



SKMR-Newsletter Nr. 8 vom 14. März 2013 / Themenbereich Menschenrechte und Wirtschaft

Massnahmen zur Senkung der Arbeitslosenquote von Migranten/-innen

Eine Fragestellung zwischen dem Recht auf Arbeit und Diskriminierungsschutz

Zusammenfassung

- In der Empfehlung 123.55 wird der Schweiz nahegelegt, aktivere Massnahmen zu ergreifen, um die Arbeitslosenrate von ausländischen Staatsangehörigen, insbesondere von Frauen und Jugendlichen, zu senken. Die Empfehlung wurde von der Schweiz angenommen.
- Aus menschenrechtlicher Perspektive gestaltet sich die Umsetzung der Empfehlung als komplex, da ausgehend vom Recht auf Arbeit (Art. 6 UNO-Pakt I) Integrationsförderung und Diskriminierungsschutz ineinandergreifen und gleichzeitig das Spannungsfeld von Staat und Wirtschaft tangiert ist.
- Dass Handlungsbedarf besteht, ist allseits unbestritten. Fraglich ist vielmehr der beste Umsetzungsweg. Einen neuen Impuls könnten hier die UNO-Leitsätze zu Wirtschaft und Menschenrechten geben.

Ausgangspunkt: Die Anerkennung des Rechts auf Arbeit

Der Ausgangspunkt für allfällige staatliche Handlungspflichten zum Ergreifen von Massnahmen zur Senkung der Arbeitslosenquote findet sich im Recht auf Arbeit. Zentral formuliert ist dieses in Art. 6 UNO-Pakt I (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1). Demnach erkennen die Vertragsstaaten (zu denen die Schweiz seit 1992 gehört) „das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst“. Gleichzeitig werden die Staaten verpflichtet, „geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts“ zu ergreifen.

Das Recht auf Arbeit ist dabei nicht als absoluter und unbedingter Anspruch auf individuelle Beschäftigung zu verstehen und die resultierende staatliche Gewährleistungspflicht einer Vollbeschäftigung ist in erster Linie programmatischer Natur. Nichtsdestoweniger umfassen die gemäss Art. 6 Abs. 2 UNO-Pakt I zu unternehmenden Schritte zumindest die „fachliche und berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme sowie die Festlegung von Grundsätzen und Verfahren zur Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung unter Bedingungen, welche die politischen und wirtschaftlichen Grundfreiheiten des einzelnen schützen“.

Fortschreibung einer bekannten Forderung

Mit der Empfehlung 123.55 und der expliziten Betonung der Ergreifung von Massnahmen zu Gunsten von Frauen und Jugendlichen wird ein Anliegen aufgegriffen, das nebst der Fragestellung rund um Art. 6 UNO-Pakt I bereits im letzten Überprüfungszyklus in der Empfehlung 57.19 und in allgemeinerer Form in der Empfehlung 57.16 artikuliert wurde. Beide Empfehlungen wurden 2008 von der Schweiz angenommen und waren nach Angaben



des Zwischenberichts der Schweiz im Mai 2011 als Ausgangspunkt für entsprechende kantonale und eidgenössische Programme vorgesehen.

In Bezug auf die Stellung der Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt greifen Empfehlung 123.55 und ihre Vorläufer zudem eine Kritik auf, die bereits 2003 von internationaler Seite vom Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) geäußert wurde (vgl. CEDAW 2003). Verbunden war diese Kritik mit konkreten Handlungsempfehlungen. Eines der Anliegen (Ziff. 37) war die Sammlung von konkreten Daten zur Diskriminierung der Migrantinnen etwa bezüglich ihrer Situation auf dem Arbeitsmarkt, um so einen fundierten Ansatzpunkt für effektive Gegenmassnahmen schaffen zu können. 2009 drückte der Ausschuss im zweiten Staatenberichtverfahren (Ziff. 13) sein Bedauern aus, dass die Schweiz den Empfehlungen nur unzureichend nachgekommen ist.

Mit der Fokussierung auf die gesamte Gruppe der Migrantinnen und Migranten betrifft die Empfehlung 123.55 zum einen die Integrationsförderung. Zum andern eröffnet sie mit der spezifischen Nennung von Frauen und Jugendlichen innerhalb dieser Gruppe zusätzlich eine doppelte Fragestellung nach entsprechenden Diskriminierungen.

Rechtliche Verpflichtungen

Diese doppelte Perspektive spiegelt sich gleichfalls innerhalb der rechtlichen Verpflichtungen der Schweiz wider. So gilt es nebst Art. 6 UNO-Pakt I einerseits das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) zu beachten. Dieses verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Anliegen der Integration zu berücksichtigen, wobei die Förderung des beruflichen Fortkommens der Ausländerinnen und Ausländer explizit als zentrales Anliegen genannt wird (Art. 53 Abs. 3 AuG). Die Förderung der besonders verletzlichen Gruppe der Frauen, Kinder und Jugendlichen wird zudem hervorgehoben (Art. 53 Abs. 4 AuG). Hinzu treten v.a. verbindliche internationale Verpflichtungen, die schwerpunktmässig den diskriminierungsfreien Zugang zum Arbeitsmarkt gewähren. Exemplarisch genannt sei vorliegend einerseits das ILO-Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Andererseits sei verwiesen auf das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) So verpflichtet etwa Art. 2 lit. e CEDAW die Schweiz ausdrücklich, Frauen auch vor Diskriminierungen durch Private, Unternehmen und Organisationen zu schützen.

Dominante Perspektive der Integrationsförderung

Im Vordergrund der bisherigen staatlichen Massnahmen zur Verwirklichung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz steht die integrationsspezifische Dimension. Aufschluss über die konkret ergriffenen bzw. zu ergreifenden Massnahmen gibt diesbezüglich etwa der Jahresbericht „Integrationsförderung 2011“ des Bundesamtes für Migration, in dem neben der Darstellung der zentralen Pfeiler der Integrationsförderung gleichfalls konkrete Umsetzungsprojekte in den Kantonen und Gemeinden vorgestellt werden.

Der Arbeitsmarkt wird darin einmal mehr als eine der primären Regelstrukturen einer nachhaltigen Integration ausgemacht. Deutlich weniger beachtet wird jedoch die ebenso relevante Frage der Diskriminierung. Hier müsste der Zugang zum Arbeitsmarkt als Hauptproblem im Fokus stehen. Die Gründe für die fehlende Auseinandersetzung mit der



Diskriminierungsproblematik liegen möglicherweise darin, dass die Frage des Zugangs zum Arbeitsmarkt eine Domäne des privatwirtschaftlichen Sektors betrifft und die Zuordnung von Verantwortlichkeiten zwischen Staat und Unternehmen in Bezug auf die Verwirklichung von Menschenrechten wie dem Diskriminierungsverbot bislang oft unklar ist.

Neue Impulse: UNO-Leitsätze zu Wirtschaft und Menschenrechten

Einen Schritt zur Klärung der Frage des diskriminierungsfreien Zugangs zum Arbeitsmarkt können möglicherweise die vom UN-Menschenrechtsrat angenommenen Leitsätze zu Wirtschaft und Menschenrechten sein, an deren Umsetzung sich die Schweiz aktuell aktiv beteiligt. Gemäss diesen Leitprinzipien haben Staaten die Pflicht, Menschenrechte im wirtschaftlichen Bereich zu schützen. Das beinhaltet auch die staatliche Pflicht, Menschenrechtsverletzungen durch Dritte wie etwa Unternehmen zu verhindern. Zudem sind Unternehmen verantwortlich, die Menschenrechte in ihrer Geschäftstätigkeit zu respektieren.

Durch die Verzahnung dieser beiden Grundprinzipien ergibt sich die Möglichkeit, die Diskriminierungsfragen im Zugang zum Arbeitsmarkt systematischer zu bearbeiten. Dies könnte gleichfalls ein erster Schritt sein, um das erkannte Problem des erschwerten Zugangs von Migrantinnen und Migranten zum Arbeitsmarkt menschenrechtskonform zu entschärfen.

Autor: Dr. iur. Christoph Good

*Copyright: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte,
<http://www.skmr.ch/de/aktuell/newsletter>*



Massnahmen zur Reduktion von Geschlechterungleichheit auf dem Arbeitsmarkt

Welche Perspektiven eröffnet der neue Akzent auf der Vereinbarkeit von Familie und Beruf?

Zusammenfassung

- Recommendation 123.75 empfiehlt der Schweiz „Massnahmen zum Abbau der Ungleichbehandlung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt“ zu treffen, „welche Frauen und Männern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen.“ Erreicht werden soll dies u.a. durch die Schaffung eines ausreichenden Angebots an Bildungseinrichtungen für Vorschulkinder und an Betreuungsplätzen. Die Empfehlung wurde nach dem negativen Volksentscheid vom 3. März 2013 über den Familien-Artikel vom Bundesrat abgelehnt.
- Dass eine Geschlechterungleichbehandlung auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt besteht, ist an sich keine neue Erkenntnis. Relativ neu ist die Idee, dass eine geschlechterneutral ausgestaltete Familienförderung zum Abbau dieser Ungleichheiten beitragen kann.
- Fraglich ist aus menschenrechtlicher Perspektive, wie im Zusammenspiel von Politik und Wirtschaft die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert werden kann, ohne dass dadurch ungewollt neue Linien der Diskriminierung geschaffen werden.

Reformulierung eines bekannten Problems

Der Ruf nach Massnahmen zur Reduktion der Geschlechterungleichheit auf dem Arbeitsmarkt in der Schweiz ist keineswegs neu. Bereits im ersten Überprüfungszyklus von 2008 wurde die Problematik vor dem Menschenrechtsrat zur Diskussion gebracht und auch in den Empfehlungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle (Menschen-)Rechte an die Schweiz von 2010 nimmt die Forderung eine prominente Stellung ein. Im Staatenbericht der Schweiz von 2012 werden zwar die diesbezüglich ergriffenen Massnahmen seit dem letzten Überprüfungszyklus aufgezeigt. Inwieweit diese jedoch zu einer tatsächlichen Reduktion der Ungleichheit geführt haben, wird offen gelassen. (Zu den vom Bundesrat Ende Oktober 2012 angenommenen UPR-Empfehlungen betr. Lohnungleichheit vgl. den Artikel „Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern verringern“ in diesem Newsletter.)

Interessant ist aus menschenrechtlicher Sicht nicht so sehr der Umstand, dass der Bundesrat offensichtlich aus innenpolitischen Erwägungen die Empfehlung 123.75 abgelehnt hat. Dass die rechtliche Pflicht zur Beseitigung der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt im Zusammenspiel von nationaler (u.a. Art. 8 Abs. 3 BV & Bundesgesetz vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann) und internationaler Gesetzgebung (u.a. Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau & Fakultativprotokoll 1 vom 6. Oktober 1999) besteht, wird wohl allseits anerkannt. Vielmehr wird es auch trotz des ablehnenden Entscheids des Bundesrates spannend sein zu sehen, mit welchen konkreten Massnahmen die gesetzgeberischen Ziele in der Praxis umgesetzt werden können.



Stossrichtung: Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Die Besonderheit der vorliegenden Empfehlung 123.75 liegt darin, dass sie sich nicht darauf beschränkt, den symptomatisch bestehenden Missstand der Lohnungleichheit zu adressieren. Vielmehr artikuliert sie bezogen auf ein konkretes Problemfeld – die Vereinbarkeit von Beruf und Familie – gleichzeitig eine Handlungsempfehlung. Damit löst sie zumindest vordergründig die Diskriminierungsdiskussion auf dem Arbeitsmarkt aus der Geschlechterdebatte. Inhaltlich gibt die Empfehlung gleichzeitig die Stossrichtung des Familienartikel-Beschlusses wider, der in der Zwischenzeit in der Volksabstimmung vom 03. März 2013 trotz Volksmehr am fehlenden Ständemehr gescheitert ist.

Gefahr der thematischen Verengung: Schaffung neuer Diskriminierungen?

Dass der gescheiterte Familienartikel wohl einen wichtigen Effekt auf die Verminderung der Geschlechterungleichheit auf dem Arbeitsmarkt gehabt hätte, soll keineswegs in Abrede gestellt werden. Gleichzeitig ändert der Ausgang der Abstimmung jedoch nichts an der primären Aufgabe der Kantone und Gemeinden, die bereits bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen flächendeckend umzusetzen. Zu beachten ist dabei, dass mit einer Fokussierung auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht anderweitige Diskriminierungsformen innerhalb der Arbeitsmarktbeziehungen befördert werden.

Zusätzlich diskriminierendes Potential kann beispielsweise bei der Frage entstehen, welche Familienbilder bei einer Privilegierung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als förderungswürdig befunden werden. Eine wichtige Rolle spielt ebenso, inwieweit soziale Belange in konkrete Förderungsmassnahmen miteinbezogen werden. Dies wirft die Diskussion zurück auf bestehende Problemfelder wie etwa den faktischen Zugang zu Krippenplätzen. So gibt es zwar bereits jetzt ein breites privates Angebot, doch ist dieses aufgrund ökonomischer Faktoren einer breiten Bevölkerungsschicht nicht zugänglich.

Legislative Verdichtung im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf alleine genügt deshalb nicht, um den faktischen Zielen des menschenrechtlich verankerten Diskriminierungsschutzes im Bereich des Arbeitsmarktes gerecht werden zu können. Einmal mehr gilt es daher, den Fokus auf die konkrete Umsetzung zu richten. Die Diskussion mit allen betroffenen Stakeholdern des Arbeitsmarktes muss gestärkt werden, um faktisch eine nachhaltige Senkung des Diskriminierungsniveaus zu erreichen und nicht durch die Privilegierung bestimmter Personengruppen einfach eine Problemverlagerung zu bewerkstelligen.

Autor: Dr. iur. Christoph Good

*Copyright: Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte,
<http://www.skmr.ch/de/aktuell/newsletter>*