

# ILO gegen Diskriminierung von Frauen

## ArbeitnehmerInnen, ArbeitgeberInnen und Regierungen gemeinsam für Arbeitsrechte?

Sabine Vogler

**Für die Arbeitswelt bilden die Normen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (International Labour Organisation) die völkerrechtliche Basis. Deren Einhaltung sollte jährlich auf der ILO-Konferenz (ILC) überprüft werden. Die Konferenz 2003 war dem Thema Diskriminierung gewidmet.**

Die internationale Menschenrechts- und Solidaritätsbewegung greift in ihrer Argumentation auf eine Reihe internationaler Pakte und Abkommen zurück, in denen politische und bürgerliche wie auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte festgeschrieben sowie Rechte für bestimmte Gruppen (z. B. Frauen, Kinder) definiert werden.\* Für den Bereich der Arbeitsrechte sind völkerrechtlich die Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation ILO von besonderer Relevanz.

### Dreigliedrigkeit in der UN-Unterorganisation

Die Internationale Arbeitsorganisation ILO wurde 1946 als erste Sonderorganisation der UNO gegründet. Die Vorläuferorganisation unter dem gleichen Namen, welche 42 – großteils europäische – Mitgliedstaaten umfasste, hatte bereits seit 1919 bestanden. Wie bei den anderen UNO-Institutionen war auch der Aufbau der „neuen“ ILO von den traumatischen Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs geprägt: „Der Weltfriede kann auf Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden“, hält die ILO-Verfassung fest.

In der im Jahr 1944 verabschiedeten Erklärung von Philadelphia zur Neuausrichtung der ILO wurden die Grundsätze „Arbeit ist keine Ware“ und „Armut gefährdet den Wohlstand aller“ als zentrale Werte definiert. Diese Grundsätze spiegeln sich in den strategischen Zielen der ILO wider, zu denen auch die „Chancengleichheit für Frauen und Männer in der Arbeitswelt“ zählt. Zentrales Prinzip der mittlerweile 177 Mitgliedstaaten umfassenden Organisation ist die Dreigliedrigkeit, das heißt, sowohl die Regierungen als auch die ArbeitnehmerInnen und die ArbeitgeberInnen sind vertreten. Die Mitglieder treffen sich einmal pro Jahr in Genf auf der Internationalen Arbeitskonferenz ILC (International Labour Conference).

### Frauen unterrepräsentiert

In diesem Zusammenhang soll der Blick auf den Frauenanteil unter den ILC-Delegierten gerichtet werden. Der ILO-Generaldirektor drückte auf der Konferenz 2003 sein Bedauern darüber aus,

dass bei der Diskussion des Berichts „Time for equality at work“ (Zeit für Gleichheit am Arbeitsplatz) im Plenum nur 33 der insgesamt 291 Wortmeldungen von Frauen stammten. Insgesamt entfielen auf der letztjährigen ILO-Konferenz 65 der insgesamt 411 Redebeiträge auf Frauen. Der Generaldirektor erkannte die Notwendigkeit an, dass die Mitsprache von weiblichen Delegierten gefördert sowie dass grundsätzlich der Frauenanteil unter den Teilnehmenden der Konferenz erhöht werden müsse.

### ILO-Normen sind internationale Arbeitsgesetze

Eine der Hauptaufgaben der ILO besteht in der Entwicklung internationaler Arbeits- und Sozialnormen sowie deren Überprüfung hinsichtlich ihrer Einhaltung mittels eines spezifischen Überwachungs- und Beschwerdeinstrumentariums. Der Verabschiedung der ILO-Normen geht oft ein jahrelanger Diskussionsprozess auf mehreren internationalen Arbeitskonferenzen voran. Bislang hat die ILC insgesamt 185 Konventionen und 194 Empfehlungen verabschiedet, die praktisch alle Bereiche der Arbeitswelt abdecken.

Aus Gender-Perspektive ist insbesondere die Konvention Nr. 100 aus dem Jahr 1951, die gleichen Lohn für Frauen und Männer bei gleichwertiger Arbeit fordert, von Bedeutung. Mitgliedstaaten, welche diese Konvention ratifiziert haben, werden angehalten, das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ mittels nationaler Gesetzgebung, einem rechtlich verbindlichen oder anerkannten Instrument für Lohnfestsetzungen und/oder mittels Tarifverhandlungen umzusetzen. Die Konvention für „Gleichheit des Entgelts für gleichwertige Arbeit“ wurde mittlerweile von 161 Mitgliedstaaten ratifiziert; Österreich kam dieser Verpflichtung 1953 nach. Eine Ausweitung sieht das Übereinkommen „Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf“ (Konvention Nr. 111) aus 1958 vor, das von den Mitgliedstaaten Strategien fordert, um Diskriminierung auf Grund von ethnischer Herkunft, Hautfarbe, Geschlecht, Religion, politischer Meinung, Staatsbürgerschaft oder sozialem Status beim Zugang zu Beschäftigung, bei der Ausbildung und bei den Arbeitsbedingungen zu beseitigen.

Die beiden Konventionen Nr. 100 und 111 zählen zu den acht so genannten Kernnormen, die von jedem Mitgliedstaat ratifiziert und umgesetzt werden sollten.

### Gegen Verzögerungstaktiken der Mitglieder

Falls ein Land eine ILO-Konvention ratifiziert hat, ist es völkerrechtlich an das Übereinkommen gebunden und muss beste-

hende Gesetze bzw. deren Handhabung anpassen. Problematisch ist allerdings, dass nicht wenige Mitgliedstaaten sich weigern, die Übereinkommen zu ratifizieren. Wer nicht ratifiziert, braucht die Maßnahmen nicht umzusetzen und „erspart“ sich außerdem, sich auf der ILC zum Stand der Umsetzung verantworten zu müssen. Selbst bei den acht Kernnormen ist eine Verzögerungstaktik bei den Ratifizierungen zu beobachten. Besonders negativ fallen hier – wie auch bei anderen völkerrechtlichen Pakten – die USA auf, die nur zwei der acht Kernnormen (nämlich die Konventionen zur „Abschaffung der Zwangsarbeit“ und zu den „schlimmsten Formen der Kinderarbeit“) ratifiziert haben. Österreich hat alle Kernübereinkommen ratifiziert.

Um eine Lösung für die ausbleibenden Ratifizierungen zu entwickeln, beschloss die ILC im Juni 1998 mit der „Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ (kurz: „die Erklärung“), dass allen ILO-Ländern allein auf Grund ihrer Mitgliedschaft die Verpflichtung erwächst, die in den acht Kernnormen enthaltenen Rechte gleichermaßen zu respektieren, auch wenn sie diese Übereinkommen nicht ratifiziert haben. In den Berichten an die ILO müssen somit die Regierungen auch Rechenschaft zum Stand der Umsetzung der Kernnormen ablegen.

### Diskriminierungsberichte im Diskurs

Die Themen der Kernnormen (Diskriminierung, Zwangsarbeit, Vereinigungsfreiheit und Kinderarbeit) werden im vierjährigen Rotationssystem auf der ILC diskutiert. Die ILC 2003 stand unter dem Motto „Diskriminierung“; der von der ILO erstellte Bericht „Time for equality at work“ war den verschiedenen Formen von Diskriminierung in der Arbeitswelt (einschließlich der „unsichtbaren“ Heimarbeiterinnen) sowie einer Analyse von Strategien zur Bekämpfung der diskriminierenden Praxen gewidmet.

Diskriminierung am Arbeitsplatz entsteht, so die Argumentation, nicht allein aus den isolierten Handlungen eines Arbeitgebers bzw. einer Arbeitnehmerin oder aus einzelnen politischen Maßnahmen, sondern die für den Arbeitsmarkt zuständigen Institutionen, Verfahren und Praxen können Diskriminierung verursachen bzw. verstärken oder aber auch durchbrechen.

### Nur so gut wie die Mitglieder

Die ILO ist nur so gut wie ihre Mitgliedstaaten. Tatsache ist, dass die ILO die internationale Arbeits- und Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts mitgeschrieben und sicherlich einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsrechte weltweit geleistet hat. Fakt ist aber auch, dass auf der ILC Machtverhältnisse, wie von anderen internationalen Institutionen und Konferenzen bekannt, zum Tragen kommen und Veränderungen verzögern bzw. verhindern. Da trotz dieser Mängel die Bedeutung der ILO unbestritten ist, sind im Arbeits- und Menschenrechtsbereich engagierte Organisationen auf den Arbeitskonferenzen als Beobachterinnen vertreten und versuchen ihre Anliegen zu lobbyieren. In Bezug auf die Kernnormen Nr. 100 und Nr. 111 zur Diskriminierung wies etwa amnesty international auf der ILC 2003 auf den für die PalästinenserInnen verwehrten Zugang zu ihren Arbeits- oder Ausbildungsstätten in Folge der Abriegelung sowie auf die Diskriminierung der iranischen Frauen in der Arbeitswelt hin.

#### Anmerkung:

1 Vgl. Kalny, Eva: Globalisierung der anderen Art: Menschenrechte und Frauenrechte als weltumspannender Diskurs. In: Frauensolidarität Nr. 85 (3/2003) S.6f.

**Webtipp:** [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

#### Zur Autorin:

Sabine Vogler ist Sprecherin der Arbeitsgruppe für verfolgte GewerkschafterInnen von amnesty international Österreich.

