufsstrukturen. Ziel des „Diversity Management“ ist die „Glasdecke“ und nicht der „klebrige Boden“<sup>79</sup>.

### Wirtschaftliche Argumente

<sup>75</sup> In den Vereinigten Staaten finden derzeit mehr Diskussionen über die durch „Diversity Management“ erzielten Vorteile statt als in Europa. In der Praxis wird in den Vereinigten Staaten jedoch trotz der Tatsache, daß im Rahmen des „Diversity Management“ auch anerkannt wird, daß bei Arbeitspraktiken und -verhaltensweisen das Problem geschlechtsspezifischer Unausgewogenheiten angegangen werden muß.

<sup>76</sup> Informationen aus dem Credit Union Executive Newsletter, aufgeführt in J.L. Brant: *The business case for non-discrimination and diversity management*, ein für das Management and Corporate Citizenship Programme ausgearbeitetes Papier (Genf, IAA, 2002), S. 4.

<sup>77</sup> AT&T: *Equal opportunity/affirmative action*, einzusehen unter: <http://www.att.com/hr/life/eoaaa/index.html>

<sup>78</sup> J.L. Brant: *The business case for non-discrimination and diversity management*, a.a.O., S. 26.

<sup>79</sup> J. Storey: „Equal opportunities in retrospect and prospect“, in *Human Resource Management Journal* (Alexandria, VA, The Society for Human Resource Management), Bd. 9, Nr. 1, 1999, S. 5-19.

## Die Herausforderung für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs)

### Politik der Chancen- gleichheit

337. Vielen großen Unternehmen fehlt es immer noch an Verständnis für den Zusammenhang zwischen Nichtdiskriminierung und Gleichstellung einerseits und Qualitätsmanagement und Produktivität andererseits. Maßnahmen für Chancengleichheit werden in weiten Kreisen immer noch als zusätzliches Anliegen und nicht als wesentlicher Beitrag zum Erreichen der zentralen Ziele des Unternehmens angesehen. Immer wieder werden von vielen Seiten Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit und der Kosten für die Durchführung von Maßnahmen für Chancengleichheit zum Ausdruck gebracht. Dies trifft in noch stärkerem Maß auf kleine und mittlere Unternehmen zu.

338. Eine im Jahr 2001 vom IAA im Rahmen des IAO-Programms zur Förderung der Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Karibik (PROMALCO) auf Unternehmensebene durchgeführte Erhebung zeigte, daß tatsächlich ein Zusammenhang zwischen der geringen Größe eines Unternehmens und dem Fehlen einer formellen Politik der Chancengleichheit besteht. An dieser Erhebung beteiligten sich mehr als 350 Betriebe aus allen Wirtschaftszweigen in der Karibik mit mindestens zehn Beschäftigten. Über 30 Prozent der beteiligten Betriebe berichteten, daß es in ihrem Unternehmen eine formelle, schriftlich niedergelegte Politik der Chancengleichheit gebe. Betriebe ohne eine derartige Politik waren überwiegend von geringer Größe<sup>80</sup>.

339. Die meisten Betriebe mit einer solchen schriftlich fixierten Politik verfügten über kein System zur Messung der Wirkungen von Maßnahmen für Chancengleichheit; allerdings legten sie Erfahrungsberichte über bestimmte Folgen vor. An erster Stelle standen hierbei ein größeres Problembewußtsein und eine Verbesserung der Arbeitsmoral. Hervorzuheben ist, daß fast ein Viertel der teilnehmenden Unternehmen mit einer solchen Politik für Chancengleichheit erklärten, die Politik habe sich auf die „Struktur“ ausgewirkt, z.B. in Form von Änderungen der betrieblichen Verfahren und Praktiken<sup>81</sup>.

340. Weitere Forschungsarbeiten, die im Vorfeld dieses Gesamtberichts durchgeführt wurden, führen zu interessanten Erkenntnissen über die Verbreitung betrieblicher Praktiken bei der Bekämpfung der Diskriminierung und der Förderung der Chancengleichheit und ihrer Auswirkungen auf die Produktivität in KMUs in zwei Industrieländern (**Australien** und **Vereinigtes Königreich**), in denen es seit einigen Jahrzehnten Antidiskriminierungsgesetze gibt. In beiden Ländern gibt es in relativ vielen KMUs eine schriftlich fixierte Politik für Chancengleichheit (32 Prozent im **Vereinigten Königreich** und 37 Prozent in **Australien**), wengleich in weitaus geringerem Ausmaß als in Großbetrieben (83 Prozent bzw. 90 Prozent). Es fällt auf, daß annähernd die Hälfte der KMUs im **Vereinigten Königreich** die Einführung einer formellen Politik der Chancengleichheit für überflüssig hält<sup>82</sup>.

341. Die Existenz einer solchen schriftlich fixierten Politik bedeutet nicht zwangsläufig ihre Umsetzung in Form von Praktiken der Chancengleichheit. Mit Ausnahme von Einrichtungen für Arbeitnehmer mit Behinderungen, die den Angaben zufolge in etwa 20 Prozent der KMUs in beiden Ländern vorgesehen

<sup>80</sup> IAA: Programm zur Förderung der Zusammenarbeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Karibik (PROMALCO): *Caribbean enterprises survey 2001: Preliminary findings* (Genf, 2001).

<sup>81</sup> Ebd.

<sup>82</sup> V. Pérotin: A. Robinson und J. Loundes: *Equal opportunities practices and performances*, a.a.O.

sind, werden nur in maximal 10 Prozent der KMUs Praktiken der Chancengleichheit angewandt. Eine formelle Politik erhöht jedoch die Wahrscheinlichkeit, daß KMUs Praktiken für Chancengleichheit einführen.

342. Im **Vereinigten Königreich** verfügen KMUs, die den Grundsatz der Chancengleichheit verwirklicht haben, in der Regel über eine höhere Produktivität, einen größeren gewerkschaftlichen Organisationsgrad und eine stärker heterogene Arbeitnehmerschaft sowie einen geringeren Prozentsatz an Niedriglohn-Arbeitnehmern als andere KMUs. In **Australien** war die Politik der Chancengleichheit gleichmäßiger in KMUs unterschiedlicher Art vertreten. Im **Vereinigten Königreich**, wo positive Maßnahmen freiwillig waren, haben Betriebe, die Gleichstellungskonzepte eingeführt haben, bereits in verschiedener Hinsicht Erfolge erzielt. In Australien gibt es zwingendere Gesetze in bezug auf die Annahme von Gleichstellungsplänen; dies dürfte eine Erklärung für die gleichmäßige Verbreitung von Gleichstellungskonzepten unabhängig von der Art des Unternehmens sein. Dies spricht für eine staatliche Politik in diesem Bereich. Eine wichtige Feststellung war, daß es in beiden Ländern keine Anzeichen dafür gibt, daß eine Politik der Chancengleichheit negative Auswirkungen auf die Produktivität hat.

343. Einseitige Arbeitgeberinitiativen spielen eine wichtige Rolle, müssen aber durch andere Mittel ergänzt werden. Gezieltes staatliches Handeln im Bereich von Nichtdiskriminierungs-/Gleichstellungsgesetzen sowie gemeinsam ausgehandelte Regelungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften sind unabdingbar, um Veränderungen zu erzielen.

## Über einzelstaatliche Initiativen und Akteure hinausgehende Maßnahmen

344. Die Zusammenarbeit von Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden mit Vertretern der Zivilgesellschaft wie Parlamentariern, Menschenrechtlern oder Frauenverbänden bzw. Allianzen mit diesen Gruppen tragen dazu bei, daß Gleichstellungsfragen in der Welt der Arbeit in den Medien und in der Öffentlichkeit mehr Beachtung finden. Diese Maßnahmen verstärken den Druck zugunsten eines politischen Wandels und spielen eine entscheidende Rolle beim Austausch von Fachwissen und Aufbau von Kapazität. Es hat sich auch gezeigt, daß Mehrparteienkoalitionen eine entscheidende Bedeutung bei der Herbeiführung von Änderungen der Leistung weltweit tätiger Wirtschaftsakteure zukommt.

*Zusammenarbeit  
und Allianzen*

345. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Macht multinationaler Unternehmen ständig gewachsen, während die Rolle des Staates an Bedeutung verloren hat. Dies veranlaßte Gewerkschaften, nichtstaatliche Organisationen, Frauen- und andere nichtstaatliche Verbände zu einer Zusammenarbeit, um das Verhalten von Unternehmen zu beeinflussen und die Einhaltung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, einschließlich des Grundsatzes der Beseitigung der Diskriminierung<sup>83</sup>, zu gewährleisten. Ein Beispiel hierfür ist die Ethical Trading Initiative (ETI), eine Partnerschaft von Gewerkschaften, nichtstaatlichen Organisationen und Unternehmen, die zum Teil von der Regierung des **Vereinigten Königreichs** unterstützt wird. Die ETI bietet ein Forum für den Informationsaustausch über die Durchführung und Verifizierung von Verhaltenskodizes. Einer der neuen Aspekte von ETI ist die Betonung der Verifizierung. Diese Verifizierung umfaßt die Prüfung der Einhaltung der Kodizes und ein entsprechendes Implementierungssystem, das die Festlegung von Normen und Regeln für die

*Durchführung  
und Verifizierung  
von Verhaltenskodizes*

<sup>83</sup> UNIFEM: *Progress of the world's women: UNIFEM, biennial report* (New York, 2000).

Verifizierung und die Ausbildung und Qualifizierung der für die Durchführung des Systems verantwortlichen Personen vorsieht<sup>84</sup>.

346. Dieses Verifizierungssystem dürfte legitimer und wirkungsvoller sein als die „unabhängige Überwachung“ durch unabhängige Personen oder Organisationen, z.B. nichtstaatliche Organisationen oder private Revisionsgesellschaften, die von multinationalen Unternehmen zur Beurteilung der Einhaltung ihrer eigenen Verhaltenskodizes eingestellt werden. Die „Unabhängigkeit“ und das technische Fachwissen der Überprüfer sind häufig in Frage gestellt worden<sup>85</sup>. Große Sorge bereitet ferner das Fehlen eines ausdrücklichen Hinweises auf die grundlegenden internationalen Arbeitsnormen in mehreren Verhaltenskodizes<sup>86</sup>. Von Seiten einiger Analytiker wird vorgebracht, daß es „verlässlichere“ freiwillige Kodizes gibt, beispielsweise die *Dreigliedrige Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik der IAO* und die im Juni 2000 überarbeiteten *OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen*, deren Grundlage ein Rahmen universeller Grundsätze ist, zu deren Unterstützung sich die internationale Wirtschaft, Regierungen und Gewerkschaften verpflichtet haben<sup>87</sup>.

347. Da die Bestimmungen von Unternehmensverhaltenskodizes auch für Beschäftigten der Zulieferer und Unterauftragnehmer gelten, könnten sie theoretisch dazu beitragen, daß die Chancengleichheit und Gleichbehandlung entlang der Wertschöpfungskette auf nationaler und internationaler Ebene gewährleistet sind. Dann dürften Verhaltenskodizes jedoch nicht als Ersatz für nationale oder internationale Gesetze oder zur Umgehung von Gewerkschaften und Vermeidung von Kollektivverhandlungen eingesetzt werden. Um einen Anreiz zu bieten, daß bei der Annahme von Verhaltenskodizes diesen Anforderungen Rechnung getragen wird, hat die Internationale Öffentlicher Dienste (IÖD) eine Reihe von Normen erarbeitet, die unter der Bezeichnung PSI Water Code bekannt sind. Sowohl private als auch staatliche Wasserversorgungsunternehmen sollten diesen Kodex anwenden, um die Ausbeutung und unfaire Behandlung ihrer Beschäftigten zu vermeiden und um die Versorgung mit sicherem Trinkwasser und die Bereitstellung eines ausreichenden Abwassersystems zu gewährleisten.

348. Ein weiteres Beispiel für die Anerkennung der Schlüsselrolle der Industrie bei der Förderung der grundlegenden Menschenrechte und des Wertes von Mehrparteienpartnerschaften ist der Globale Pakt. Es handelt sich hierbei um eine wertorientierte Plattform, an der Regierungen, Unternehmen, Gewerkschaften und das System der Vereinten Nationen beteiligt sind und die einen ergänzenden Rahmen für freiwillige Initiativen auf Unternehmensebene darstellt. Der Globale

<sup>84</sup> IBFG: *A trade union guide to globalisation* (Brüssel, 2001).

<sup>85</sup> Ebd.

<sup>86</sup> Der IBFG hat festgestellt, daß fast alle Unternehmen, die die neuen Kodizes angenommen haben, in Sektoren, in denen der überwiegende Teil der Arbeitnehmer keiner Gewerkschaft angehört und in Ländern tätig sind, in denen Gewerkschaftsrechte nicht eingehalten werden. Der IBFG ist der Ansicht, daß ohne Diskriminierung der Gewerkschaftszugehörigkeit und bei wirklicher Achtung des Vereinigungsrechts und der effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen nur ein geringer Bedarf an Verhaltenskodizes bestünde. Siehe IBFG: *A trade union guide to globalisation*, a.a.O., S. 141. Dieser Leitfaden ist auch unter der folgenden Adresse einsehbar: <http://www.icftu.org/pubs/globalisation>. Siehe auch Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Liberalisierung des Welt Handels: *Overview of global developments and Office activities concerning codes of conduct, social labelling and other private sector initiatives addressing labour issues*, Verwaltungsratsdok. GB.273/WP/SDL/1(Rev.1), 273. Tagung, Genf, Nov. 1998.

<sup>87</sup> International Council of Human Rights Policy (ICHRP): *Beyond voluntarism: Human rights and the developing international legal obligations of companies* (Genf, 2002).

### Kasten 2.3

#### Diskriminierung geht alle an: Eine Unternehmensinitiative im Rahmen des Globalen Paktes

*Diskriminierung geht alle an* ist eine Unternehmensinitiative im Rahmen des Globalen Paktes, die auf der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz im Jahr 2001 in Durban ins Leben gerufen wurde. Ziel dieser Initiative ist die Herausstellung und Förderung guter Praktiken im Bereich der Diversität am Arbeitsplatz. An dieser Initiative sind sechs Unternehmen aus fünf Kontinenten beteiligt: der schwedische Fahrzeughersteller Volvo; der brasilianische Multimediariese Globo; die indische Informationstechnologiefirma Satyam; das südafrikanische Energieversorgungsunternehmen Eskom; der südafrikanische Sanlam-Konzern (Finanzdienstleistungen) und der amerikanische Fahrzeughersteller Ford.

Als Folgemaßnahme führt eine Gruppe, die sich aus schwedischen Betrieben, nichtstaatlichen Organisationen und Gewerkschaften zusammensetzt, in Zusammenarbeit mit schwedischen Behörden ein nationales Projekt zur Bekämpfung der Diskriminierung und Förderung der Diversität am Arbeitsplatz durch. Es ist beabsichtigt, auf der Grundlage der in Schweden gewonnenen Erfahrungen ähnliche Initiativen in anderen Ländern durchzuführen.

Quelle: The Global Compact Executive Office and Volvo Car Corporation: *Discrimination is everybody's business* (2001), einzusehen unter: [http://www.respecteurope.com/eng/news\\_e.html](http://www.respecteurope.com/eng/news_e.html)

Pakt hat zum Ziel, das institutionelle Lernen durch die Ermittlung und Verbreitung guter Praktiken auf der Grundlage von neun Grundsätzen zu fördern, die sich mit Menschenrechten, den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit und Umweltbelangen befassen (siehe Kasten 2.3).

---

***TEIL IV. Auf dem Weg zu einem  
Aktionsplan für die Beseitigung  
der Diskriminierung bei der Arbeit***

## 1. Der Weg nach vorn

### Den Handlungsbedarf der IAO definieren

349. Ein Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit soll als Grundlage für die Einschätzung der Wirksamkeit der von der Organisation bereitgestellten Hilfe und für die Prioritätensetzung in Form von Aktionsplänen für technische Zusammenarbeit dienen. Der Bericht wird der Konferenz zur dreigliedrigen Aussprache unterbreitet, und es ist Sache des Verwaltungsrats, aus dieser Aussprache Schlußfolgerungen im Hinblick auf die Prioritäten und Aktionspläne für technische Zusammenarbeit zu ziehen, die in der folgenden Vierjahresperiode umgesetzt werden sollen<sup>1</sup>.

*Ziel des  
Gesamtberichts*

350. Nicht nur die grundlegenden Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 111, sondern alle internationalen Arbeitsnormen haben das fundamentale Ziel, daß einzelne und Gruppen auf dem Arbeitsmarkt gleichbehandelt werden. Um dies zu erreichen, fördert die IAO die Gleichstellung von Männern und Frauen, mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen, die Erleichterung des Zugangs zu Beschäftigung und Qualifizierung, die Gleichbehandlung von Wanderarbeitnehmern und die Rechte von indigenen und Stammesvölkern.

351. Vorschläge zu Folgemaßnahmen zu diesem Gesamtbericht über die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf werden auf bestehenden Tätigkeiten aufbauen und zeigen müssen, was besser und effektiver zu machen wäre. Ein Aktionsplan zur Beseitigung der Diskriminierung bei der Arbeit muß den strategischen Zielen und der Förderung menschenwürdiger Arbeit entsprechen. Die Agenda der menschenwürdigen Arbeit bietet einen Rahmen, der die Zusammenhänge zwischen Diskriminierungsmustern in verschiedenen Gesellschaften erkennbar macht und die Entwicklung einer umfassenden Herangehensweise erlaubt. Maßnahmen auf nationaler Ebene sind zu unterstützen, um die Bemühungen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen um angemessene Reaktionen und Lösungen zu erleichtern.

*Aktionsplan für die  
Beseitigung der  
Diskriminierung bei  
der Arbeit*

<sup>1</sup> IAA: Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, Genf, 1998.

352. Hier sind im wesentlichen drei Vorgehensweisen denkbar. Erstens sollten dort, wo bereits Arbeit geleistet wurde, in erster Linie Beratung sowie Verbreitung von Informationen und Erfahrungen gefördert werden, um diese Arbeit und ihre Ergebnisse besser bekannt zu machen. Des weiteren sollte die Interaktion sowohl zwischen der IAO und den Mitgliedsgruppen als auch zwischen der IAO und anderen Akteuren im multilateralen System erleichtert werden. Zweitens sollten IAO-Maßnahmen in Bereichen intensiviert werden, in denen dieser Bericht besonders umfangreichen Bedarf oder große Lücken festgestellt hat. Und drittens sind gezielte Maßnahmen erforderlich, um die Mitgliedstaaten und die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in die Lage zu versetzen, wirksamer gegen die vielen Facetten der Diskriminierung vorzugehen.

*Drei Vorgehensweisen*

### **Drei Strategien, um die Dinge in Gang zu setzen**

353. Dieser Gesamtbericht macht deutlich, daß wir es, wenn wir gegen Diskriminierung bei der Arbeit vorgehen, mit mehreren beweglichen Zielen gleichzeitig zu tun haben, die sich zum Teil auch überlappen. Wenn eine Gesellschaft sich von Unkenntnis oder Leugnung verschiedener Formen von Diskriminierung befreit hat und sich der Problematik bewußt wird, dann wird sie sich bemühen, diese Diskriminierung zu beseitigen. Sie nimmt Diskriminierung durch das Prisma ihrer Begriffe und Vorstellungen, des ihr zugänglichen Wissens und der herrschenden Einstellungen wahr. Bei der Beseitigung bedient sie sich der Institutionen und Mechanismen, die für das Vorgehen gegen Diskriminierung zur Verfügung stehen, und sie nutzt politischen Willen und die Mobilisierung der Gesellschaft, welche die nötigen Impulse geben können, um Diskriminierung zu beseitigen und Chancengleichheit bei der Arbeit zu fördern.

354. Um wirksam zu sein, sollte der Aktionsplan auf alle diese Bereiche eingehen und Wissen, Fördertätigkeiten und Dienste stärken.

### **Wissen**

355. Aufbau, Erweiterung, Aktualisierung und Verbreitung des Wissens über Diskriminierung und Chancengleichheit ist ein wichtiger Arbeitsbereich für die IAO. Die nach wie vor bestehende Kluft zwischen dem Prinzip der Gleichheit bei der Arbeit und der Realität der Diskriminierung muß besser verstanden werden. Es sollten – als eine Komponente der Indikatoren für menschenwürdige Arbeit – Indikatoren für Gleichheit bei der Arbeit entwickelt werden, die ein besseres Instrument für die Feststellung von Fortschritten und Rückschlägen bei der Förderung der Gleichheit sind.

*Indikatoren für Gleichheit bei der Arbeit*

356. Dieser Bericht macht deutlich, daß Diskriminierung ein Faktor ist, der die Zukunftsaussichten von einzelnen und Gruppen bestimmt. Es kommt hinzu, daß manche Gruppen aus mehreren Gründen diskriminiert werden und daß die Auswirkungen sich gegenseitig noch verstärken. Menschen, die mehrfach diskriminiert werden, sind auch mehrfach benachteiligt. Bislang gehen Programme zur Armutsbekämpfung nicht automatisch auf den Zusammenhang zwischen Armut und systembedingter Diskriminierung ein. Es muß anerkannt werden, daß Armut je nach persönlichen Merkmalen und sozialen Umständen unterschiedlich erfahren und reproduziert wird.

*Zusammenhang zwischen Diskriminierung und Armut*

357. Die IAO konzentriert sich auf den Zusammenhang zwischen Beschäftigung und Armutsbekämpfung. Dort, wo Armut durch Diskriminierung aufrechterhalten und geprägt wird, muß die Diskriminierung durch wirksame Konzepte und

Maßnahmen der Armutsbekämpfung angegangen werden. Beschäftigungspolitiken und Arbeitsmarktinstitutionen, die frei von Diskriminierung sind, die zum Abbau von Armut beitragen und die in ein wachstumsorientiertes Umfeld eingebettet sind, könnten der spezielle Beitrag der IAO zu einem rechtszentrierten Ansatz für Entwicklung und Armutsbekämpfung sein. Mit einer soliden einschlägigen Wissensbasis hätte die IAO eine bessere Ausgangsposition für die Auseinandersetzung mit diesen Fragen in den verschiedenen Initiativen wie den Strategiepapieren zur Verringerung von Armut, dem VN-Entwicklungshilfe-Programmrahmen und anderen Foren. Und damit könnte die IAO besser der Aufgabe gerecht werden, mit der sie wichtige Weltkonferenzen wie Beijing, Kopenhagen und Durban betraut haben, nämlich die Federführung internationaler Maßnahmen in diesen Bereichen zu übernehmen.

358. Es ist sehr wichtig, sich der verschiedenen Formen der Diskriminierung bewußt zu sein. So kann es z.B. in einer Gesellschaft dazu kommen, daß man sich bestimmter Formen von Diskriminierung bewußt wird und umfassend gegen sie vorgeht, während dies bei anderen Formen nicht oder noch nicht der Fall ist. Regierungen und Sozialpartner müssen beschließen, ihre Position im Hinblick auf die Anerkennung und das Vorgehen gegen verschiedene Formen von Diskriminierung zu klären und Strategien zu erstellen, um zur Beseitigung der Diskriminierung bei der Arbeit beizutragen. Die IAO sollte in der Lage sein, im Bedarfsfall hierbei Unterstützung zu leisten.

*Strategien für die Beseitigung der Diskriminierung bei der Arbeit*

359. Der Bericht hat sich eingehend mit der Frage der ungleichen Entlohnung von Männern und Frauen befaßt, die durch eine Kombination von mehreren Faktoren bedingt ist, darunter geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und berufliche Orientierung, familiäre Faktoren, berufliche Segregation sowie Lohn- und Gehaltsstrukturen. Eine Politik der Chancengleichheit kann danach bewertet werden, ob es ihr gelingt, Lohnungleichheiten zu beseitigen.

*Gleiches Entgelt durchsetzen*

360. Die IAO hat entscheidend dazu beigetragen, das Prinzip des gleichen Entgelts auf die internationale und innerstaatliche Tagesordnung zu setzen. Das zeigen die zahlreichen Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 100 sowie allgemeine Grundsatzserklärungen auf höchster Ebene. Es bleibt jedoch noch viel zu tun, bis gleiches Entgelt durchgesetzt ist. Es ist Zeit für einen neuen Vorstoß in dieser Frage, wobei insbesondere neue Techniken eingesetzt und statistische Daten für den Vergleich von Arbeitsplätzen und Löhnen im Rahmen übergreifender grundsatzpolitischer Erwägungen gesammelt werden sollten.

361. Es wird notwendig sein, den Umfang der Diskriminierung bei der Entlohnung im formellen wie im informellen Sektor und in allen Berufen, Unternehmen und Ländern festzustellen sowie regelmäßig einschlägige und verlässliche Statistiken vorzulegen. Nur so ist der wirkliche Umfang der Diskriminierung beim Arbeitsentgelt aufgrund der Geschlechts- oder Rassenzugehörigkeit oder der Staatsangehörigkeit oder aus anderen Gründen einzuschätzen. Die wirksamsten Strategien für gleiches Entgelt werden zwar je nach Land anders aussehen, doch es ist zu prüfen, welche relativen Aufgaben und Stärken Konzepte haben, die eine Kombination von Mindestlöhnen und/oder anderen Formen staatlicher Politik, Lohnverhandlungen und anderen grundsatzpolitischen Maßnahmen darstellen. Im übergreifenden Kontext der Lohn- und Personalpolitik sollten Methoden der Arbeitsplatzüberprüfung, -bewertung und -klassifikation für die Entwicklung eines „Werkzeugkastens für gleiches Entgelt“ eingesetzt werden.

## Förderungstätigkeiten

362. Um negative Einstellungen zu diskriminierten Gruppen abzubauen und deren Leiden zu lindern, ist ein kohärentes und langfristiges Informations- und Sensibilisierungskonzept erforderlich. Es müssen positive Bilder und Lösungen vermittelt und Fälle veröffentlicht werden, in denen Diskriminierung erfolgreich beseitigt werden konnte. Des Weiteren müssen Leitlinien und Grundsatzpapiere zum Thema Nichtdiskriminierung und Gleichstellung verbreitet werden.

*Ein kohärentes  
und langfristiges  
Konzept*

363. Entsprechende Kampagnen müßten sich an politische Entscheidungsträger und insbesondere an Abgeordnete, kommunale Gruppen und Meinungsführer richten und ihnen die Zusammenhänge zwischen Diskriminierung im allgemeinen und den besonderen Möglichkeiten zeigen, die der Arbeitsplatz für die Förderung der Gleichheit bietet. Des Weiteren könnte der rechtszentrierte Ansatz für Entwicklung und Verringerung von Armut gefördert werden, dessen wichtigste Komponente die Beseitigung der Diskriminierung wäre. Auf internationaler, nationaler und lokaler Ebene sind sorgfältig geplante Initiativen erforderlich, um möglichst große Sichtbarkeit, Resonanz und Wirksamkeit zu erzielen.

## Dienste

364. Es ist ein ordnungspolitischer Rahmen aufzustellen, der Diskriminierung definiert und es möglich macht, sie zu erkennen und Richtlinien für ihre Beseitigung aufzustellen. Hilfe bei der Formulierung oder Überarbeitung gesetzlicher Vorschriften zum Thema Gleichheit ist daher äußerst wichtig. Dies ist eine traditionelle Tätigkeit der IAO, die nicht nur fortzusetzen, sondern auch zu verstärken ist. Desgleichen ist es notwendig, die Justiz und die Akteure zu erreichen, die bei der Anwendung der Gesetze eine Schlüsselfunktion haben.

*Unterstützung  
gesetzgeberischer  
Maßnahmen*

365. Zwei Arten von Maßnahmen sind erforderlich, um die Angleichung der einzelstaatlichen Gesetzgebungen zu fördern. Erstens müssen die herkömmlichen Arbeitsmarktprozesse und -einrichtungen – z.B. Arbeitsvermittlungs- und Arbeitsaufsichtsdienste, Berufsbildungs- und Sozialschutzsysteme – beständig und sachkundig auf Fragen der Gleichberechtigung eingehen. Zweitens muß der Staat Einrichtungen schaffen oder ausbauen, deren Aufgabe es ist, Gleichheit zu fördern und zu überwachen.

*Unterstützung des  
institutionellen  
Rahmens*

366. Solche Einrichtungen und die damit verbundenen Prozesse – staatliche, zweigliedrige, dreigliedrige oder anders angelegte – sind mit einer Reihe von Problemen konfrontiert, darunter begrenzte Befugnissen, Mangel an ausreichendem und qualifiziertem Personal und finanziellen Mitteln sowie Mangel an Daten. Wie im Bericht festgestellt, könnte es separate Einrichtungen geben, die sich jeweils mit spezifischen Diskriminierungsgründen wie Geschlechts- und Rassenzugehörigkeit oder mit der Behandlung von Wanderarbeitnehmern befassen. Oder es könnte eine übergreifende Einrichtung geben, die sich mit Gleichstellungsfragen im allgemeinen beschäftigt. Ersteres würde eine Spezialisierung und gründlichere Behandlung einer jeden Form von Diskriminierung erlauben, letzteres würde die Auseinandersetzung mit komplexeren Fragen der Mehrfachdiskriminierung erleichtern. Solche Einrichtungen würden selbstverständlich starkes Engagement und nachhaltige politische Unterstützung benötigen, um die Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert sind, effektiv anzugehen.

367. Zur Zeit ist keine einzelne Abteilung im IAA allein für die Hilfe in so komplexen institutionellen Angelegenheiten zuständig. Ein solche Abteilung könnte eingerichtet und mit zwei Hauptaufgaben betraut werden. Ihre erste Aufgabe wäre es, die Schaffung und die Tätigkeit verschiedener Gleichstellungs-

einrichtungen zu unterstützen, und zwar staatlicher, dreigliedriger oder auch von den Sozialpartnern initiiertes. Dies würde die uneingeschränkte Mitarbeit der Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer sowie anderer einschlägiger IAO-Programme erforderlich machen. Ihre zweite Aufgabe wäre es, dafür zu sorgen, daß Gleichstellungsfragen in die laufenden Programme des Internationalen Arbeitsamtes einbezogen werden. Dies sollte nicht eine Duplizierung bestehender Tätigkeiten bedeuten; vielmehr wäre es notwendig, auf den im vorliegenden Bericht beschriebenen Stärken und bisherigen Erfahrungen der IAO aufzubauen. Die Hauptziele einer neuen Abteilung mit neuem Schwerpunkt wären es, angemessen gegen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt vorzugehen und sicherzustellen, daß die Beseitigung der Diskriminierung bei der Arbeit ein wichtiger Schritt zur Abschaffung der Diskriminierung in anderen Bereichen ist.

## 2. Schlußfolgerung

### *Weltweite Verurteilung*

368. Diskriminierung bei der Arbeit gibt es in allen Ländern, in allen Wirtschaftszweigen und bei allen Arten von Tätigkeiten. Mittlerweile wird sie weltweit verurteilt. Dies gilt insbesondere für Diskriminierung aufgrund der Rasse oder des Geschlechts; man ist sich ihrer bewußt geworden und leugnet sie nicht mehr, sondern bemüht sich um ihre Beseitigung. Doch die Fortschritte bei diesen Bemühungen sind unterschiedlich und nicht immer von Dauer. Neue Formen von Diskriminierung sind entstanden: Diskriminierung aufgrund einer Behinderung, einschließlich von HIV/AIDS, sowie – bedingt durch die demographische Entwicklung – die Diskriminierung älterer Menschen. Des weiteren stoßen wir durch die Bemühungen um die Beseitigung der Diskriminierung zu ihren tieferen Ursachen vor. An der Oberfläche ist Diskriminierung relativ leicht zu beseitigen, doch die Auseinandersetzung mit den tieferliegenden strukturellen Gründen und ihre Beseitigung erfordern sehr viel mehr Anstrengungen. Dies gilt insbesondere für die Arbeitsmärkte, die komplexer Interventionen bedürfen und auf denen durch Deregulierung oder unzureichende staatliche Maßnahmen neue Probleme entstehen.

369. Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie ihre Verbände haben gemeinsam die Aufgabe, sich für die Beseitigung der Diskriminierung am Arbeitsplatz einzusetzen. Gleicher Zugang zu Bildung und Ausbildung, nicht-diskriminierende Arbeitsmarktinstitutionen und -verfahren sowie Gleichbehandlung bei der Arbeit sind eine entscheidende Voraussetzung dafür, daß diskriminierte Menschen und Gruppen menschenwürdige Arbeit suchen und finden können. Erfahrungsgemäß tragen Bewußtseinsbildung, positive Diskriminierung und die Bestrafung von Verstößen dazu bei, daß alle Spieler mit den gleichen Chancen antreten können.

370. Es wurden große Bemühungen unternommen, die geschlechtsbedingte Diskriminierung abzubauen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern. Dies ist eine beständige und unumgängliche übergreifende Aufgabe im Rahmen der IAO-Agenda der menschenwürdigen Arbeit. Allerdings konzentrieren sich die Tätigkeiten vor allem auf die Beseitigung von Barrieren im Hinblick auf die Beschäftigung und möglicherweise nicht genügend auf Benachteiligungen in der Berufsbildung und in anderen Bereichen sowie bei Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen.

371. Der Bericht zeigt, daß die Organisation sich vor allem im Rahmen der technischen Zusammenarbeit mit dem Problem der Diskriminierung auseinandersetzt, und zwar insbesondere durch Projekte und Programme für bestimmte Zielgruppen in der Arbeitswelt, so etwa weibliche Arbeitnehmer, Wanderarbeitnehmer und behinderte Arbeitnehmer. Diese Tätigkeit ist fortzusetzen und zu konsolidieren. Eine umfassendere Auseinandersetzung mit Themen wie Rasse, politischer Überzeugung, sexueller Orientierung und Verhaltensweisen sowie Religion, die einige Widerstände zu überwinden hätte, erfordert Mut und ungewöhnliche Maßnahmen. Zugleich ist auch anderen Diskriminierungsgründen mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

372. Diskriminierung bei der Arbeit verstärkt Armut nicht nur, sondern erzeugt sie auch. Die meisten Menschen, die den kumulativen Folgen von Mehrfachdiskriminierung ausgesetzt sind, gehören zu den ärmsten Bevölkerungsschichten. Eine effektive Armutsbekämpfungsstrategie erfordert die Achtung der grundlegenden Rechte einschließlich der Freiheit von Diskriminierung bei der Arbeit, und sie erfordert eine Auseinandersetzung mit den Mechanismen, des Zugangs zur Arbeit.

373. Im vorliegenden Gesamtbericht wird die Auffassung vertreten, daß Diskriminierung bei der Arbeit in dieser oder jener Weise uns alle angeht, denn die Diskriminierung beeinträchtigt sowohl die sozioökonomische als auch die persönliche Entwicklung. Des weiteren wird die Ansicht vertreten, daß der Arbeitsplatz ein strategisch günstiger Ausgangspunkt für praktische Bemühungen ist, Diskriminierung zu verhüten oder zu beseitigen und Gleichheit zu fördern. Die IAO-Mitgliedsgruppen sind verpflichtet, sich für die Beseitigung der Diskriminierung am Arbeitsplatz einzusetzen. Sie sollten – allein oder gemeinsam und mit Unterstützung des Amtes – die Sache in die Hand nehmen und dafür sorgen, daß der in der Erklärung genannte Grundsatz der Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf schrittweise verwirklicht wird. Dieser Bericht kann der Anstoß für ein erneutes Engagement und für praxisnahe, gezielte und entschlossene Bemühungen sein, die Diskriminierung bei der Arbeit zu beseitigen.

*Ein erneutes  
Engagement*

---

## **Anhänge**

## Anhang 1

### **Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen**

Die Internationale Arbeitskonferenz,

in der Erwägung, daß die Gründung der IAO in der Überzeugung erfolgte, daß soziale Gerechtigkeit eine wesentliche Voraussetzung für einen dauerhaften Weltfrieden ist;

in der Erwägung, daß wirtschaftliches Wachstum wesentlich ist, aber nicht ausreicht, um Gerechtigkeit, sozialen Fortschritt und die Beseitigung von Armut zu gewährleisten, was bestätigt, daß die IAO starke Sozialpolitiken, Gerechtigkeit und demokratische Institutionen fördern muß;

in der Erwägung, daß die IAO mehr als je zuvor alle ihre Mittel der Normensetzung, der technischen Zusammenarbeit und der Forschung in allen ihren Zuständigkeitsbereichen, insbesondere im Bereich der Beschäftigung, der Berufsbildung und der Arbeitsbedingungen, einsetzen sollte, um dafür zu sorgen, daß im Rahmen einer globalen Strategie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung sich die Wirtschafts- und Sozialpolitiken gegenseitig verstärken, damit eine breit angelegte dauerhafte Entwicklung geschaffen wird;

in der Erwägung, daß die IAO den Problemen von Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen, insbesondere der Arbeitslosen und der Wanderarbeitnehmer, besondere Aufmerksamkeit schenken und internationale, regionale und nationale Anstrengungen zur Lösung ihrer Probleme mobilisieren und ermutigen und wirksame Politiken zur Schaffung von Arbeitsplätzen fördern sollte;

in der Erwägung, daß bei dem Streben nach dem Gleichlauf von sozialem Fortschritt und wirtschaftlichem Wachstum der Garantie der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eine ganz besondere Bedeutung zukommt, indem den Betroffenen selbst die Möglichkeit gegeben wird, frei und mit gleichen Chancen einen gerechten Anteil an dem Wohlstand zu

fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben, und ihr menschliches Potential voll zu verwirklichen;

in der Erwägung, daß die IAO die durch ihre Verfassung beauftragte internationale Organisation und das zuständige Gremium im Bereich der Setzung und Behandlung internationaler Arbeitsnormen ist und universelle Unterstützung und Anerkennung bei der Förderung grundlegender Rechte bei der Arbeit als Ausdruck ihrer Verfassungsgrundsätze genießt;

in der Erwägung, daß es angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung unbedingt erforderlich ist, den unveränderlichen Charakter der in der Verfassung der Organisation verankerten grundlegenden Prinzipien und Rechte erneut zu bekräftigen und ihre universelle Anwendung zu fördern.

1. Weist darauf hin:
  - a) daß mit dem freien Beitritt zur IAO alle Mitglieder die in ihrer Verfassung und in der Erklärung von Philadelphia niedergelegten Grundsätze und Rechte anerkannt und sich verpflichtet haben, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und ihrer besonderen Umstände auf die Erreichung der Gesamtziele der Organisation hinzuwirken;
  - b) daß diese Grundsätze und Rechte in Form von konkreten Rechten und Pflichten in innerhalb wie außerhalb der IAO als grundlegend anerkannten Übereinkommen zum Ausdruck gebracht und entwickelt worden sind.
2. Erklärt, daß alle Mitglieder, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation verpflichtet sind, die Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind, in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen, nämlich:
  - a) die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;
  - b) die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit;
  - c) die effektive Abschaffung der Kinderarbeit;
  - d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.
3. Anerkennt die Verpflichtung der Organisation, ihre Mitglieder entsprechend deren erwiesenen und zum Ausdruck gebrachten Bedürfnissen zu unterstützen, um diese Ziele zu erreichen, indem sie ihre verfassungsmäßigen, operativen und budgetären Mittel voll einsetzt, einschließlich der Mobilisierung externer Mittel und Unterstützung, und indem sie andere internationale Organisationen, mit denen die IAO gemäß Artikel 12 ihrer Verfassung Beziehungen aufgenommen hat, dazu ermutigt, diese Anstrengungen zu unterstützen:
  - a) durch das Angebot von technischer Zusammenarbeit und von Beratungsdiensten zur Förderung der Ratifizierung und Durchführung der grundlegenden Übereinkommen;
  - b) durch Unterstützung derjenigen Mitglieder, die noch nicht in der Lage sind, die Gesamtheit oder einige dieser Übereinkommen zu ratifizieren, bei ihren Bemühungen um die Einhaltung, Förderung und Verwirklichung der Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind; und

- c) durch Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Schaffung eines für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung günstigen Umfelds.
- 4. Beschließt, daß im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieser Erklärung förderliche, glaubwürdige und wirkungsvolle Folgemaßnahmen entsprechend den im Anhang dargelegten Modalitäten eingerichtet werden, die als Bestandteil dieser Erklärung anzusehen sind.
- 5. Betont, daß Arbeitsnormen nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen und daß diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen nicht für solche Zwecke geltend gemacht oder sonstwie verwendet werden dürfen; außerdem darf der komparative Vorteil eines Landes durch diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen in keiner Weise in Frage gestellt werden.

## Anhang

### Folgemaßnahmen zur Erklärung

#### I. Gesamtzweck

1. Ziel der nachstehend beschriebenen Folgemaßnahmen ist es, die Bemühungen der Mitglieder der Organisation um die Förderung der in der Verfassung der IAO und in der Erklärung von Philadelphia verankerten und in dieser Erklärung bekräftigten grundlegenden Prinzipien und Rechte zu unterstützen.
2. Im Einklang mit diesem Ziel, das reinen Förderungscharakter hat, werden diese Folgemaßnahmen die Ermittlung von Bereichen ermöglichen, in denen die Unterstützung der Organisation durch ihre Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit für ihre Mitglieder von Nutzen sein kann, um ihnen bei der Verwirklichung dieser grundlegenden Prinzipien und Rechte behilflich zu sein. Sie sind kein Ersatz für die bestehenden Überwachungsmechanismen und sollen deren Funktionieren nicht behindern; infolgedessen werden spezifische Situationen, die in den Zuständigkeitsbereich jener Mechanismen fallen, im Rahmen dieser Folgemaßnahmen nicht geprüft oder erneut geprüft.
3. Die beiden Aspekte dieser Folgemaßnahmen, die nachstehend beschrieben werden, beruhen auf bestehenden Verfahren: Die jährlichen Folgemaßnahmen betreffend nichtratifizierte grundlegende Übereinkommen werden lediglich eine gewisse Anpassung der derzeitigen Anwendungsmodalitäten von Artikel 19 Absatz (5) e) der Verfassung erfordern; und der Gesamtbericht wird dazu dienen, aus den gemäß der Verfassung durchgeführten Verfahren den besten Nutzen zu ziehen.

### II. Jährliche Folgemaßnahmen betreffend nichtratifizierte grundlegende Übereinkommen

#### A. Zweck und Umfang

1. Der Zweck besteht darin, eine Gelegenheit zu schaffen, jedes Jahr mit Hilfe vereinfachter Verfahren anstelle der vom Verwaltungsrat 1995 eingeführten vierjährigen Überprüfung die von den Mitgliedern, die noch nicht alle

grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben, gemäß der Erklärung unternommenen Anstrengungen zu überprüfen.

2. Die Folgemaßnahmen werden sich jedes Jahr auf die vier Bereiche der grundlegenden Rechte und Prinzipien erstrecken, die in der Erklärung angegeben sind.

### **B. Modalitäten**

1. Die Folgemaßnahmen werden auf den von den Mitgliedern nach Artikel 19 Absatz (5) e) der Verfassung angeforderten Berichten beruhen. Die Berichtsformulare werden so abgefaßt werden, daß von den Regierungen, die eines oder mehrere der grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, Informationen über etwaige Änderungen in ihrer Gesetzgebung und Praxis eingeholt werden, wobei Artikel 23 der Verfassung und die übliche Praxis berücksichtigt werden.
2. Diese vom Amt zusammengestellten Berichte werden vom Verwaltungsrat überprüft werden.
3. Im Hinblick auf die Vorlage einer Einführung zu den auf diese Weise zusammengestellten Berichten, in der die Aufmerksamkeit auf Aspekte gelenkt wird, die eine eingehendere Diskussion erfordern könnten, kann das Amt auf eine vom Verwaltungsrat zu diesem Zweck eingesetzte Sachverständigengruppe zurückgreifen.
4. Es sollten Anpassungen bei den bestehenden Verfahren des Verwaltungsrats geprüft werden, um Mitgliedern, die nicht im Verwaltungsrat vertreten sind, Gelegenheit zu geben, während der Diskussionen im Verwaltungsrat in der zweckmäßigsten Weise etwa erforderliche oder nützliche Erläuterungen zur Ergänzung der in ihren Berichten enthaltenen Informationen zu geben.

## **III. Gesamtbericht**

### **A. Zweck und Umfang**

1. Dieser Bericht soll ein dynamisches Gesamtbild der während der vorausgehenden Vierjahresperiode verzeichneten Entwicklungen in bezug auf jede Gruppe grundlegender Prinzipien und Rechte vermitteln und als Grundlage für die Bewertung der Wirksamkeit der von der Organisation geleisteten Unterstützung und für die Festlegung von Prioritäten für den folgenden Zeitraum dienen, und zwar in Form von Aktionsplänen für die technische Zusammenarbeit, die insbesondere dazu bestimmt sind, die zu ihrer Durchführung erforderlichen internen und externen Ressourcen zu mobilisieren.
2. Der Bericht wird jedes Jahr abwechselnd eine der vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte behandeln.

### **B. Modalitäten**

1. Der Bericht wird unter der Verantwortung des Generaldirektors auf der Grundlage offizieller Informationen oder von in Übereinstimmung mit feststehenden Verfahren beschafften und bewerteten Informationen ausgearbeitet werden. Im Fall von Staaten, die die grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, wird er insbesondere auf den Ergebnissen der vorstehend erwähnten jährlichen Folgemaßnahmen beruhen. Im Fall von Mitgliedern, die die betreffenden Übereinkommen ratifiziert haben, wird

der Bericht insbesondere auf den nach Artikel 22 der Verfassung behandelten Berichten beruhen.

2. Dieser Bericht wird der Konferenz zur dreigliedrigen Erörterung als ein Bericht des Generaldirektors vorgelegt werden. Die Konferenz kann diesen Bericht getrennt von den Berichten nach Artikel 12 ihrer Geschäftsordnung behandeln und kann ihn in einer Sitzung, die gänzlich diesem Bericht gewidmet ist, oder in einer anderen geeigneten Weise erörtern. Es wird dann Sache des Verwaltungsrats sein, auf einer baldigen Tagung Schlußfolgerungen aus dieser Erörterung hinsichtlich der in der folgenden Vierjahresperiode umzusetzenden Prioritäten und Aktionspläne für die technische Zusammenarbeit zu ziehen.

#### **IV. Folgendes gilt als vereinbart:**

1. Es werden Vorschläge für Änderungen der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats und der Konferenz unterbreitet werden, die erforderlich sind, um die vorstehenden Bestimmungen durchzuführen.
2. Die Konferenz wird das Funktionieren dieser Folgemaßnahmen unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen zu gegebener Zeit überprüfen, um zu beurteilen, ob sie den in Teil I dargelegten Gesamtzweck ausreichend erfüllt haben.

Der vorstehende Text ist der Wortlaut der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer sechsundachtzigsten Tagung, die in Genf stattgefunden hat und am 18. Juni 1998 für geschlossen erklärt worden ist.

ZU URKUND DESSEN haben am 19. Juni 1998 unterschrieben:

*Der Präsident der Konferenz*

JEAN-JACQUES OECHSLIN

*Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes*

MICHEL HANSENNE

## Anhang 2

### *Tabelle der Ratifikationen der IAO-Übereinkommen Nr. 100 und 111.*

Nr. 100 – Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts, 1951  
(160 Ratifikationen bis 1. Januar 2003)

Nr. 111 – Übereinkommen über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958  
(158 Ratifikationen bis 1. Januar 2003)

### *Erläuterung der in der Tabelle verwandten Symbole*

R Übereinkommen bis zum 1. Januar 2003 ratifiziert

– Übereinkommen bis 1. Januar 2003 nicht ratifiziert

Land	Übereinkommen Nr. 100	Übereinkommen Nr. 111
Afghanistan	R	R
Ägypten	R	R
Albanien	R	R
Algerien	R	R
Angola	R	R
Antigua und Barbuda	–	R
Äquatorialguinea	R	R
Arabische Republik Syrien	R	R
Argentinien	R	R
Armenien	R	R
Aserbaidshjan	R	R
Äthiopien	R	R
Australien	R	R
Bahamas	R	R
Bahrain	–	R
Bangladesch	R	R
Barbados	R	R
Belarus	R	R
Belgien	R	R
Belize	R	R
Benin	R	R
Bolivien	R	R

Land	Übereinkommen Nr. 100	Übereinkommen Nr. 111
Bosnien und Herzegowina	R	R
Botsuana	R	R
Brasilien	R	R
Bulgarien	R	R
Burkina Faso	R	R
Burundi	R	R
Chile	R	R
China	R	–
Costa Rica	R	R
Côte d'Ivoire	R	R
Dänemark	R	R
Demokratische Republik Kongo	R	R
Deutschland	R	R
Die ehem. jug. Rep. Mazedonien	R	R
Dominica	R	R
Dominikanische Republik	R	R
Dschibuti	R	–
Ecuador	R	R
El Salvador	R	R
Eritrea	R	R
Estland	R	–
Fidschi	R	R
Finnland	R	R
Frankreich	R	R
Gabun	R	R
Gambia	R	R
Georgien	R	R
Ghana	R	R
Grenada	R	–
Griechenland	R	R
Guatemala	R	R
Guinea	R	R
Guinea-Bissau	R	R
Guyana	R	R
Haiti	R	R
Honduras	R	R
Indien	R	R
Indonesien	R	R
Irak	R	R
Irland	R	R
Islamische Republik Iran	R	R
Island	R	R
Israel	R	R
Italien	R	R
Jamaika	R	R
Japan	R	–
Jemen	R	R
Jordanien	R	R
Jugoslawien	R	R
Kambodscha	R	R
Kamerun	R	R
Kanada	R	R
Kap Verde	R	R
Kasachstan	R	R
Katar	–	R
Kenia	R	R
Kirgistan	R	R
Kiribati	–	–
Kolumbien	R	R
Komoren	R	–
Kongo	R	R
Kroatien	R	R
Kuba	R	R
Kuwait	–	R

Land	Übereinkommen Nr. 100	Übereinkommen Nr. 111
Laotische Demokratische Volksrepublik	–	–
Lesotho	R	R
Lettland	R	R
Libanon	R	R
Liberia	–	R
Libysch-Arabische Dschamahirija	R	R
Litauen	R	R
Luxemburg	R	R
Madagaskar	R	R
Malawi	R	R
Malaysia	R	–
Mali	R	R
Malta	R	R
Marokko	R	R
Mauretanien	R	R
Mauritius	–	–
Mexiko	R	R
Mongolei	R	R
Mosambik	R	R
Myanmar	–	–
Namibia	–	R
Nepal	R	R
Neuseeland	R	R
Nicaragua	R	R
Niederlande	R	R
Niger	R	R
Nigeria	R	R
Norwegen	R	R
Oman	–	–
Österreich	R	R
Pakistan	R	R
Panama	R	R
Papua-Neuguinea	R	R
Paraguay	R	R
Peru	R	R
Philippinen	R	R
Polen	R	R
Portugal	R	R
Republik Korea	R	R
Republik Moldau	R	R
Ruanda	R	R
Rumänien	R	R
Russische Föderation	R	R
Saint Kitts und Nevis	R	R
Saint Lucia	R	R
Saint Vincent und die Grenadinen	R	R
Salomon-Inseln	–	–
Sambia	R	R
San Marino	R	R
Sao Tomé und Príncipe	R	R
Saudi-Arabien	R	R
Schweden	R	R
Schweiz	R	R
Senegal	R	R
Seschellen	R	R
Sierra Leone	R	R
Simbabwe	R	R
Singapur	R	–
Slowakei	R	R
Slowenien	R	R
Somalia	–	R
Spanien	R	R
Sri Lanka	R	R
Südafrika	R	R

Land	Übereinkommen Nr. 100	Übereinkommen Nr. 111
Sudan	R	R
Surinam	–	–
Swaziland	R	R
Tadschikistan	R	R
Thailand	R	–
Togo	R	R
Trinidad und Tobago	R	R
Tschad	R	R
Tschechische Republik	R	R
Tunesien	R	R
Türkei	R	R
Turkmenistan	R	R
Uganda	–	–
Ukraine	R	R
Ungarn	R	R
Uruguay	R	R
Usbekistan	R	R
Venezuela	R	R
Vereinigte Arabische Emirate	R	R
Vereinigte Republik Tansania	R	R
Vereinigte Staaten	–	–
Vereinigtes Königreich	R	R
Vietnam	R	R
Zentralafrikanische Republik	R	R
Zypern	R	R

## Anhang 3

**Tabelle 1. Veränderungen in einigen Merkmalen der Erwerbsquoten von Frauen – ausgewählte Länder<sup>a</sup>**

Länder	Erwerbsquoten					Unselbständige Erwerbstätigkeit		
	Frauen			Frauenquote nach Abzug der Männerquote		Frauen außerhalb der Landwirtschaft <sup>b</sup>		
	1990	2000	Veränderung	1990	2000	1990	2000	Veränderung
<b>Entwickelte Länder</b>								
Frankreich	57,2	61,7	4,5	-17,8	-12,7			
Griechenland	35,4	38,9	3,5	-30,4	-25,1	36,3	39,8	3,5
Irland	35,7	46	10,3	-33,3	-24,1	41,7	46,1	4,4
Italien	35,8	35,3	-0,5	-28,4	-27,3	36,0	39,8	3,8
Niederlande	53,1	64,4	11,3	-26,9	-18,2	41,7	43,9	2,2
Portugal	49,9	52,7	2,8	-24,0	-17,5	44,5	45,8	1,3
Schweden	71,2	66,6	-4,6	-6,3	-6,8	50,5	50,6	0,1
Vereinigtes Königreich	53,1	54,5	1,4	-22,3	-17,1			
Australien	51,9	53,2	1,3	-23,0	-18,8			
Japan	50,1	49,3	-0,8	-27,3	-27,1	38,0	40,0	2,0
Kanada	58,5	59,5	1,0	-17,6	-13,0	46,9	48,4	1,5
Vereinigte Staaten	57,6	60,2	2,6	-18,9	-14,5			
<b>Transformationsländer</b>								
Polen	57,3	49,6	-7,7	-17,3	-14,9	47,3	46,9	-0,4
Rumänien	54,6	56,3	1,7	-12,3	-15,1	43,0	45,5	2,5
Russische Föderation	60,1	51,8	-8,3	-16,3	-15,3			
Ungarn	47,7	45,4	-2,3	-20,1	-16,0			
<b>Asien</b>								
China	73,0			-12,0				
Hongkong, China	46,6	48,5	1,9	-32,3	-27,0			
Republik Korea	47,0	47,4	0,4	-27,0	-27,0	37,8	40,0	2,2
Bangladesch	65,4	55,9	-9,5	-22,6	-32,9			
Indien	40,3			-45,6				
Pakistan	11,3	15,2	3,9	-73,6	-67,2			
Indonesien	44,6	51,5	6,9	-38,1	-33,1			
Malaysia	45,2	44,7	-0,5	-36,7	-38,1			
Philippinen	47,5	50,0	2,5	-34,3	-31,8	40,4	41,1	0,7
Singapur	50,3	51,3	1,0	-28,9	-26,2	42,5	45,4	2,9
Thailand	76,3	64,2	-12,1	-11,4	-16,1			
<b>Karibik</b>								
Dominikanische Republik	34,1	41,4	7,3	-51,7	-45,1			
Jamaika	62,4	57,6	-4,8	-14,5	-16,0			

Länder	Erwerbsquoten					Unselbständige Erwerbstätigkeit		
	Frauen			Frauenquote nach Abzug der Männerquote		Frauen außerhalb der Landwirtschaft <sup>b</sup>		
	1990	2000	Veränderung	1990	2000	1990	2000	Veränderung
Trinidad und Tobago	37,9	46,6	8,7	-36,4	-28,4	35,6	39,9	4,3
<b>Lateinamerika</b>								
Brasilien	44,0	52,8	8,8	-40,6	-29,2	42,8	45,4	2,6
Chile	31,8	36,5	4,7	-43,3	-37,9			
Costa Rica	32,5	38,5	6,0	-50,0	-43,0	37,2	39,3	2,1
Ecuador	28,2	52,2	24,0	-53,8	-29,9			
Guatemala	28,0	45,6	17,6	-61,6	-42,3			
Mexiko	21,6	38,5	16,9	-53,9	-45,3	36,5	37,3	0,8
Peru	29,3	58,1	28,8	-50,5	-21,3		33,3	
Uruguay	42,8	49,2	6,4	-24,2	-24,3			
<b>Afrika</b>								
Äthiopien	57,9	71,9	14,0	-28,1	-17,8			
Ghana	81,8			-0,6				
Mali	72,9			-17,3				
Mauritius	34,7			-45,9				
Ruanda	83,7	85,1	1,4	-9,9	-2,0			
Südafrika	45,6	43,9	-1,7	-34,3	-13,8			
Vereinigte Rep. Tansania	83,4				-5,6			
<b>Mittlerer Osten</b>								
Islamische Republik Iran	21,4	10,6	-10,8	-59,1	-64,2			
Israel	40,8	47,3	6,5	-21,5	-13,4		48,3	
Jordanien	17,3	11,6	-5,7	-58,2	-52,0			
Libanon	24,2	18,7	-5,5	-50,0	-48,6			
Saudi-Arabien	14,6		-14,6	-70,1				
Arabische Republik Syrien	23,6	16,7	-6,9	-54,7				
<b>Nordafrika</b>								
Ägypten	26,7	19,6	-7,1	-46,5	-51,9	20,5	20,9	0,4
Marokko	38,8	30,3	-8,5	-41,2	-49,0			
Sudan	23,1	29,1	6,0	-52,1	-45,6			

Anmerkung: 1990 = Angaben für 1990 oder das nächste verfügbare Jahr; 2000 = Angaben für 2000 oder das letzte verfügbare Jahr.

<sup>a</sup> Erwerbsquoten der Altersgruppe 15+ mit Ausnahme der Angaben für Frankreich, Malaysia und die Niederlande, die sich auf die Altersgruppe 15-64 beziehen.

<sup>b</sup> Unselbständige Erwerbstätigkeit von Frauen außerhalb der Landwirtschaft = unselbständige Erwerbstätigkeit von Frauen im nichtlandwirtschaftlichen Sektor als Prozentsatz aller nichtlandwirtschaftlichen Arbeitnehmer. Dies ist einer der Indikatoren der Millenniums-Entwicklungsziele.

Quellen: IAA: *Key Indicators of the Labour Market (KILM) 2001-2002* (Genf, 2002), KILM 1; und IAA: *Labour Statistics Yearbook Database (LABORSTA)*.

**Tabelle 2 – Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit zwischen Frauen und Männern – ausgewählte Länder**

Länder	1990			2000			Veränderung 1990 bis 2000
	Frauen	Männer	Frauenquote abzüglich der Männerquote	Frauen	Männer	Frauenquote abzüglich der Männerquote	
<b>Entwickelte Länder</b>							
Frankreich	12,0	7,0	5,0	11,9	8,5	3,4	-1,6
Griechenland	11,7	4,3	7,4	16,5	7,0	9,5	2,1
Irland	13,8	12,6	1,2	4,6	4,8	-0,2	-1,4
Italien	17,6	7,8	9,8	15,7	8,7	7,0	-2,8
Niederlande	10,6	5,4	5,2	4,9	2,7	2,7	-2,5
Portugal	6,8	3,1	3,7	4,8	2,9	1,9	-1,8
Schweden	1,8	1,8	0	6,7	7,4	-0,7	-0,7
Vereinigtes Königreich	4,8	8,3	-0,5	5,1	6,7	-1,6	-1,1
Australien	7,1	6,9	0,2	6,7	7,2	-0,5	-0,7
Kanada	8,1	8,2	-0,1	6,7	6,9	-0,2	-0,1
Japan	2,2	2,0	0,2	4,5	5,0	-0,5	-0,7
Vereinigte Staaten	5,5	5,7	-0,2	4,6	3,7	0,9	1,1
<b>Transformationsländer</b>							
Polen	7,1	5,8	1,3	18,5	15,2	3,3	2,0
Rumänien	4,0	2,2	1,8	6,2	7,4	-1,2	-3,0
Russische Föderation	5,2	5,2	0	13,1	13,6	-0,5	-0,5
Ungarn	1,4	1,8	-0,4	6,3	7,5	-1,2	-0,8
<b>Asien</b>							
China	1,2	0,9	0,3				
Hongkong, China	1,3	1,3	0	4,0	5,1	-1,1	-1,1
Republik Korea	1,8	2,9	-0,9	5,1	7,1	-2,0	-1,1
Bangladesch	1,9	2,0	-0,1	2,3	2,7	-0,4	
Indien							
Pakistan	0,9	3,4	12,3	14,9	4,2	10,7	-1,6
Indonesien							
Malaysia							
Philippinen	9,8	7,1	2,7	9,9	10,3	-0,4	-3,1
Singapur	1,3	1,9	-0,6	4,6	4,5	0,1	0,7
Thailand	2,4	2,1	0,3	3,0	3,0	0	-0,3
<b>Karibik</b>							
Dominikanische Republik	33,1	12,5	20,6	28,6	9,5	19,1	-1,5
Jamaika	23,1	9,3	13,8	22,5	10,0	12,5	-1,3
Trinidad und Tobago	24,2	17,8	6,4	16,8	10,9	5,9	-0,5
<b>Lateinamerika</b>							
Brasilien	3,4	3,8	-0,4	11,6	7,2	4,4	4,8
Chile	5,7	5,7	0	7,6	7,0	0,6	0,6
Costa Rica	5,9	4,2	1,7	8,2	4,9	3,3	1,6
Ecuador	9,1	4,3	4,4	16,0	8,4	7,6	3,2
Guatemala							
Mexiko	4,2	2,5	1,7	2,6	1,8	0,8	-0,9
Peru	7,3	4,8	2,5	8,6	7,5	1,1	-1,4
Uruguay	10,9	6,9	4,0	14,6	8,7	5,9	1,9
<b>Afrika</b>							
Äthiopien							
Mauritius							
Ruanda							
Vereinigte Republik Tansania	4,2	2,7	1,5				
Südafrika				27,8	19,8	8	
Ghana							
Mali							

Länder	1990			2000			Veränderung 1990 bis 2000
	Frauen	Männer	Frauenquote abzüglich der Männerquote	Frauen	Männer	Frauenquote abzüglich der Männerquote	
<b>Mittlerer Osten</b>							
Islamische Republik Iran							
Israel	11,3	8,4	2,9	8,1	8,5	-0,4	-3,3
Jordanien				20,7	11,8	8,9	8,9
Libanon				7,2	9,0	-1,8	
Saudi-Arabien							
Arabische Republik Syrien	14,0	5,2	8,8				
<b>Nordafrika</b>							
Ägypten	17,9	5,2	12,7	19,9	5,1	14,8	2,1
Marokko	20,4	14,2	6,2	27,6	20,3	7,3	1,1
Sudan							

Anmerkung: 1990 = Angaben für 1990 oder das nächste verfügbare Jahr; 2000 = Angaben für 2000 oder das letzte verfügbare Jahr.  
Quelle: IAA: KILM 2001-2002 (Genf, 2002), KILM 8.

Tabelle 3 – Dissimilitätsindex (DI)<sup>a</sup> und von einem Geschlecht dominierte Berufe für ausgewählte Länder

Land	Letztes Jahr	Anzahl der untersuchten Berufe	Anzahl der von einem Geschlecht dominierten Berufe			Prozent aller Erwerbstätigen in von einem Geschlecht dominierten Beruf	Prozent aller männlichen Erwerbstätigen in von Männern dominierten Berufen	Prozent aller weiblichen Erwerbstätigen in von Frauen dominierten Berufen	Prozent von Frauen in der nichtlandwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung	DI
			Insgesamt	Von Frauen dominiert	Von Männern dominiert					
<b>Wichtigste Länder in Europa</b>										
Österreich	2000	71	31	3	28	53,2	53,8	10,1	43,3	0,569
Frankreich	1999	119	62	8	54	44,9	49,6	30,7	45,5	0,554
Deutschland	2000	80	49	8	41	53,2	48,9	37,5	43,0	0,537
<b>Wichtigste Länder außerhalb Europas</b>										
Vereinigte Staaten	2000	104	47	15	32	36,8	33,1	33,3	47,2	0,463
<b>Zentral- und Osteuropa</b>										
Polen	2001	100	47	15	32	52,1	51,9	43,8	45,3	0,616
Belarus	1999	100	43	28	15	62,3	60,1	56,1	51,1	0,647
Russische Föderation	2000	30	8	5	3	35,2	33,7	29,7	48,2	0,501
<b>Ostasien</b>										
Hongkong, China	2001	122				40,6	40,5	32,1	45,3	0,503
Republik Korea	2000	149 (41)	75	5	70	40,7	56,0	4,9	36,1	0,549 (0,431)
Pakistan	1998	25	23	0	23	92,8	97,6	0	4,9	0,455
Thailand	2000	111	25	5	20	25,0	31,5	12,3	48,2	0,405
<b>Mittlerer Osten</b>										
Islamische Republik Iran	1996	26	20	0	20	85,2	92,8	0	13,1	0,639

<sup>a</sup> Der Dissimilitätsindex (DI) mißt den Anteil eines Geschlechts, das bei konstanter Beschäftigung des anderen Geschlechts den Beruf wechseln müßte, um eine Gleichstellung der Geschlechter in der Beschäftigung zu erreichen. DI-Werte reichen von 0 (keine Segregation, was bedeutet, daß in jedem Beruf ein gleicher Anteil von Männern und Frauen tätig ist) und 1 (völlige Segregation, was bedeutet, daß alle weiblichen Arbeitnehmer in Berufen tätig sind, in denen es keine männlichen Arbeitnehmer gibt). Der DI dient hier dazu, das Ausmaß der Segregation deutlich zu machen; dabei sollte jedoch berücksichtigt werden, daß bei der Untersuchung berufliche Segregation unterschiedliche Arten von Statistiken herangezogen werden müssen.  
Quelle: R. Anker und H. Melkas: *Gender-based occupational segregation*, für diesen vierten Gesamtbericht ausgearbeitetes Hintergrundpapier (Genf, IAA, 2002). Die Berechnungen beruhen auf berufsbezogenen Daten der SEGREGAT-Datenbank des IAA (2002 aktualisiert).

**Tabelle 4 – Ergebnisse ausgewählter Studien unter Verwendung des Oaxaca-Blinder-Ansatzes: Anteil des geschlechtsspezifischen Lohngefälles (GLG), das auf Arbeitsmarktdiskriminierung zurückzuführen ist<sup>a</sup>**

Autor	Land	Kontrollvariablen	Haupt-Erklärungsvariablen (in abnehmender Reihenfolge)	Anteil des GLG, der auf unterschiedliche Merkmale zurückgeführt werden kann	Anteil des GLG, der der Diskriminierung zugeschrieben wird
Oaxaca (1973)	Vereinigte Staaten	12: Bildung, Erfahrung, Anzahl von Kindern, Arbeitnehmerkategorie, Beruf (10), Branche (16), gesundheitliche Probleme, Teilzeitbeschäftigung, Migration, Familienstand, Größe des städtischen Gebiets, Region	Branche Beruf Familienstand Teilzeitbeschäftigung Kinder	42% (Weiße) 44% (Schwarze) [Durchschnitt von zwei Schätzungen]	58% (Weiße) 56% (Schwarze) [Durchschnitt von zwei Schätzungen]
Blinder (1973)	Vereinigte Staaten	12: Alter, Region, Bildung, Ausbildung, Beruf (8), Gewerkschaft, Veteranenstatus, Gesundheit, örtlicher Arbeitsmarkt, Mobilität, Dienstalter	Beruf Dienstalter Gewerkschaftsmitgliedschaft	34%	66%
Asplund et al. (1993) <sup>b</sup>	Dänemark (DK) Finnland (FL) Norwegen (NO) Schweden (SW)	12: Erfahrung, Bildung, Dauer der Betriebszugehörigkeit, Teilzeitbeschäftigung, Kohabitation, befristeter Vertrag, Einwanderer, Gesundheit, Provinz, Anzahl von Kindern, Beruf (6), Sektor (7)	DK: Sektor, Beruf, Erfahrung FL: Sektor NO: Sektor, Beruf SW: Sektor, Beruf, Teilzeitbeschäftigung	DK: 28% FL: 10% NO: 34% SW: 49%	DK: 72% FL: 90% NO: 66% SW: 51%
Langford (1995)	Australien	9: Schule, potentielle Erfahrung, tertiäre Bildung, Familienstand, Kinder, Geburtsland, Beruf (8), Branche (12), öffentlich/privat	Branche tertiäre Bildung potentielle Erfahrung	51%	49%
Le Grand (1991) <sup>b</sup>	Schweden	21: Bildung, Erfahrung, Seniorität, Einwanderer, Großstadt, verheiratet, Kinder, Hausarbeit, Laufbahnunterbrechung, beruflicher Dienstgrad, Gewerkschaft, öffentlicher Sektor, berufliche Segregation (weiblicher Anteil), körperliche Arbeit, Autonomie, unangenehme Arbeitszeit, Arbeitsmonotonie, Teilzeitarbeit, Pendelzeit, Teilzeitbeschäftigung, hektische Arbeit	Dienstgrad berufliche Segregation Erfahrung	57%	43%
Plasman et al. (2001)	Belgien	11: Bildung, Arbeitserfahrung, Jahre der Betriebszugehörigkeit, Beruf (ISCO 2), entlohnte Arbeitszeit, Art des Vertrags, Prämie für unsoziale Arbeitszeit, wirtschaftliche/finanzielle Kontrolle im Unternehmen, bezahlte Überstunden, Sektor (NACE 2), Betriebsgröße	Sektor Jahre der Betriebszugehörigkeit Beruf	48%	52%

<sup>a</sup> Das Hauptziel der Oaxaca-Lohndekomposition besteht darin, den erklärbaren Anteil des geschlechtsspezifischen Lohngefälles und den nicht zu erklärenden Anteil, der auf Diskriminierung zurückzuführen ist, zu trennen. Die Methode geht von folgenden Annahmen aus: i) individuelle Merkmale sind das Ergebnis freier Entscheidungen, die von einzelnen Frauen und Männern getroffen werden; ii) individuelle Merkmale können als ungefähre Maßzahlen der Produktivität angesehen werden, und iii) Produktivität ist gleich Entlohnung. Dabei stellen sich zwei methodologische Probleme: das erste Problem betrifft die Auswahl und Definition individueller Variablen, die sich auf die Produktivität beziehen (einige sind leichter meßbar als andere); das zweite Problem besteht in „Rückkoppelungseffekten“, d.h. geschlechtsspezifische Unterschiede der Merkmale (Bildung, Erfahrung, Beruf usw.), die selbst Ausdruck der Folge von Diskriminierung sein können. Trotz seiner Nachteile hat der Oaxaca-Blinder-Ansatz den Vorteil, daß die Frage der Arbeitsmarktdiskriminierung isoliert dargestellt und somit eine klare grundsatzpolitische Schwerpunktsetzung erleichtert wird. <sup>b</sup> In diesen Studien bezeichnet das geschlechtsspezifische Lohngefälle das Verhältnis von männlichem Durchschnittslohn zu weiblichem Durchschnittslohn.

Quelle: D. Grimshaw und J. Rubery: *The adjusted gender pay gap: A critical appraisal of standard decomposition techniques*, vom Koordinierungsteam der Sachverständigengruppe für Gleichstellung und Beschäftigung im Auftrag der Equal Opportunities Unit der Europäischen Kommission erstelltes Papier (Manchester, University of Manchester Institute of Science and Technology, 2002)