

ten werden im Bereich des Erwerbslebens oftmals benachteiligt. Ihre gesundheitliche Versorgung ist schlechter als die der übrigen Frauen. Teilweise werden ihre Hochzeiten noch immer arrangiert. Der Schutz von sprachlichen oder kulturellen Minderheiten ist in Neuseeland nicht in ausreichendem Maße gesetzlich verankert. □

## Recht auf Arbeit

ANJA PAPPENFUSS

### Sozialpakt: 30. und 31. Tagung des Sachverständigenausschusses – Brasiliens Grund und Boden in den Händen weniger – Ungleichbehandlung jüdischer und nichtjüdischer Israelis – Niedriglohnland Rußland

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Pappfuß, Recht auf Wasser, VN 6/2003 S. 223ff., fort.)

Zum ersten Mal seit Bestehen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) wurde 2003 ein Thema aus dem Gebiet der Arbeitsrechte Gegenstand einer allgemeinen Diskussion des 18-köpfigen Sachverständigenorgans. Es ging um den Artikel 6 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (kurz: Sozialpakt), der auf der 31. Tagung erörtert wurde: das Recht auf Arbeit. Es ist wie die anderen Paktrechte von den Vertragsstaaten »anerkannt«; mit der Umsetzung freilich ist es eher schlecht bestellt, zumal die meisten Vertragsstaaten die Paktrechte nicht ins nationale Recht übernehmen. Grundlage der Aussprache über Artikel 6 war ein von einem Ausschußmitglied in Zusammenarbeit mit der ILO und mit Unterstützung der deutschen Friedrich-Ebert-Stiftung vorbereitetes Arbeitspapier. Bei dessen Erstellung waren drei Probleme aufgetaucht. Zum einen die Schwierigkeit, das Recht auf Arbeit vom Recht »auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen« (Artikel 7) und dem Recht auf die Gründung von Gewerkschaften (Artikel 8) zu trennen. Zweitens die Schwierigkeit der inhaltlichen Ausgestaltung etwa in bezug auf Kinderarbeit, die auch unter Artikel 10 (Schutz der Familie und der Jugendlichen) gefaßt werden könnte, und drittens die Unterscheidung zwischen formeller und informeller Arbeit. Die Debatte soll später in die Abgabe einer Allgemeinen Bemerkung des CESCR zu Artikel 6 einmünden.

Erörtert wurden von den Sachverständigen auch Vorschläge des UN-Generalsekretärs, die darauf abzielen, die Arbeit der bestehenden Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes zu straffen. Der CESCR lehnte die Anregung, seitens der Staaten nur noch jeweils einen umfassenden Bericht über die Umsetzung aller Menschenrechtsverträge vorzulegen (statt separater Berichte für jeden Ausschuß), als unter den gegebenen Umständen weder sinnvoll noch praktikabel ab. Etwas anderes sei es, wenn es in Zukunft einen ständig tagenden Ausschuß gäbe, der für alle Verträge zuständig sei. Bis dahin sei es effizienter, den ersten umfassenden »Kernbericht« (Core Document), den die Vertragsstaaten einreichen müs-

sen, so zu erweitern, daß er Informationen beinhaltet, die von den meisten Verträgen verlangt werden.

Eine neue gemeinsame Sachverständigengruppe von UNESCO und CESCR, die mit der Überwachung der Umsetzung des Rechts auf Bildung befaßt ist, hielt am 19. Mai 2003 in Paris ihr erstes Treffen ab. Dabei ging es unter anderem darum, die Arbeit des CESCR im Hinblick auf dieses Recht mit dem bei der UNESCO zuständigen Ausschuß für Konventionen und Empfehlungen abzugleichen.

Dem regulären Turnus entsprechend fanden 2003 in Genf zwei dreiwöchige Tagungen statt (30. Tagung: 5.–23.5.; 31. Tagung: 10.–28.11.). Insgesamt zehn Staatenberichte wurden behandelt. Bei Ende der 31. Tagung hatten 148 Staaten den Sozialpakt ratifiziert, also zwei Staaten mehr als im Vorjahr (die Neuzugänge waren Dschibuti und Timor-Leste).

### 30. Tagung

In *Luxemburg* ist ein insgesamt hohes Niveau der Umsetzung der Paktrechte erreicht. Positiv bewertet wurde, daß der Staat mehr als 0,7 vH des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für Entwicklungshilfe ausgibt und daß eine die Regierung beratende Menschenrechtskommission eingerichtet wurde. Wünschenswert sei jedoch, daß der Sozialpakt Eingang in die Rechtsprechung findet, daß der Grundsatz der Gleichstellung von Mann und Frau in die Verfassung aufgenommen und daß die Bearbeitungszeit von Asylträgen verkürzt wird. Des weiteren empfahl der CESCR, Maßnahmen gegen die hohe Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen zu ergreifen sowie sich mit dem Problem der relativ hohen Selbstmordrate zu befassen.

*Brasilien* hat den Pakt erst 1992 ratifiziert. Dem Ausschuß lag daher der erste Bericht des Landes vor, in dem ausführlich auf alle Artikel des Vertragswerks eingegangen wird. Zu den positiven Aspekten zählte der CESCR die Verabschiedung eines nationalen Menschenrechtsprogramms im Jahr 1996 und die Einrichtung eines dieses Programm überwachenden Sekretariats für Menschenrechte. Weiterhin sei die Annahme eines neuen bürgerlichen Gesetzbuchs, das die Gleichberechtigung von Männern und Frauen postuliert, erfreulich. Der Ausschuß lobte die Fortschritte bei der Bekämpfung rassistischer Vorurteile, was durch die Ernennung von Personen afrobrasilianischer Abstammung für hohe Ämter veranschaulicht wird. Zu den Mängeln bei der Umsetzung des Sozialpakts in Brasilien gehören nach Ansicht der Sachverständigen unter anderem die anhaltende und extreme Ungleichheit zwischen den verschiedenen Regionen, Bundesstaaten und Kommunen sowie die ungleiche Verteilung von Ressourcen, Einkommen und Zugang zur Grundversorgung. Ebenso besorgniserregend seien die tief verwurzelte Benachteiligung von Afrobrasilianern und Indigenen, das Vorhandensein von Zwangsarbeit, zu niedrige Mindestlöhne, die Ermordung von landlosen Bauern und Gewerkschaftlern, die sie unterstützen, und die Straflosigkeit derartiger Verbrechen. Zu nennen sei schließlich die hohe Konzentration von Landbesitz in den Händen weniger. Der CESCR legte Brasilien dringend Maßnahmen

nahe, um die extreme Ungleichheit bei der Ressourcen- und Einkommensverteilung abzubauen. Darüber hinaus sollten möglichst bald effektive Schritte eingeleitet werden, um das Verbot der Diskriminierung von Afrobrasilianern und Indigenen durchzusetzen sowie der Ungleichbehandlung von Frauen und Männern entgegenzuwirken. Brasilien solle außerdem den nationalen Aktionsplan zur Abschaffung der Sklaverei umsetzen, alle diskriminierenden Bestimmungen, die im Strafrecht enthalten sind, streichen und den sozialen Wohnungsbau fördern.

Der Ausschuß zeigte sich erfreut über die nachhaltigen Bemühungen der Regierung *Neuseelands*, den Maori ihre Rechte aus dem Pakt zuzusichern, und über die Verabschiedung eines neuen Gesetzes, das einem von beiden Elternteilen zwölf Wochen bezahlten Erziehungsurlaub gewährt. Besorgt waren die Experten über die relativ hohe Jugendarbeitslosigkeit und über die weiterhin bestehende ungleiche Bezahlung von Frauen und Männern, über den schwierigen Zugang der Ureinwohner zum Bildungswesen und ihren vergleichsweise schlechten Gesundheitszustand. Der CESCR legte der Regierung nahe, die Übereinkommen 87, 117 und 118 der ILO zu ratifizieren und ihre Vorbehalte zu Artikel 8 des Sozialpakts zurückzunehmen. Sie solle sich darüber hinaus stärker um die Gleichstellung von Männern und Frauen bemühen (vor allem im Hinblick auf gleiche Bezahlung) und ein Armutsbekämpfungsprogramm aufstellen, anhand dessen Armutsstrukturen insbesondere unter den benachteiligten und marginalisierten Bevölkerungsgruppen festgestellt und angegangen werden können.

Besonders im Bereich Gesundheitsvorsorge habe man in *Island* Fortschritte gemacht. So sei die Verabschiedung zweier Gesetze – eines neuen Gesetzes zur Förderung der öffentlichen Gesundheit und eines gegen den Tabakgenuß – positiv zu bewerten. Nach dem Tabakkontrollgesetz soll der Verkauf von Tabakwaren eingeschränkt und das Werbeverbot durchgesetzt werden. Unzureichend sei die Höhe der Gelder, die für die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werde. Mit lediglich 0,16 vH des BIP liegt Island weit unter dem international vereinbarten 0,7 vH. Auch in Island stellten die Sachverständigen eine Ungleichbehandlung bei der Bezahlung zwischen Frauen und Männern fest. Besorgt war man über die relativ hohe Anzahl an Arbeitsunfällen zu Lande und auf See und über den hohen Alkohol- und Drogenkonsum besonders bei Jugendlichen. Der CESCR empfahl der Regierung, dafür zu sorgen, daß Menschen mit Behinderungen die gleichen Arbeitsbedingungen vorfinden wie Nichtbehinderte, daß die hohe Unfallquote am Arbeitsplatz gesenkt wird, daß ein Gesetz gegen häusliche Gewalt verabschiedet wird und daß Staatsbedienstete im Justizwesen besser über die Rechte aus dem Sozialpakt in Kenntnis gesetzt werden.

Zu *Israels* zweitem Bericht bemerkte der Ausschuß an, daß die Schritte zur Umsetzung des Mehrjahresplans zur Entwicklung der Gemeinden der arabischen Israelis aus dem Jahre 2000 begrüßenswert seien. Ebenso positiv seien die verschiedenen Maßnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen in der Bevölkerung (Affirmative Action) und die Verbesserung der Bedingungen für ausländische Arbeitnehmer. Erneut be-

sorgt zeigte sich der CESCR jedoch angesichts der Weigerung Israels, über die besetzten Gebiete Bericht zu erstatten. Gleiches gilt für die fortgesetzte unterschiedliche Behandlung von Juden und Nichtjuden – insbesondere Araber und Beduinen – in dem Vertragsstaat. Unzufriedenstellend sei der Status einer ›jüdischen Nationalität‹, der zur Bevorzugung von Personen dieser Kategorie führe. Der Ausschuss bedauerte sehr, daß Israel ausschließlich über die israelischen Siedler in den besetzten Gebieten berichte, nicht jedoch über die anderen Bewohner dieses Territoriums. Der CESCR äußerte Besorgnis über die beklagenswerten Lebensbedingungen, unter denen die Palästinenser in den besetzten Gebieten leben, und über die dortige hohe Arbeitslosigkeit von mehr als 50 vH als Folge der Aussperrungen, die Palästinenser daran hindern, in Israel zu arbeiten. Besonders besorgt äußerten sich die Ausschussmitglieder über den Bau des ›Sicherheitszauns‹ um die besetzten Gebiete herum und über den eingeschränkten Zugang zu Wasser für die Palästinenser. Der CESCR wiederholte seine tiefe Besorgnis über fortgesetzte Praktiken des Vertragsstaats wie die Zerstörung von Häusern, Landbeschlagnahmen und Beschränkungen von Wohn- und Bleiberechten. Der Ausschuss empfahl Israel, sich dieser Bedenken anzunehmen und die Empfehlungen des Gremiums von 1998 und 2000 umzusetzen. Er wiederholte seine Auffassung, daß der Vertragsstaat auch für die Umsetzung des Sozialpakts in den besetzten Gebieten verantwortlich sei, und forderte die Regierung auf, ausführliche Informationen darüber im nächsten (Mitte 2008 fälligen) Bericht nachzureichen.

### 31. Tagung

1998 wurde in *Moldau* – das seinen Erstbericht vorlegte – ein Menschenrechtszentrum errichtet, das aus drei Ombudspersonen besteht. Der Ausschuss begrüßte diesen Schritt ebenso wie die Verabschiedung eines nationalen Menschenrechtsaktionsplans im Jahre 2000 sowie die Ratifizierung von sechs der sieben internationalen Menschenrechtsübereinkommen. Der CESCR stellte fest, daß in Moldau das Problem der Korruption eine große Rolle spiele und daß die niedrigen Gehälter der Staatsbeamten und Richter nicht dazu beitrügen, dieses Problem in den Griff zu bekommen. Bedenklich seien auch die hohe Arbeitslosenrate, die fehlenden Arbeitsmöglichkeiten und die generell niedrigen Löhne, was zusammengekommen zu massiven Abwanderungerscheinungen führe. Negativ seien das Ausmaß des Menschenhandels, insbesondere von Frauen, die hohe Armutsrate und der Anstieg von Fällen von Tuberkulose und HIV/Aids. Der CESCR empfahl der Regierung unter anderem, ihre Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung zu verstärken, den interkulturellen Dialog zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen im Lande zu fördern, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen sowie bei der Reform des Sozialversicherungssystems die Bedürfnisse der besonders benachteiligten Gruppen angemessen zu berücksichtigen.

Bei der Erörterung des ersten Berichts *Jemens* begrüßte der CESCR die Schaffung eines obersten nationalen Menschenrechtsausschusses so-

wie eines nationalen Ausschusses für Frauen. Letzterer sei auch für die Ausarbeitung und den Entwurf frauenrelevanter Gesetze zuständig. Mit Besorgnis zur Kenntnis nahm der Ausschuss allerdings die De-facto-Diskriminierung innerhalb der jemenitischen Gesellschaft, vor allem von Randgruppen, die mit pejorativen Bezeichnungen (Akhdam, Ahjar oder Zubud) belegt werden. Auch der Status der Frauen sei trotz der Bemühungen der Regierung nicht zufriedenstellend. Die vorherrschenden Sitten und Gebräuche führten nach Ansicht des CESCR zu substantiellen Diskriminierungen im Familien- und Erbrecht. Auch fehle es an Gesetzen gegen häusliche und sexuelle Gewalt sowie an einer flächendeckenden medizinischen und ärztlichen Grundversorgung. Die anhaltende Wasserkrise stelle einen alarmierenden ökologischen Notstand dar, der sich negativ auf den Gesundheitszustand der Bevölkerung auswirke. Der CESCR empfahl Jemen, zuvörderst gegen die tatsächliche Benachteiligung von Frauen in der Gesellschaft vorzugehen, in Einklang mit Artikel 3 des Paktes. Es solle darüber hinaus ein System für eine angemessene Bezahlung einführen, die einen eben solchen Lebensstandard gewährleiste, Maßnahmen gegen häusliche Gewalt ergreifen, seine Bemühungen verstärken, gegen Säuglings- und Müttersterblichkeit vorzugehen, sowie Strategien, Pläne, Gesetze oder andere Maßnahmen ergreifen, um das Wasserproblem in den Griff zu bekommen.

Bei der Umsetzung des Paktes in *Guatemala* seien als positive Ansätze zu werten, die Verabschiedung eines Gesetzes zur Einrichtung einer parlamentarischen Menschenrechtskommission und eines Ombudsmann für Menschenrechte. Dieser habe bereits einen Managementplan für die Periode 2002 bis 2007 vorgelegt. Ebenso begrüßenswert seien die Bemühungen des Vertragsstaats, im Hinblick auf die indigene Bevölkerung, zum Beispiel die Einrichtung eines Büros für die Verteidigung der Frauenrechte indigener Völker sowie einen Erlass vom Mai 2003, durch den die Sprachen der Maya, Garifuna und Xinka anerkannt und gefördert werden sollen. Zu den Mängeln bei der Umsetzung des Paktes zählte der CESCR die ungenügenden Fortschritte, die das Land nach dem Inkrafttreten des Friedensabkommens 1996 gemacht habe. Dieses Abkommen habe nach 30 Jahren Bürgerkrieg die Grundlage für Versöhnung und die Förderung der Menschenrechte geschaffen. Immer noch herrschten jedoch Gewalt, Einschüchterung, Korruption und Straflosigkeit im Lande vor, was insbesondere für die indigene Bevölkerung nachteilige Auswirkungen habe; die Armutsquote liege mit 73,8 vH bei der indigenen Bevölkerung fast doppelt so hoch wie bei der nichtindigenen (40,6 vH). Guatemala habe bisher zu wenig unternommen, um durch den Bürgerkrieg auseinandergerissene Familien wieder zusammenzuführen. Der CESCR empfahl der Regierung, vor allem Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Indigenen zu ergreifen, aber auch gegen die Benachteiligung von Frauen in allen Lebensbereichen vorzugehen. Des weiteren müsse der Vertragsstaat darauf achten, die Mindestlöhne den Lebenshaltungskosten anzupassen, das nationale Sozialversicherungssystem auf die Landarbeiter und Hausangestellten auszuweiten und das Problem der Kinderarbeit anzugehen.

Die Verabschiedung eines Gesetzes über politische Parteien in *Rußland*, das die Förderung der Beteiligung von Frauen am politischen Leben vorsieht, wurde von den Sachverständigen positiv bewertet. Ebenso erfreulich sei die Verabschiedung eines neuen Arbeitsrechts 2001 mit weiteren Schutzvorrichtungen gegen Zwangsarbeit und Diskriminierung. Äußerst besorgt jedoch zeigte sich der CESCR angesichts der Menschenrechtslage in Tschetschenien. Hierüber habe der Vertragsstaat nicht genügend Informationen geliefert. Trotz Anerkennung der Schwierigkeiten angesichts der stattfindenden Militäroperationen war der CESCR besorgt über die unzureichende medizinische Versorgung der Bevölkerung in dem Gebiet. Der CESCR wies auch auf die prekäre Situation einiger indigener Gemeinschaften im Gebiet der Russischen Föderation hin, die deren Recht auf Selbstbestimmung nach Artikel 1 des Paktes beeinträchtigte. Die Geschlechtergleichheit sei insbesondere in den Bereichen Beschäftigung, Familie und politische Repräsentation nicht gewährleistet. Besorgniserregend seien auch die hohe Arbeitslosigkeit und die niedrigen Arbeitslöhne (rund ein Drittel der Arbeiter bekommen Löhne, die gerade zum Leben ausreichen, oder sogar weniger). Der CESCR empfahl der russischen Regierung, für eine Verbesserung der Verhältnisse in Tschetschenien zu sorgen, vor allem die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Sie solle des weiteren gegen die Ausbreitung von HIV/Aids und Tuberkulose vorgehen und Arbeitsförderungsmaßnahmen den besonders betroffenen Bevölkerungsgruppen beziehungsweise Regionen des Landes zukommen lassen.

Im Falle der *Demokratischen Volksrepublik Korea* freute sich der Ausschuss über die Bereitschaft der Regierung, mit dem CESCR zusammenzuarbeiten, und erkannte die Bemühungen an, die Folgen der Naturkatastrophen Mitte der neunziger Jahre zu überwinden. Positiv bewertet wurden die landesweite kostenlose Gesundheitsversorgung sowie die ebenfalls kostenlose elfjährige Schulbildung. Der CESCR drückte Besorgnis aus über die vorherrschenden traditionellen Einstellungen gegenüber Frauen und über die Praxis der Arbeitszuweisung durch den Staat; beides stehe nicht im Einklang mit den Bestimmungen des Paktes. Es gibt nur einen Gewerkschaftsverband, der von der Regierungspartei kontrolliert wird. Dies verletzt das Recht, unabhängige Gewerkschaften zu bilden, in Artikel 8 des Paktes. Besorgniserregend seien außerdem die hohe Rate von 45 vH der Kinder unter fünf Jahren mit chronischer Unterernährung sowie die zahlreichen Fälle von armutsbedingter Krankheiten. Der CESCR empfahl der Regierung der Volksrepublik, weiterhin internationale Hilfe und Unterstützung zu suchen sowie sich in regionale und internationale Aktivitäten einzubringen – auch in die des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte. Das Land solle der ILO beitreten und die wichtigsten ILO-Übereinkommen ratifizieren. Es solle weiterhin die Bestrafung für Personen, die auf der Suche nach Arbeit das Land verlassen haben, aufheben. Den chronisch unterernährten Kindern solle seitens der Behörden mehr Aufmerksamkeit geschenkt und eine HIV/ Aids-Präventionskampagne durchgeführt werden. □