Zeitschrift: Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik

Herausgeber: Widerspruch

Band: 26 (2006)

Heft: 50

Artikel: Wirtschaftliche und soziale Rechte von Frauen : Nutzen und Grenzen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Autor: Elson, Diane / Gideon, Jasmine

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-651660

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Diane Elson / Jasmine Gideon

Wirtschaftliche und soziale Rechte von Frauen

Nutzen und Grenzen des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*

Dieser Artikel entstand aufgrund unserer Erfahrungen an internationalen Treffen der 1990er Jahre, an denen wir als Akademikerinnen und feministische Aktivistinnen teilnahmen, bei denen Frauen ihre wirtschaftlichen und sozialen Forderungen zunehmend in Form zu erfüllender wirtschaftlicher und sozialer Rechte zu formulieren begannen. Dies geschah auf dem Hintergrund dessen, dass Frauen zwar in vielen Ländern weitgehende politische Rechte errungen hatten, sich parallel dazu aber ihr Lebensstandard laufend verschlechterte (Elson 2002).[1] In diesem Beitrag diskutieren wir die potentiellen Stärken und Schwächen des *Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*[2] und fragen, welche Perspektiven er der internationalen Organisierung von Frauen bietet, wirtschaftliche und soziale Rechte zu fordern. Der 1966 verabschiedete und 1976 in Kraft getretene Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights,* ICESCR) ist ein tragender Pfeiler der Menschenrechtsgesetzgebung. Zusammen mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (*International Covenant on Civil and Political Rights,* ICCPR) bildet er die internationale Rechtsverfassung.

In den 1970er und 1980er Jahren wurden zivile und politische Rechte häufig als «Rechte der ersten Generation» bezeichnet, während wirtschaftliche und soziale Rechte als «Rechte der zweiten Generation» galten, womit eine Hierarchie innerhalb des Uno-Rechtssystems vorausgesetzt wurde. Doch der Einschluss von wirtschaftlichen und sozialen Rechten in die zentralen Menschenrechtsvereinbarungen zeigt, dass diese im Völkerrecht gleichwertig neben den andern Rechten stehen (Steiner/Alston 1996). Diese Gleichwertigkeit wurde bestärkt durch die Erklärung der Unteilbarkeit der Menschenrechte anlässlich der Uno-Konferenz über Menschenrechte 1993 in Wien sowie durch Entscheide des Komitees bezüglich der ICESCR-Verpflichtungen (Brodsky/Day 2002, 188). Die Herausforderung besteht hier wie bei allen Menschenrechten darin, die Rechte in der Praxis durchzusetzen.

Grundsätzlich teilen wir die Einschätzung, dass, bei allen Beschränkungen und Zweideutigkeiten, die Sprache des Rechts eine beträchtliche mobilisierende Kraft besitzt, indem sie uns daran erinnert, «dass Menschen legitime und dringliche Ansprüche besitzen; Rechte verleihen Handlungsfähigkeit und ermächtigen insbesondere Frauen, ihre Forderungen nach

Gleichheit wirkungsvoll zu formulieren» (Molyneux/Razavi 2002, 13). Unseres Erachtens bedeutet die Anrufung wirtschaftlicher und sozialer Rechte nicht zwangsläufig die Unterstützung eines liberalen Feminismus. Für den liberalen Feminismus steht nicht das Recht an sich im Vordergrund, sondern die Vorstellung, dass sich die Emanzipation der Frauen durch gleiche Rechte auf Privateigentum und durch die gleichberechtigte Teilnahme an der kapitalistischen Marktwirtschaft vollzieht. Viele Frauen, die sich für wirtschaftliche und soziale Rechte einsetzen, teilen diese Sicht des liberalen Feminismus nicht. Stattdessen verwenden sie rechtliche Forderungen, um den gegenwärtigen Kapitalismus herauszufordern. Sie konzentrieren sich statt auf das Recht, Privateigentum zu besitzen, viel stärker auf das Recht, gemeinschaftliches Eigentum, etwa im öffentlichen Gesundheitswesen, zu benutzen.

Frauenrechte als Menschenrechte

Frauenrechte sind seit Beginn der Neuen Frauenbewegung ein wichtiger Bezugspunkt für die Organisierung von Frauen. Im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts haben viele Frauenorganisationen auf der ganzen Welt das Uno-Menschenrechtssystem[3] samt seiner Abkommen und Praktiken einer kritischen Überprüfung unterzogen (Cook 1994; Fraser 1999; Peterson/Parisi 1998; Schuler 1995) und sie haben dafür gekämpft, dass dieses System die Verletzung von Frauenrechten als Verletzung von Menschenrechten wahrnimmt, selbst wenn sie im privaten Bereich stattfinden (Bunch 1990). Verschiedene Uno-Konferenzen, beginnend mit der ersten Weltfrauenkonferenz von 1975, haben für solche Kampagnen einen wichtigen Bezugspunkt dargestellt.

Das erste Resultat dieser Kampagnen war die *Convention of the Elimination of all Forms of Discrimination against Women* (CEDAW, *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau*), die 1979 angenommen wurde und 1981 in Kraft trat. Im März 2006 hatten 182 Staaten dieses Übereinkommen ratifiziert, obwohl eine beträchtliche Minderheit von Staaten Vorbehalte angebracht haben, die ihre Verpflichtungen gegenüber bestimmten Paragraphen einschränken, vor allem dort, wo sie Konflikte zwischen der Konvention und dem Gewohnheitsrecht oder religiösen Rechten voraussahen.[4] Frauenorganisationen in vielen Ländern haben dieses Übereinkommen dazu benutzt, Gerichte und Gesetzgeber zu beeinflussen und Regierungen anzuprangern, die die Konvention nicht umgesetzt haben (Landsberg-Lewis 1998). CEDAW hatte seine Wirkung dort, wo es von Frauen aktiv eingesetzt wurde. Es wurde als Leitlinie verwendet, um neue, stärker an der Gleichberechtigung orientierte Verfassungen zu schaffen (Südafrika, Brasilien und Uganda), um Gerichtsentscheide zu Fragen wie sexueller Belästigung (Indien) oder Eigentumsrechte für Frauen (Tansania) anzuleiten und um nationale Gesetze zu

reformieren. Zudem verwendeten NGOs den Berichtserstattungsprozess über die Einhaltung der CEDAW zur Propagierung ihrer Forderungen.

Als nächstes wandte sich die Aufmerksamkeit dem ICCPR zu. Dieser Pakt schliesst das Recht aller Menschen ein, nicht «der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen» zu werden (Artikel 7), aber die Auslegung des Pakts schloss häusliche Gewalt nicht ein, da häusliche Gewalt nicht durch staatliche Organe ausgeübt wird. Frauengruppen in vielen Ländern versuchten das zu ändern. So entstand eine *Global Campaign for Women's Human Rights*, um die *Weltkonferenz über Menschenrechte* 1993 in Wien zu beeinflussen. Die Kampagne erreichte, dass die Schlussdeklaration einen Passus enthielt, wonach «das Menschenrecht von Frauen und Mädchen ein unteilbarer, integraler und unabtrennbarer Teil der Menschenrechte» darstellt. Die Konferenz lancierte zudem die *Declaration on the Elimination of Violence Against Women* (*Deklaration zur Abschaffung von Gewalt gegen Frauen*), die 1993 von der Uno-Vollversammlung angenommen wurde. Obwohl solche Deklarationen juristisch nicht bindend sind, benutzen viele Frauengruppen auf der ganzen Welt die Zustimmung ihrer Regierung zu dieser Erklärung dazu, für die Verbesserung ihrer Rechte als Frauen zu kämpfen. Beispielsweise entstand dadurch eine der wirkungsvollsten Kampagnen der lateinamerikanischen Frauenbewegung.

Seit der Wiener Konferenz sind Millionen von Frauen in den Genuss grösserer bürgerlicher und politischer Rechte gekommen, u.a. auch als Resultat der Demokratisierung mancher Länder des Südens und der früheren Staaten der Sowjetunion resp. Osteuropas. Parallel dazu wurde aber die Ausübung wirtschaftlicher und sozialer Rechte, wie sie der ICESCR vorsieht, wieder eingeschränkt (Elson 2002). Das Ende des Staatssozialismus in Osteuropa bedeutete auch das Ende eines garantierten, umfassenden Zugangs zu Sozialleistungen, und in manchen Entwicklungsländern hat die fortwährende Reduzierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (eine Voraussetzung, um bei Weltbank und IWF weiterhin kreditwürdig zu sein) den eh schon prekären Zugang der Bürgerinnen zu solchen Rechten erneut stark eingeschränkt. Die Sozialstaaten der OECD stehen ebenfalls unter dem Druck der wirtschaftlichen Globalisierung. Deren Folgen sind für Frauen in reichen und armen Ländern unterschiedlich. In manchen entwickelten Ländern hat der Abbau des Sozialstaats zusammen mit Deregulierung und Globalisierung zu einer Aushöhlung der Rechte der Beschäftigten und einem Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt; dagegen hat in manchen Entwicklungsländern die Schaffung neuer Beschäftigungsformen die individuelle Autonomie für viele weibliche Arbeitskräfte erhöht, obwohl sie gleichzeitig am Arbeitsplatz diskriminiert und ausgebeutet werden (Beneria 2001, 38). Diese widersprüchlichen Tendenzen haben die Aufmerksamkeit auf die Forderungen nach wirtschaftlichen und sozialen Rechten für Frauen gelenkt (Molyneux/Razavi 2002).

Seit Ende der 1990er Jahre ist das Konzept der Frauenrechte als Menschenrechte auch von Organisationen aufgegriffen worden, die im Umfeld von *Gender und Entwicklung* tätig sind und sich dabei hauptsächlich auf wirtschaftliche und soziale Analysen konzentrieren, da sie sich von diesen die besten Chancen zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Frauen erhoffen. Beispielhaft dafür ist die Umorientierung der *Association for Women in Development* (AWID), die 1982 als Organisation gegründet wurde, um US-Akademikerinnen, Hilfsorganisationen und Aktivistinnen in der Entwicklungspolitik zusammenzubringen (siehe www.awid.org). In den 1990er Jahren wurde AWID zur globalen Mitgliederorganisation, die den Ansatz von *Gender und Entwicklung* aufnahm, der das Entwicklungskonzept grundsätzlich zu verändern trachtet und nicht lediglich Frauen in die bestehende Entwicklung integrieren will. 2001 änderte die Organisation ihren Namen in *Association for Women's Rights in Development*, womit eine weitere Akzentverschiebung in Theorie und Praxis signalisiert wurde. Laut Direktorin Joanna Kerr versucht AWID, «die Kluft zwischen dem Menschenrechtsansatz sowie *Gender und Entwicklung* zu überbrücken. Frauenrechte liefern die kraftvolle Sprache und das Überwachungsinstrumentarium, um sicherzustellen, dass Rechte für Frauen ein unabdingbarer Bestandteil des Alltags aller Frauen werden, und *Gender und Entwicklung* liefert das handlungsmächtige Werkzeug, um die sozialen Realitäten zu verändern, die diese Rechte verletzen.» (Kerr 2002)

Eines der vier Programme der neuen AWID heisst «Frauenrechte und wirtschaftlicher Wandel». Es verfolgt das Ziel, Menschenrechte für Frauen auch in einer globalisierten Weltwirtschaft zu garantieren. Um dieser internationalen Herausforderung gewachsen zu sein, bietet es internationale Foren, eine Website, Publikationen und elektronische Vernetzung an. Eine seiner Strategien besteht darin, den «ICESCR als Werkzeug für soziale und wirtschaftliche Gerechtigkeit zu benützen». Ähnlich setzt auch die europäische NGO *Women in Development Europe* (WIDE) auf den ICESCR als ein Instrument, das für die Geschlechterperspektive fruchtbar gemacht werden kann (siehe WIDE 1998). WIDE widmete ihre Generalversammlung im Juni 1998 diesem Thema. Dabei berichteten führende internationale Frauenrechts-Aktivistinnen über den Zustand der wirtschaftlichen und sozialen Rechte von Frauen in ihrer Region. Sowohl AWID wie WIDE weisen auf die Vorteile des Diskurses um wirtschaftliche und soziale Rechte hin. AWID betont «den kraftvollen Wortschatz juristischer und moralischer Verantwortlichkeit, die durch internationale Anerkennung gestützt wird» (AWID 2002). Für Mariama Williams eröffnet die Sprache der Menschenrechte die Möglichkeit, der Freiheit des Marktes, Menschen in Waren zu verwandeln, Grenzen zu setzen; und dies ist die Grundlage, lediglich auf den Markt konzentrierte Entwicklungsstrategien zu hinterfragen (Williams 1998).

Die feministischen Juristinnen Gwen Brodsky und Shelagh Day bringen drei wichtige Argumente vor, warum Frauen am ICESCR wie auch am CEDAW interessiert sein sollten. Erstens behandelt der Pakt praktische, materielle Lebensbedingungen und formuliert die Verantwortlichkeiten von Regierungen, diese Bedingungen zu gewährleisten. Zweitens ist für Frauen eine «Trennung der Rechte auf wirtschaftliche Sicherheit und auf persönliche Freiheit vollkommen künstlich. Bei Frauen beispielsweise, die durch ihre Partner psychischer oder emotionaler Gewalt ausgesetzt sind, ist die Untrennbarkeit wirtschaftlicher Fragen und Fragen der Gewalt offenkundig.» (Brodsky/Day 1998, 94) Drittens schliesst der ICESCR eine Anpassung nach unten aus, indem er, da er vor der neoliberalen Strategie in Kraft gesetzt wurde, nicht darauf abzielt, die Kluft zwischen den Geschlechtern dadurch zu verringern, dass er den Lebensstandard von Männern auf denjenigen der Frauen senkt (Brodsky/Day 1998, 110).

Trotzdem stehen Brodsky/Day dem ICESCR nicht unkritisch gegenüber. Sie waren aktiv an der Errichtung des in Kanada beheimateten *Women's Economic Equality Project* (WEEP) beteiligt, welches nach wirkungsvolleren Formen sucht, wie die Menschenrechte und deren Instrumente zur Umsetzung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte von Frauen eingesetzt werden können (siehe www.cesr.org). Ein Ergebnis davon sind die *Montreal Principles on Women's Economic, Social and Cultural Rights*. Diese *Principles* weisen insbesondere auf das Manko des ICESCR hin, den konkreten Lebensumständen von Frauen und der Benachteiligung, die ihnen aus ihrer fürsorgerischen Verantwortlichkeit erwächst, nicht genügend Rechnung zu tragen. Sie betonen zudem die Notwendigkeit, Frauen nicht einfach als von Männern Abhängige zu betrachten.[5]

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Was sagt der ICESCR tatsächlich, und wie wird er umgesetzt? Der Pakt stellt fest, dass Frauen und Männer das gleiche Recht haben, all jene Rechte zu geniessen, die der Pakt erwähnt.[6] Diese Rechte umfassen das Recht auf Arbeit, eingeschlossen die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch eine freigewählte Arbeit zu verdienen (Artikel 6), das Recht auf gerechte und annehmbare Arbeitsbedingungen, angemessenen Lohn und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit (Artikel 7), das Recht, Gewerkschaften zu bilden oder einer Gewerkschaft eigener Wahl allein nach Massgabe ihrer Vorschriften beizutreten (Artikel 8), das Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 9), das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie, einschliesslich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung (Artikel 11), das Recht auf das für jede und jeden erreichbare Höchstmass an körperlicher und geistiger Gesundheit (Artikel 12), das Recht auf Bildung und Teilhabe am kulturellen Leben

(Artikel 13). Besonders erwähnt wird die Familie, die «grösstmöglichen Schutz und Beistand geniessen soll», während «eine Ehe [...] nur im freien Einverständnis der künftigen Ehegatten geschlossen» werden darf (Artikel 10).[7]

Der ICESCR, wie der ICCPR, legt den Vertragsstaaten drei verschiedene Arten von Verpflichtungen auf: Die Verpflichtungen, die darin enthaltenen Rechte zu respektieren, zu beschützen und zu erfüllen. Im Mai 2006 hatten den Pakt 153 Staaten ratifiziert, mit den USA als wichtigster Ausnahme. Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten werden in Artikel 2 (1) festgelegt, wo es heisst: «Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Massnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.» In Artikel 2 (2) werden die Prinzipien der Gleichberechtigung und der Nicht-Diskriminierung in bezug auf diese Rechte festgelegt. Die Formulierungen «unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten» und «nach und nach mit allen geeigneten Mitteln» erlauben es einem Staat, seinen Verpflichtungen innerhalb einer (unbegrenzten) Zeitdauer nachzukommen. Diese Formulierungen stehen im Gegensatz zu Artikel 2 des ICCPR, in dem es heisst, die Vertragsstaaten hätten eine *unmittelbare* Verpflichtung, alle entsprechenden Rechte zu respektieren und zu erfüllen. Es gibt eine umfangreiche Debatte über die Pflichten der Vertragsstaaten und die daran anschliessende Frage der rechtlichen Durchsetzungsfähigkeit von wirtschaftlichen und sozialen Rechten.[8]

Inwiefern sich die Vertragsstaaten an den Pakt halten, wird vom *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR) überwacht. Entscheidungen des CESCR sind juristisch nicht verbindlich, und es fehlt ihm jegliche Autorität, politische Reformen einzuführen, die die Vertragsparteien zur Durchsetzung des ICESCR veranlassen würden. Das Komitee veröffentlicht gelegentlich *Generelle Bemerkungen*, die eine verbindliche inhaltliche Auslegung des Pakts und dessen Umsetzung in strittigen Fragen darstellen. Die Prinzipien, wie sie in den *Generellen Bemerkungen 3* formuliert sind, verbieten einer Regierung theoretisch, öffentliche Grundversorgungen abzubauen, wenn dies die zur Diskussion stehenden Rechte beeinträchtigt. Einige Kommentatorinnen hoffen, dass diese *Bemerkungen* Vertragsstaaten eine Handhabe geben, um neoliberale Reformen, wie sie die Weltbank und der IWF als Bedingung für Darlehen fordern, abzuwehren. Pillay meint, wenn eine Regierung ein Strukturanpassungsprogramm durchführe, könne sie sich gegen einzelne Elemente des Programms wehren, falls sie zeigen könne, dass diese Elemente den Verpflichtungen im ICESCR zuwiderlaufen würden (Pillay 2002). Länder, die den ICESCR ratifizieren, sollten diesen also als Verhandlungsmittel einsetzen, um zu

gewährleisten, dass die von den Finanzinstitutionen auferlegten Bedingungen dem Pakt nicht widersprechen. Gegenwärtig besteht eine Uno-Arbeitsgruppe, die den Zusammenhang zwischen Strukturanpassungsprogrammen und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten begutachtet (www.unhchr.ch/Huridocda).

Allerdings gibt es keinen internationalen Gerichtshof, der Staaten (oder internationale Finanzinstitutionen) bei Verletzungen von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zur Rechenschaft ziehen kann. Der einzige internationale Umsetzungsmechanismus besteht in den Berichten ans Komitee.[9] Diese Berichte werden von Mitgliedern des Komitees begutachtet, die dann «Schlussfolgerungen» hinsichtlich der Erfüllung des Pakts zuhanden der Berichtsländer erstellen. Diese werden am Ende jeder Session veröffentlicht, sind aber juristisch nicht verbindlich.

Nationale und internationale NGOs und Organisationen spezifischer Gemeinwesen (CBOs) können dem Komitee Informationen über die Umsetzung des Pakts in ihren Ländern abliefern (sogenannte «Schattenberichte») und ihre Sicht am ersten Tag der Komiteesitzung darlegen (UN E/C.12/2000/6). Die aktive Mitarbeit von NGOs und CBOs kann den Schlussfolgerungen des Komitees im betreffenden Land beträchtliche Publizität verleihen, so dass erheblicher sozialer und politischer Druck zu deren Umsetzung entsteht. Ein Beispiel für die Benutzung des Berichterstattungssystems des ICESCR durch NGOs ist der Bericht kanadischer NGOs über die Auswirkungen des 1995 erlassenen *Canadian Budget Implementation Act* (BIA). Gegenwärtig liefert aber nur eine begrenzte Zahl von NGOs Schattenberichte ans Komitee ab. Laut Williams ist dies vor allem darin begründet, dass viele NGOs über diese Möglichkeit nur unzureichend in Kenntnis gesetzt sind oder nur vage Vorstellungen von diesen Rechten haben (Williams 1998, 17). AWID ermutigt Frauengruppen, Schattenberichte beim Komitee einzureichen. Frauengruppen haben dies sehr wirkungsvoll in bezug auf die *Convention on the Elimination of Discrimination Against Women* (CEDAW) getan, die über einen ähnlichen Mechanismus verfügt (Landsberg-Lewis 1998), aber wir kennen keine einzelne Frauengruppe, die schon einen Schattenbericht in bezug auf ICESCR eingereicht hat.

Der Internationale Pakt ICESCR aus feministischer Sicht

In einer Auswertung der Menschenrechte über die letzten fünfzig Jahre kommen Peterson und Parisi zum Schluss, dass Menschenrechte meist lediglich hinsichtlich des öffentlichen Bereichs von Markt und Staat gedacht werden (Peterson/Parisi 1998, 148). Im Rahmen eines solchen Verständnisses beschränkt die Identifizierung von Frauen als Mütter und Abhängige von männlichen Ernährern ihre Ansprüche auf sozio-ökonomische Rechte. Da von den männlichen Ernährern erwartet wird, dass sie für

die grundlegenden Bedürfnisse der von ihnen Abhängigen aufkommen, sind Frauen weniger in der Lage, solche Rechte für sich zu fordern. Die Formulierungen des Pakts widerspiegeln zweifellos eine solche Weltsicht. Zum Beispiel verweist Artikel 11 auf «das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie».

Hilary Charlesworth argumentiert ähnlich, wenn sie behauptet, dass die meisten Menschenrechtsprinzipien Frauen benachteiligen, weil sie vor allem in der öffentlichen Sphäre wirksam sind und den Privatbereich ausklammern, in dem in Tat und Wahrheit viele Verletzungen von Frauenrechten geschehen. Obwohl es den Anschein hat, dass wirtschaftliche und soziale Rechte die Dichotomie von ‚öffentlich' und ‚privat' durchbrechen, ist dies nicht der Fall. Charlesworth glaubt, dass die Definition dieser Rechte im ICESCR vielmehr die Hartnäckigkeit dieser Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre im Menschenrechtsdiskurs zum Ausdruck bringt (Charlesworth 1994, 106). Der ICESCR beschäftigt sich nicht mit dem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Kontext, in dem die meisten Frauen leben, da sich für sie die entscheidenden wirtschaftlichen und sozialen Machtverhältnisse weniger zwischen ihnen und dem Staat, als in der privaten Beziehung zu einem Mann herstellen, dessen Autorität durch die patriarchalischen staatlichen Strukturen unterstützt wird. Darin widerspiegelt sich die Tatsache, dass der ICESCR in den 1950er und frühen 1960er Jahren entworfen wurde, bevor der Feminismus als ernstzunehmende internationale Bewegung in Theorie und Praxis auftrat.

Auch Brita Neuhold macht darauf aufmerksam, dass der Pakt (und andere Menschenrechtsinstrumente) zwar das Prinzip der Nicht-Diskriminierung bekräftigt, aber gleichzeitig die Bedeutung der Familie betont, und zwar als «natürliche Kernzelle der Gesellschaft» (Neuhold 1998, 7). Sie weist darauf hin, wie die patriarchalische Organisation der Familie den gleichberechtigen Zugang zu wirtschaftlichen Rechten zu verhindern vermag: bei Nahrungsmittelknappheit werden zum Beispiel die Männer zuerst versorgt.

Williams (1998) weist auf andere Mängel hin: Obwohl der Pakt darauf besteht, dass Männer und Frauen den gleichen Zugang zu ökonomischen und sozialen Rechten haben sollen, gleichen Lohn für gleiche Arbeit ohne irgendwelche Diskriminierung unterstützt und das Recht der Frauen auf bezahlten Mutterschaftsurlaub anerkennt, seien diese Rechte nur anwendbar auf Frauen, die bereits in die Geldwirtschaft als unabhängige Verdienerinnen integriert sind. Der ICESCR anerkannt dagegen die Bedürfnisse jener zahlreichen Frauen nicht an, die nicht in der Geldwirtschaft tätig sind oder als unbezahlte Arbeitskräfte in einem Familienunternehmen arbeiten.

Als Antwort auf einige dieser Kritikpunkte und Einschränkung setzte die UN *Division for the Advancement of Women* (DAW) 1997 eine Expertinnengruppe ein, um zu untersuchen, wie die wirtschaftlichen und sozia-

len Rechte von Frauen verbessert werden könnten. Den Empfehlungen der Expertinnengruppe folgend wurde die Frage der Frauenrechte bei der 54. Sitzung der *Commission on Human Rights* erörtert (E/CN.4/1998/1). Doch obwohl einige der aufgeworfenen Fragen behandelt und die Verpflichtung der Uno zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zu wirtschaftlichen und sozialen Rechten bekräftigt wurde, wurden manche der von der Gruppe aufgegriffenen Punkte nicht ins Schlussdokument aufgenommen. Der CESCR hat erwogen, einen Grundsatzkommentar zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten von Frauen abzugeben, und hat das *Women's Economic Equality Project* und seine Nachfolgerin, die *Women's Working Group of the International Network for Economic, Social and Cultural Rights* um eine Stellungnahme zum potentiellen Inhalt eines solchen Grundsatzkommentars angefragt. Das periodische Berichterstattungssystem bleibt allerdings das hauptsächliche Prozedere zur Begutachtung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten, und entsprechend kann ein Grundsatzkommentar eine wichtige Rolle spielen, so wie es bei anderen Uno-Kommissionen der Fall war, etwa beim *Committee on the Elimination of Racial Discrimination*. Aber auch ein Grundsatzkommentar hat seine Grenzen, vor allem die, dass er, obwohl er beträchtliches politisches und moralisches Gewicht besitzt, juristisch nicht verbindlich ist.

Jenseits eines legalistischen Ansatzes

Bei der Entwicklung von Strategien für die Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte von Frauen unterstreichen einige Feministinnen, dass es wichtig sei, über einen rein legalistischen Ansatz hinauszugehen (Balakrishnan 2003; Tsikata 2003). Ihre Bedenken werden durch eine Untersuchung über die Urteile der Obersten Gerichtshöfe in Kanada, Neuseeland und Israel gestützt: «Juristische Interpretationen von Verfassungsrechten scheinen eine sehr begrenzte Kraft zu haben, fortschrittliche Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit in Bereichen wie Beschäftigung, Gesundheit, Wohnen und Bildung zu befördern, die bedeutendere staatliche Interventionen und grössere öffentliche Ausgaben verlangen.» (Hirsch 2000)

Eine Diskussion über wirtschaftliche und soziale Rechte kann natürlich auch ohne Bezug auf den ICESCR in Gang gesetzt werden. Zum Beispiel mobilisiert die *Women's International Coalition for Economic Justice* (WICEJ)[10] aufgrund der an Uno-Konferenzen zwischen 1990 und 2000 eingegangenen Verpflichtungen. WICEJ spezialisiert sich auf die Kritik der Makro- und der Handelspolitik und beruft sich nicht spezifisch auf den ICESCR. Vielmehr benutzt sie einen Diskurs wirtschaftlicher und sozialer Rechte, um Regierungen anzuprangern, die die Verantwortung für die Befriedigung der alltäglichen Bedürfnisse von Frauen nicht wahrnehmen.

Dazu bezieht sich die WICEJ auf Ansätze der feministischer Ökonomie. Diese bieten zum Beispiel eine Analyse der Ökonomie als einer „verge-

schlechteten Struktur", welche in einer Art und Weise funktioniert, die Frauen auch ohne offene Diskriminierung benachteiligt (siehe Elson/Evers/Gideon 1997 für empirische Studien zu Nicaragua, Pakistan und Uganda). Der Ausgangspunkt für diese Sichtweise von Ökonomie als einer vergeschlechteten Struktur ist die Anerkennung der „unbezahlten *Care*-Ökonomie", wie sie in der Nachbarschaft und im Gemeinwesen geleistet wird, welche für die soziale Reproduktion und die menschliche Entwicklung durch das Zur-Verfügung-Stellen von Fürsorge für Familien und Mitglieder der Gemeinschaft garantiert – eine Arbeit, die überwiegend von Frauen und Mädchen geleistet wird. Die unbezahlte *Care*-Ökonomie produziert Arbeitskräfte, den zentralen Einschuss in die Lohnwirtschaft, und sie gewährleisten das tägliche Wohlergehen der Bevölkerung durch Hausarbeit, Wasserbeschaffung und Essenszubereitung. Der Ausstoss an Waren und Dienstleistungen ist nur im BIP eingerechnet, wenn er sich über Marktbeziehungen vollzieht, weshalb die unbezahlte *Care*-Ökonomie für die Wirtschaftspolitiker unsichtbar bleibt.

Die wirtschaftliche Effizienz, nach der neoliberale Wirtschaftspolitiker rufen, ist generell aufgrund von Marktkriterien definiert und übersieht die Auswirkungen auf Ressourcen, die nicht auf Märkten gekauft und verkauft werden. Wenn man jedoch die Sicht auf die Wirtschaft erweitert, wird der Austausch zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit zentral. In dieser Perspektive wird schnell einsichtig, dass die Wirtschaftspolitiken, welche vorgeben, die Effizienz von Ressourcen zu verbessern, stattdessen die Kosten von der bezahlten zur unbezahlten Ökonomie verlagern (für Beispiele siehe Elson 1995). Dies legt es nahe zu fragen: Effizienz für wen? Und entsprechend lassen sich angeblich „effiziente" Politiken kritisieren, die in Tat und Wahrheit Kosten vom sichtbaren zum unsichtbaren Teil der Wirtschaft verschieben.

Die Art und Weise, wie ein Grossteil der Frauenarbeit unsichtbar bleibt, weil sie nicht bezahlt wird, ist nur ein Beispiel für die vielfältigen Formen, in denen öffentliche wie private wirtschaftliche Institutionen vergeschlechtlicht sind, das heisst entsprechend den Normen funktionieren, welche das Leben von Männern wiederspiegelt. Die Organisation von Privatunternehmen und von öffentlichen Dienstleistungen zum Beispiel baut auf der Annahme auf, dass die Arbeiter sich auf jemanden zu Hause verlassen können, der ihnen den Haushalt macht, und sind entsprechend dem Rhythmus und den Normen eines Männerlebens strukturiert. Weder wirtschaftliche Institutionen des privaten noch des öffentlichen Sektors schätzen und anerkennen die unbezahlte *Care*-Arbeit; sie marginalisieren Frauen als Arbeiterinnen, als Nutzniesserinnen und Klientinnen; sie behandeln den Haushalt als integrale harmonische Einheit und Frauen innerhalb des Haushalts als abhängig von den Männern.

Diese institutionalisierte Voreingenommenheit schränkt die Möglichkeiten von Frauen ein, sich vollständig an Entscheidungsprozessen zu

beteiligen. Der Ausschluss von Frauen aus zentralen wirtschaftlichen Institutionen respektive ihre untergeordnete Rolle darin bedeutet, dass sie daran gehindert werden, ihre wirtschaftlichen und sozialen Rechte zu formulieren und einzufordern. Zum Beispiel führt die Abwesenheit von Frauen in den zentralen Entscheidungsprozessen und die Geschlechterblindheit bei der Zuteilung öffentlicher Gelder zu einer Ausgabenstruktur, welche die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern eher bewahrt denn verkleinert. Frauen in einer wachsenden Zahl von Ländern stellen dies in Frage, und zwar durch Gender-Budget-Initiativen, die Staatsbudgets aus Frauensicht durchleuchten und versuchen, die Prioritäten zu ändern sowie das Verständnis für gemeinsame Verantwortlichkeit und menschliche Wohlfahrt zu fördern (Budlender et al 2002; Budlender/Hewitt 2003). Tatsächlich zieht Helena Hofbauer aus Erfahrungen mit Gender-Budgets in Mexiko den Schluss, dass sie ein wichtiges Instrument für NGOs und Aktivistinnen sein können, um wirtschaftliche und soziale Rechte für Frauen voranzutreiben. Laut ihr «kann eine Budgetanalyse dabei helfen, die Kosten für die Erfüllung bestimmter Rechte zu berechnen und die Zuweisung der Ressourcen entsprechend zu analysieren.» (Hofbauer 2002, 101)

Ein anderer wichtiger Bereich ist die politische Mobilisierung von Frauen auf lokaler Ebene, um spezifische wirtschaftliche und soziale Rechte einzufordern. Wir möchten nur drei Beispiele anführen. In El Salvador hat die *Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida* (Las Dignas) seit dem Jahr 2000 eine Kampagne «Ich fordere meine Rechte» organisiert. Darin gibt es ein spezifisches Programm «Wirtschaftliche Gerechtigkeit für Frauen», das sich für die wirtschaftlichen und sozialen Rechte von Frauen einsetzt. Mit dieser Kampagne sollen die Rechte der Frauen als Arbeiterinnen verteidigt werden, und in ihrem Rahmen gibt es ein Beratungs- und Weiterbildungsangebot, u.a. zur Frage nach den Auswirkungen von Freihandelsverträgen und Privatisierungen auf Frauen (siehe www.lasdignas.org.sv). In einigen Ländern ist die politische Mobilisierung ausdrücklich in den Rahmen der Menschenrechte gestellt. In Nigeria hat das *Social and Economic Rights Action Centre* (SERAC) einen «Schattenbericht» über die Praktiken in Nigeria hinsichtlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verfasst und insbesondere die zahlreichen Verletzungen von wirtschaftlichen und sozialen Rechten dokumentiert, die aufgrund der Zwangsräumungen in verschiedenen Slums rund um Lagos geschahen. Mit diesen Informationen wurden verschiedene Kampagnen lanciert, um die wirtschaftlichen und sozialen Rechte von Frauen zu propagieren und zu schützen (Ngwakwe 2002). In Indien nahm die *All India Democratic Women's Association* im Jahr 2002 den Tag der Menschenrechte am 10. Dezember zum Anlass, die Verwirklichung des Rechts auf angemessene Ernährung zu fordern, wie es im ICESCR in Artikel 11 festgehalten ist. Tausende von Frauen in ganz Indien blockierten Strassen

und demonstrierten vor Regierungsgebäuden, Nationalversammlungen und Nahrungsmittelspeicher, um ein umfassendes öffentliches Verteilsystem für Getreide zu fordern (siehe www.aidwa.org).

* Bei vorliegendem Artikel handelt es sich um die gekürzte Version des zuvor auf Englisch erschienenen Beitrages „Organisms for Women's Economic and Social Rights" in *Bulletin-Texte* Nr. 29+30, hrsg. vom Zentrum für transdisziplinäre Geschlechterstudien der Humboldt-Universität zu Berlin. Wir danken dem Zentrum für die freundliche Genehmigung zur Übersetzung. Aus dem Englischen von Stefan Howald und Tove Soiland.

Anmerkungen

1 Wir danken Judith Bueno de Mesquita vom Human Rights Centre der University of Essex für hilfreiche Kommentare.

2 Alle Abkommen zu den Menschenrechten, die im Folgenden erwähnt werden, sind im Rahmen des Uno-Systems verhandelt und von den meisten Uno-Mitgliedern ratifiziert worden.

3 Das Uno-Menschenrechtssystem besteht aus zwei Elementen: Erstens die von der Uno angeregten, aber selbständigen Verträge und Pakte sowie deren Überwachungsgremien, und zweitens die von der Uno verantworteten menschenrechtlichen Organisationen und Verfahren. Für weitere Informationen siehe http://www.unhchr.ch/html/menu2/2/chr.htm

4 Siehe für detailliertere Informationen http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations.htm

5 Für weitere Informationen siehe http://groups.yahoo.com/group/ESRC-FEM und www.esrc-net.org

6 Der volle Text auf Englisch unter www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_cescr.htm und auf Deutsch unter http://de.wikisource.org/wiki/Internationaler_Pakt_%C3%BCber_Wirtschaftliche,_Soziale_und_Kulturelle_Rechte

7 Für weitere Einzelheiten siehe Steiner/Alston 1996.

8 Einige Kritikerinnen argumentieren, die Pflichten im ICESCR seien so zahlreich, dass sie praktisch keine Regierung erfüllen könne. Andere wiederum meinen, dass eine lediglich allmähliche Erfüllung, insbesondere mit dem Verweis auf die «verfügbaren Möglichkeiten», die Verpflichtungen jeglichen Inhalts entleerten, so dass sich Regierungen als Verteidigerinnen wirtschaftlicher und sozialer Rechte aufspielen könnten, ohne dass sie praktisch etwas zu deren Durchsetzung täten (Steiner/Alston 1996, 274). David Beetham ist der Ansicht, dass zahlreiche Studien, darunter solche der Weltbank und der UN Development-Programme, gezeigt hätten, dass genügend Ressourcen sowie wirtschaftliches und soziales Fachwissen vorhanden wären, um die grundlegenden Rechte der Weltbevölkerung innerhalb des nächsten Jahrzehnts durchzusetzen (Beetham 1995, 54). Die Realisierbarkeit eines solchen Projekts wird allerdings fragwürdiger, wenn man es politisch-ökonomisch betrachtet. Aus dieser Sicht scheint ein entsprechender Erfolg unmöglich, weil jede Garantie grundlegender wirtschaftlicher und sozialer Rechte eine grossflächige Umverteilung der vorhandenen Ressourcen verlangte, dem die Mehrheit der internationalen Finanzinstitutionen und Staaten nicht zustimmen würde.

9 Von den Staaten, die den Pakt ratifiziert haben, wird erwartet, dass sie zwei Jahre nach Ratifizierung dem Komitee einen Bericht vorlegen, und dann alle fünf Jahre einen weiteren. Darin sollen detaillierte Informationen über das Ausmass der Umsetzung der Rechte geliefert und besondere Problembereiche identifiziert werden. Kritikerinnen haben gefordert, dass in den Berichten stärker gender-orientierte Methodologien, Ziele und Indikatoren sowie nach Geschlechtern getrennte Daten vorgelegt werden. Eine Einschätzung von Berichten aus vier verschiedenen Ländern (Guatemala, Simbabwe,

Sri Lanka und United Kingdom), die wir 1999 vornahmen, stützt diese Forderung.

10 WICEJ ist eine internationale Koalition aus 35 Organisationen aus allen Weltgegenden, darunter auch AWID und WIDE (siehe www.wicej.com). Sie versucht Verbindungen herzustellen zwischen den Fragen von Rechten für Frauen, wirtschaftlicher Gerechtigkeit für Frauen, den verschiedenen Formen von Diskriminierung gegenüber Frauen sowie Fragen von Frieden und Sicherheit. Sie konzentriert sich auf Interventionen in globalen Foren, sowohl in intergovernementalen (etwa der UN Financing for Development Conference in 2001) als auch solchen der Zivilgesellschaft (etwa dem Weltsozialforum).

Literatur

AWID, 2002: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Women's Rights and Economic Change. No. 3

Balakrishnan, Radhika, 2003: Economic Rights vs Critical Development. Paper presented to Annual Conference of International Association for Feminist Economics. University of West Indies, Barbados

Beetham, David, 1995: What Future for Economic and Social Rights? Political Studies XLIII

Benería, Lourdes, 2001: Shifting the Risk: New Employment Patterns, Informalisation and Women's Work. International Journal of Politics, Culture and Society, 15, 1

Brodsky, Gwen / Day, Shelagh,1998: Women and the Equality Deficit: The Impact of Restructuring Canada's Social Programs. Ottawa, Status of Women, Canada

Brodsky, Gwen / Day, Shelagh 2002: Beyond the Social and Economic Rights Debate. Substantive Equality Speaks to Poverty. Canadian Journal of Women and the Law, 14

Budlender, Debbie / Elson, Diane / Hewitt, Guy / Mukhopadhyay, Tanni, 2002: Gender Budgets Make Cents. London, Commonwealth Secretariat

Budlender, Debbie / Hewitt, Guy (eds.), 2003: Gender Budgets Make More Cents. London. Commonwealth Secretariat

Bunch, Charlotte, 1990: Women's Rights as Human Rights: Towards a Revision of Human Rights. Human Rights Quarterly, 12, 4

CESR (Centre for Economic and Social Rights), 2000: Economic, Social and Cultural Rights. A Guide to the Legal Framework. Resources Series 1. New York, Centre for Economic and Social Rights

Charlesworth, Hilary, 1994: What are "Women's International Human Rights"? In: Rebecca Cook (ed.): Human Rights of Women, National and International Perspectives. Philadelphia, University of Pennsylvania Press

Cook, Rebecca (ed.), 1994: Human Rights of Women, National and International Perspectives. Philadelphia, University of Pennsylvania Press

Elson, Diane, 1995: Male Bias in Macro-economics: The case of Structural Adjustment. In: Diane Elson (ed.): Male Bias in the Development Process. Manchester, Manchester University Press

Elson, Diane, 2002: Gender Justice, Human Rights and Economics. In: Maxine Molyneux and Shara Razavi (eds.): Gender Justice, Development and Rights. Oxford Studies in Democratisation, Oxford University Press

Elson, Diane / Evers, Barbara / Gideon, Jasmine, 1997: Gender Aware Country Economic Reports: Concepts and Sources. Working Paper No 1, GENECON Unit, University of Manchester

Elson, Diane / Gideon, Jasmine, 1997: Gender Aware Country Economic Reports. Nicaragua, GENECON Unit, University of Manchester

Elson, Diane / Evers, Barbara, 1997: Gender Aware Country Economic Reports. Pakistan, GENECON Unit, University of Manchester

Elson, Diane / Evers, Barbara, 1997: Gender Aware Country Economic Reports. Uganda, GENECON Unit, University of Manchester

Elson, Diane / Gideon, Jasmine, 1999: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and The Empowerment of Women. Background Paper to the Progress of the World's Women 2000. New York, UNIFEM

Fraser, Arvonne, 1999: Becoming Human: The Origins and development of Women's Human Rights. Human Rights Quarterly, 21, 4

Hirsch, Ran, 2000: "Negative" Rights vs "Positive" Entitlements: A Comparative Study of Judicial Interpretations of Rights in an Emerging Neo-liberal Economic Order. Human Rights Quarterly 22, 4

Hofbauer, Helena, 2002: Gender Sensitive Budget Analysis: a Tool to Promote Women's Rights. Canadian Journal of Women and the Law, 14

Kerr, Joanne, 2002: From "WID" to "GAD" to Women's Rights: The First Twenty years of AWID. Occasional Paper No 9, www.awid.org. Downloaded August 2003

Landsberg-Lewis, Ilana (ed.). 1998: Bringing Equality Home: Implementing the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. New York, UNIFEM

Molyneux, Maxine / Razavi, Shara, 2002: Introduction in (eds) Molyneux, M. and Razavi, S., Gender Justice, Development and Rights. Oxford, Oxford Studies in Democratization, Oxford University Press

Ngwakwe, Joy, 2002: Realising Women's Economic, Social and Cultural Rights: Challenges and Strategies in Nigeria. Canadian Journal of Women and the Law 14

Neuhold, Brita, 1998: Women's Economic Rights as Part of International Declarations and Conventions. Women in Development Europe Bulletin, February

Peterson, Spike. V. / Parisi, Laura, 1998: Are Women Human? It's not an Academic Question. In: Tony Evans (ed): Human Rights Fifty Years On. A Reappraisal. Manchester and New York, Manchester University Press

Pillay, Ariranga G., 2002: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ESR Review, 3(1), Socio-economic Rights Programme, University of the Western Cape (http://www.communitylawcentre.org.za/ser/esr2002/2002july_covenant.php#covenant) downloaded July 2003

Schuler, Margaret (ed.), 1995: From Basic Needs to Basic Rights. Women, Law and Development International. Washington D.C.

Steiner, Henry / Alston, Philip, 1996: International Human Rights in Context. Law, Politics, Morals. Oxford, Press Clarendon

Tsikata, Dzodzi, 2003: From Gender Mainstreaming to a Rights Based Approach: What is new and what does it mean for gender equality policy making? Paper given to conference on Gender Myths and Feminist Fables. Repositioning Gender in Development Policy and Practice, Institute of Development Studies. University of Sussex

United Nations Division for the Advancement of Women (DAW), 1997: Aide-Memoire Expert Group Meeting. Promoting Women's Enjoyment of their Economic and Social Rights. Expert Group Meeting. Abo-Turku, Finland

UNHCHR/ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1991: Fact Sheet No.16 (Rev.1). The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs16.htm#6) downloaded July 2003

United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1998: Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Canada 10/12/98. E/C.12/1/Add.31

United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2000: Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. NGO participation in the activities of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. E/C.12/2000/6

Williams, Mariama, 1998: What are economic and social rights? Women's Economic and Social Rights. Women in Development Europe Bulletin, February

WIDE, 1998: Women in Development. Europe Bulletin, February