

DEZA DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT
DDC DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION
DSC DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE
SDC SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION
COSUDE AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN



Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
Département fédéral des affaires étrangères
Dipartimento federale degli affari esteri
Swiss Ministry of Foreign Affairs
Ministerio Suizo de Asuntos Exteriores

Projektnummer 7F-01425.04.01

Issue Paper

Gender spezifische Auswirkungen von multilateralen (WTO) und bilateralen Handelsregeln

I. Warum muss Gender als Analysekategorie in Welthandelsdiskussionen- und politiken einbezogen werden?

Bis zur sechsten WTO-Ministerkonferenz in Hongkong (13.-18. Dezember 2005), spätestens bis im Laufe des Jahres 2006, soll bei der WTO eine weitere umfassende Liberalisierungsrunde eingeleitet werden. Seit der dritten WTO-Ministerkonferenz in Doha wird eine solche Runde auch «Doha-Entwicklungsrunde» genannt. Sie soll die Interessen der Entwicklungsländer besser berücksichtigen. Die Schweiz ist ein aktives WTO-Mitglied, das sich insbesondere im Dienstleistungsbereich und bei den Industriegütern für Marktöffnungen und Deregulierungen einsetzt sowie starke geistige Eigentumsrechte einfordert. Gleichzeitig hat sich die Schweiz verpflichtet, zur Erreichung der UNO-Entwicklungsziele beizutragen: bis ins Jahr 2015 soll die Armut weltweit um die Hälfte reduziert werden. Die Schweiz hat zudem an der UNO-Frauenkonferenz in Beijing 1995 die Verpflichtung übernommen, das Geschlecht bei allen politischen Entscheiden, sowohl auf der Makro-, Meso- als auch Mikroebene, als eine zentrale Kategorie zu berücksichtigen und sich für die Gleichstellung von Frau und Mann einzusetzen.

70 Prozent der ärmsten Bevölkerung weltweit sind Frauen. Der wichtigste Grund für diesen grossen Frauenanteil ist die Ungleichstellung von Frauen und Männern. Normen, Regelungen und Institutionen verfestigen diese Ungleichstellung, die noch mittels bestimmter Wertezuschreibungen und symbolischen Erklärungsmustern legitimiert wird. Ein wichtiger Grund für die wirtschaftliche Ungleichstellung von Mann und Frau ist das dominante Ernährermodell, nach dem der Mann für den Unterhalt der Familie, die Frau für Familien-, Versorgungs- und Beziehungsarbeit hauptverantwortlich ist oder höchstens noch als Zuverdienerin gilt. Dieses Denken manifestiert sich mancherorts in der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung.

⇒ Um die angestrebten entwicklungspolitischen Ziele sowie die Besserstellung von Frauen erreichen zu können, ist es dringend notwendig, die bestehenden makroökonomischen Welthandelsregeln auf ihre geschlechtsspezifischen Auswirkungen auf der Mikroebene, da wo Armut gelebt und erfahren wird, zu überprüfen und die nötige Kohärenz herzustellen.

Die WTO übernimmt das gängige Ökonomiemodell und definiert Ökonomie als Theorie der Marktregelungen und der in Geld gemessenen ökonomischen Tätigkeiten. Die vielen unbezahlten Tätigkeiten, die zu beinahe siebzig Prozent von Frauen geleistet werden, sei dies als Produzentinnen von Gütern, als Haushälterinnen, Erzieherinnen von Kindern, Pflegerinnen von Kranken, als Gemeinschaftsarbeiterinnen usw., sind in diesem Modell nicht mitgedacht. Darum kann, was in der Geldökonomie als Effizienzsteigerung erscheint, in der Realität eine Verschiebung von Arbeitsaufwand vom bezahlten in den unbezahlten Sektor sein und Frauen viel negativer betreffen als Männer. Die unbezahlte Arbeit wird zwar in der vorherrschenden Markttheorie ausgelassen, sie wird aber zugleich als Voraussetzung für das Funktionieren des Marktes stillschweigend vorausgesetzt. In jüngster Zeit wurde diese Art von unbezahlter Arbeit mit dem Begriff Versorgungsökonomie (care economy) bezeichnet. Inzwischen haben viele Länder – auch die Schweiz – Anstrengungen unternommen, die unbezahlte Arbeit statistisch zu erfassen und dadurch sichtbar zu machen.

Aufgrund der ungleichen Stellung von Frauen und Männern, ihrem unterschiedlichen Zugang zu Ressourcen, zu Land und Krediten und der daraus folgenden Arbeitstei-

lung und unterschiedlichen Verantwortlichkeiten sind demnach auch die Auswirkungen von Welthandelsregeln auf die Geschlechter unterschiedlich. Darum sollen als erstes anhand von zwei WTO-Abkommen bisher vernachlässigte Auswirkungen insbesondere auf Frauen beleuchtet werden, und es soll gefragt werden, inwieweit sich der Handlungsspielraum von Frauen durch Handelsliberalisierung vergrößert oder verkleinert.

Weiter werden einige Schlüsselfragen gestellt, mit Hilfe derer geschlechtsspezifische Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf Armut, Beschäftigung, Löhne und die Versorgungsarbeit untersucht werden können. Die Berücksichtigung der Gender-Perspektive in der Handelspolitik ist ein entscheidender Bestandteil, um die Millennium Development Goals (MDGs) zu erreichen.

II. Zwei Beispiele: Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS und das WTO-Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum TRIPS und deren gender spezifische Auswirkungen

Erstes Beispiel: Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS

Bis am 30. Mai 2005, spätestens bis zur WTO-Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember 2005, müssen sich alle 148 WTO-Mitgliedländer zu weiteren Liberalisierungsschritten im Dienstleistungsbereich verpflichten. Der Dienstleistungsbereich ist in der WTO in 12 Sektoren und 160 Subsektoren gegliedert, dazu gehören auch politisch stark regulierte Bereiche wie die öffentlichen Dienstleistungen.

Um die geschlechterspezifischen Auswirkungen des GATS zu verstehen, ist es wichtig, die drei Grundprinzipien der WTO zu verstehen, die auch für das GATS gelten:

1. Marktzugang: die in grossen Koalitionen zusammengeschlossene Dienstleistungsindustrie möchte ungehinderten Marktzugang in möglichst viele WTO-Mitgliedländer. Insbesondere der Dienstleistungsbereich ist stark reguliert.

⇒ **Nationale Regelungen, zum Beispiel Gleichstellungs-, Sozial- und Umweltregelungen, werden zunehmend als Handelsschranken für einen weltweiten Dienstleistungshandel definiert.**

2. Inländerbehandlung: Die Inländerbehandlung fordert die Gleichbehandlung von inländischen und ausländischen Dienstleistungserbringenden;

⇒ **das bedeutet, dass lokale Firmen gegenüber ausländischen Firmen nicht begünstigt werden dürfen. Tatsache ist, dass viele solche lokalen Kleinbetriebe aber von Frauen geführt werden**

3. Meistbegünstigung: Ein Land darf die DienstleistungserbringerInnen eines Landes nicht schlechter als diejenigen aller anderen Länder behandeln.

⇒ **Auch dieses Prinzip bedeutet, dass ausländische Investoren eines bestimmten Landes, die eine besonders nachhaltige Anstellungs- und Umweltpolitik betreiben, nicht bevorzugt werden dürfen gegenüber allen anderen Investoren. Eine gezielte Sozial-, Gleichstellungs- und Umweltpolitik kann deshalb untergraben werden.**

Zwei Themenbereiche sind in den gegenwärtigen WTO-Dienstleistungsverhandlungen aus einer gleichstellungspolitischen Sicht besonders relevant: Die **öffentlichen Dienstleistungen**, bei uns auch Service public genannt, und die **Regulierungsfähigkeit von Regierungen**. Daraus ergeben sich zwei Hauptfragen:

- 1) Welche Auswirkungen hat das WTO-Dienstleistungsabkommen auf den öffentlichen Dienstleistungssektor, wo Frauen sowohl als Konsumentinnen als auch als Angestellte übervertreten (z.B. im Gesundheits- und Bildungssektor) sind?
- 2) Welche Auswirkungen hat das GATS auf die Regulierungsfähigkeit von Regierungen, um eine effektive Geschlechtergerechtigkeit zu garantieren?

1) Auswirkungen von Liberalisierungsverpflichtungen im öffentlichen Sektor

Ein Leck in den sonst geheimen WTO-Verhandlungen hat zutage gebracht, dass die EU für ihre Dienstleistungsunternehmen von zahlreichen Ländern die Öffnung ihrer Märkte in Bereichen der Grundversorgung verlangt (Wasser- und Energieversorgung, Telekommunikation, Transport, Gesundheits- und Bildungswesen). Geben die einzelnen WTO-Mitglieder – darunter viele Entwicklungsländer – diesen Forderungen nach, dann besteht die Gefahr, dass Regierungen ihre Sozialbudgets (noch mehr) entlasten wollen und die Verantwortung, die Grundversorgung für alle zu ermöglichen, ohne entsprechende Auflagen an private Investoren abgeben. Erfahrungen mit den Strukturanpassungen der 80-er Jahre haben gezeigt, dass Frauen überdurchschnittlich unter gekürzten Sozialbudgets zu leiden haben: oftmals sind die von Firmen versprochenen Investitionen – beispielsweise bei der Wasserversorgung - nicht erfolgt, sondern im Gegenteil haben sich die Preise noch erhöht. Frauen, als Verantwortliche für den Haushalt besonders davon betroffen, konnten sich diese Grunddienstleistungen nicht mehr leisten und mussten sie, soweit als möglich, selber erbringen. Der Abbau staatlicher Leistungen bedeutet, dass die Versorgungsarbeit aus dem Erwerbsmarkt herausgedrängt wird und (in der Regel) von den Frauen in ihr System der unbezahlten Arbeitsökonomie übernommen wird. Dadurch erhöht sich der Arbeitsaufwand unbezahlter Arbeit (Versorgungsarbeit), die mehrheitlich von Frauen geleistet wird. Die Reduzierung von Staatsaufgaben sind oft auch mit Entlassungen von Staatsangestellten verbunden. Im Staatssektor sind überdurchschnittlich viele Frauen tätig, sie haben dort leichteren Zugang zu qualifizierten Berufen und finden oft bessere Arbeitsbedingungen und Gleichstellungsmassnahmen vor.

Verlagerte Versorgungsarbeit (Care Work)

Ntuthu Fuzile, Mitarbeiterin bei der Gewerkschaftsausbildungsorganisation Khanya College Johannesburg schilderte anlässlich eines Besuchs in der Schweiz, wie Frauen Versorgungsarbeiten übernehmen mussten, weil staatliche Einrichtungen die Grundversorgung nicht zur Verfügung stellten: «Es existieren private Spitäler, die sich lediglich Wohlhabende leisten können. Die mittellose Bevölkerung geht, wenn überhaupt, in staatliche Spitäler, wo die Bedingungen extrem schlecht sind. Es ist keine Ausstattung vorhanden, manchmal nicht einmal grundlegende Dinge wie Wäsche. Die Leute müssen mitbringen, was sie haben. Und sie müssen die Wäsche zum Waschen mit nach Hause nehmen. Es sind vor allem Frauen, die diese vermehrte Arbeit machen.»

⇒ Öffentliche Dienstleistungen sollten sowohl in der WTO als auch in bilateralen Freihandelsabkommen von Liberalisierungen ausgenommen werden, denn einmal eingegangene Liberalisierungsverpflichtungen können – auch falls die Notwendigkeit bestehen sollte - nicht mehr rückgängig gemacht werden.

2) Auswirkungen auf die Regulierungsfähigkeit, um Geschlechtergerechtigkeit zu fördern

Das GATS-Abkommen anerkennt zwar in der Präambel das Recht der einzelnen Staaten, «zur Erreichung ihrer nationalen politischen Ziele die Erbringung von Dienstleistungen in ihrem Hoheitsgebiet zu regeln und neue Vorschriften hierfür einzuführen», gleichzeitig werden innerstaatliche Regelungen zunehmend als Handelshemmnisse definiert. Mittels sogenannter Notwendigkeitstests soll festgestellt werden, ob staatliche Auflagen nicht mehr als notwendig handelsverzerrend wirken. Die USA verlangen unter Berufung auf Transparenz von allen WTO-Mitgliedern, dass sie neue Regulierungen bei der WTO anmelden. Die anderen WTO-Mitgliedländer sollen das Recht erhalten, sich zu diesen zu äussern, bevor sie im eigenen Land von den zuständigen Einrichtungen abschliessend beraten werden und in Kraft treten. Damit sollen andere Handelsstaaten quasi ein Mitspracherecht bei nationalen Gesetzesvorhaben erhalten.

In einer von der UNCTAD herausgegebenen Publikation „Trade and Gender“ wird betont, dass ein liberalisierter Dienstleistungshandel insbesondere eine Chance für Kleinunternehmerinnen sein könnte. Voraussetzung seien allerdings spezifische Regulierungen zur Gleichstellung der Geschlechter oder gar spezifische Frauenförderungsprogramme.

⇒ Die Folgerung der UNCTAD lautet denn auch, dass Marktöffnungen im Dienstleistungssektor nur da vorgenommen werden sollten, wo solche Gleichstellungsregelungen tatsächlich vorhanden sind.

Aber auch bei einer geschlechtergerechten Regulierung stellt sich noch immer die Frage, inwieweit zum Beispiel Vorzugsbedingungen für von Frauen geführten Betrieben mit dem WTO-Prinzip der „Inländerbehandlung“ zu vereinbaren sind.

Zwei wichtige Dienstleistungssektoren: Tourismus- und Finanzsektor

Die Schweiz verlangt von Entwicklungsländern sowohl im Finanz- als auch im Tourismussektor Marktöffnungen und die Beseitigung von Regulierungen. Darum soll speziell auf diese beiden Bereiche eingegangen werden. Die WTO-Mitglieder – auch die Schweiz – sind aus verhandlungstaktischen Gründen nicht bereit, die detaillierten Liberalisierungsforderungen öffentlich bekanntzumachen. Erst ein Leck der EU-Forderungen haben 1993 das Ausmass dieser Forderungen klargemacht.

Geschlechterspezifische Auswirkungen eines liberalisierten Tourismus

Die kürzlich zur UNO-Organisation ernannte Welttourismusorganisation (WTO-OMT) preist in ihrem Bericht „Tourism and Poverty Alleviation“ den Tourismus als Mittel gegen die Armut, betont jedoch ausdrücklich die Bedeutung von Gesetzen, Steuern, Lenkungsabgaben, Investitionsbedingungen zugunsten der lokalen Bevölkerung wie Regulierungsmassnahmen zum Schutz der Umwelt. Auch im Tourismus herrscht eine Arbeitsteilung entlang der Geschlechtergrenzen vor. Männer sind viel stärker im formellen Sektor tätig, währenddem Frauen als ungelernete Beschäftigte, in ungesicherten Stellungen, je nach Saison Teilzeit angestellt, einen minimalen Lohn erhalten. Frauen sind – wenn überhaupt – eher in kleinen Agenturen tätig. Männer hingegen kontrollieren die grossen Sektoren wie die Flugzeuggesellschaften, Eisenbahnen, Hotelketten, Autovermietungen. Obwohl unter Umständen im Tourismusbereich für Frauen mehr Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden, ist die Frage nach den Arbeitsbedingungen und den Langzeitperspektiven zentral. Insbesondere an Orten, wo der Massentourismus gefördert wird, ist zudem der miteinhergehende ra-

sant wachsende Sextourismus ein grundsätzliches Problem – er gilt unterdessen als eine der beständigsten, saisonunabhängigen und lukrativsten Möglichkeiten für Frauen, Zugang zu Lohnarbeit zu haben.

Auch im Tourismus sollen bei den gegenwärtigen WTO-Verhandlungen noch bestehende Regulierungen zugunsten einer lokalen Entwicklung abgeschafft werden. Die Forderung der EU, zum Beispiel, folgende Regelungen abzuschaffen, lässt befürchten, dass es unter dem GATS-Abkommen schwieriger bis unmöglich wird, geschlechtergerechte Regulierungen neu einzuführen.

So fordert die EU die **Abschaffung**

- von ***Wirtschaftlichkeitsprüfungen***. Gerade wirtschaftliche Bedarfsprüfungen machen jedoch eine sinnvolle lokale und regionale Planung möglich.
- ***von Vorschriften zur Zusammenarbeit mit einem lokalen Partner***.
- ***eines bevorzugten Zugangs zu Regierungsprogrammen oder steuerlichen Anreizen für lokale Anbieter***. Genau solche Förderungsprogramme werden von der UNCTAD als unablässig erachtet, um zu garantieren, dass Frauen ermächtigt werden und von Investitionen profitieren können
- ***von Vorschriften für Investoren, lokales Personal zu beschäftigen***. Tourismus wirkt lediglich dann armutsvermindernd, wenn die lokale Bevölkerung, insbesondere Frauen, neue Arbeitsmöglichkeiten erhalten, wo sie seriös ausgebildet werden.
- ***Begrenzung der Gewinnrückführungen***. Unternehmen sollten verpflichtet werden können, einen Teil ihres Gewinns zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung im Gastland zu reinvestieren

⇒ Damit Tourismus armutsvermindernd wirkt und beiden Geschlechtern zugute kommt, müssen ausdrückliche Investitionsbedingungen formuliert und entsprechende Gesetze erlassen und Lenkungsabgaben eingefordert werden können.

Gender spezifische Auswirkungen liberalisierter Finanzmärkte

Frauen haben aufgrund ihrer Stellung einen schlechteren Zugang zu Krediten als Männer. Sie haben oft keine oder weniger Sicherheiten wie Grundstücke, Gebäude oder Vermögen vorzuweisen und werden von Banken abgewiesen. Es besteht ein dringender Bedarf, lokale Banken zu stärken sowie deren Bereitschaft, günstige Kredite auszugeben.

Die Schweiz drängt insbesondere Schwellenländer, sowohl in den WTO-Verhandlungen als auch in bilateralen Verhandlungen (mit Brasilien, Indien, China, Thailand, Südafrikanische Zollunion SACU) zu Marktöffnungen und ev. sogar zur Abschaffung noch vorhandener Kapitalverkehrskontrollen.

Eine Öffnung gegenüber den globalen Finanzmärkten kommt für viele Länder zu früh. Selbst Institutionen wie der IWF und viele Zentralbanken, die eine Öffnung grundsätzlich befürworten, betonen, dass Länder zuerst Institutionen und regulatorische Standards für eine effektive Bankenaufsicht brauchen. Sonst kann die Konkurrenz mit ausländischen Banken zu einer Schwächung und verstärkten Krisenanfälligkeit der einheimischen Banken führen, da diese sowohl ihre reichere Kundschaft als auch das Personal an die ausländischen Banken verlieren. Dadurch sind die einheimischen Banken noch weniger in der Lage und gewillt, Klein- und Mittelbetrieben günstige Kredite zu offerieren. Frauen sind besonders stark betroffen, haben sie

doch generell einen schlechteren Zugang zu Krediten und sind auf günstige Konditionen angewiesen. Ausländische Banken betätigen sich nur in wenigen Fällen im Retail Banking (Basisdienstleistungen für eine breite Kundschaft). Sie sind vor allem am Private Banking, dem Geschäft mit vermögender Kundschaft (reiche Privatkunden sowie Firmen) interessiert. Die Präsenz ausländischer Banken führt auch nicht generell zu einem höheren Investitionsniveau im Land, da die lokalen Verhältnisse nicht vertraut sind, sondern vermehrt zu Kapitalabfluss in die internationalen Finanzmärkte.

Es ist anzunehmen, dass die Schweiz die gleiche Haltung wie die USA vertritt und bei ihren Liberalisierungs- und Deregulierungsforderungen auch die Abschaffung der noch bestehenden Kapitalverkehrskontrollen verlangt. Seit der Asienkrise wird eine Reihe von negativen Auswirkungen von Kapitalverkehrsliberalisierungen diskutiert: Rasche Kapitalzuflüsse führen im Empfängerland oft zu spekulativen Blasen an der Börse sowie auf den Immobilienmärkten, sie können zudem die Inflation anheizen oder den Wechselkurs auf ein Niveau treiben, das der Exportwirtschaft schadet. Der freie Kapitalverkehr ermöglicht den lokalen Eliten, ihr Vermögen international anzulegen und dabei zumeist noch Steuern zu hinterziehen.

Gender spezifische Auswirkungen der Asienkrise

Im Jahr 2000 haben Ökonominnen und Ökonomen in der Zeitschrift *World Development* (2000) erstmals auf die geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Asienkrise hingewiesen (Lim 2000; Floro/Dymiski 2000; Singh/Zammit 2000). Sie stellten Verknüpfungen fest von den Aktivitäten der internationalen Finanzmärkte und der zunehmenden Informalisierung der Arbeit, von steigender weiblicher Armut und finanzieller Unsicherheit, vom Export einheimischer Arbeiterinnen in andere Länder und Regionen bei gleichzeitiger Abschiebung von meist weiblichen MigrantInnen aus den krisenbelasteten Ländern in ihre Heimatländer, vom Abbau der Sozialprogramme und der zunehmenden Privatisierung und Verlagerung der „Versorgungs“-Aktivitäten in die Haushalte, verbunden mit einer zunehmenden Überbelastung der Frauen. Frauen verloren in einem grösseren Umfang als Männer ihre Arbeit in der formalen Ökonomie und wurden in den prekären Arbeitsbereich verdrängt. Sie waren mit einem starken Reallohnrückgang und einem Anstieg der Lebensmittelpreise konfrontiert, ihre Schulden wuchsen, aber die Möglichkeiten, Kredite aufzunehmen, reduzierten sich. Nach der Krise konnte in Asien ein Anstieg der Frauen- und Kinderprostitution in den Touristenzentren und in der Unterhaltungsindustrie beobachtet werden.

Zweites Beispiel: WTO-Abkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS-Abkommen) sowie TRIPS-Plus-Regelungen in bilateralen Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern

Zwei Punkte innerhalb des TRIPs-Abkommens sind besonders umstritten: Erstens die Patentierung genetischer Ressourcen sowie der erschwerte Zugang zu Medikamenten durch Patente.

Patente auf genetische Ressourcen: Zwar dürfen die WTO-Mitgliedländer nach Art. 27.3b Pflanzen und Tiere von der Patentierung ausnehmen, sie sind jedoch verpflichtet, Mikroorganismen sowie nichtbiologische und mikrobiologische Verfahren zu patentieren. Dies hat zur Folge, dass bei der Umsetzung des TRIPs-Abkommens in nationales Recht gentechnologisch hergestellte Nutzpflanzen patentiert werden müssen, da diese das Produkt eines nichtbiologischen und mikrobiologischen Verfahrens

sind oder patentierte Mikroorganismen beinhalten. Ausserdem sind alle Länder verpflichtet, ein System zum Schutz von Pflanzensorten einzuführen. Dies kann ein selbst entwickeltes Sortenschutzsystem sein, welches an die nationalen Verhältnisse angepasst ist, wie dies zum Beispiel die Organisation Afrikanischer Staaten (OAU) entwickelt hat. Bis jetzt ist es aber noch nicht gelungen, dieses Modellgesetz in nationales Recht umzuwandeln, insbesondere auch darum, weil die USA, die EU aber auch die EFTA-Staaten (Schweiz, Liechtenstein, Norwegen, Island) mit bilateralen Freihandelsverträgen die Entwicklungsländer zwingen, die UPOV-Konvention 91 (Union internationale pour la protection des obtentions végétales) zu unterzeichnen. Diese schränkt das Recht von Bäuerinnen und Bauern, aus der Ernte frei eigenes Saatgut nachzubauen oder Saatgut unter einander zu tauschen, massiv ein.

Gender spezifische Auswirkungen eines verstärkten Patentschutzes in der Landwirtschaft

Um die Auswirkungen geistiger Eigentumsrechte zu ermessen ist es wichtig zu fragen, wer mit gestärkten geistigen Eigentumsrechten welche Produkte entwickeln und Neuerungen kontrollieren kann und in wessen Interesse diese Veränderungen geschehen. Dies verlangt ein klares Verständnis der unterschiedlichen Rollen, die Frauen und Männer in der Landwirtschaft haben. Die Auflagen des TRIPS-Abkommens und insbesondere die sogenannten TRIPS Plus-Regelungen in bilateralen Freihandelsabkommen, die die Schweiz mit Entwicklungsländern abschliesst, betreffen sowohl Männer als auch Frauen, insbesondere Bauern und Bäuerinnen sehr stark und schränken ihren Handlungsspielraum empfindlich ein. Frauen sind stärker von den TRIPS-Regelungen betroffen, da sie eine entscheidende Rolle für die Ernährung ihrer Familien wahrnehmen:

- Frauen arbeiten mehr Arbeitsstunden als Männer und führen in der Landwirtschaft zahlreiche Tätigkeiten aus, vom Anbau über die Verarbeitung von Nahrungsmitteln nach der Ernte bis zur Vermarktung.
- Frauen betreiben mehrheitlich kleinbäuerliche Subsistenzlandwirtschaft. Sie kultivieren vor allem lokale Nahrungspflanzen für den Eigenbedarf und den lokalen Markt und verwenden dafür Saatgut, das jedes Jahr aufbewahrt und lokal getauscht wird.
- Frauen sind mehrheitlich Kleinstbäuerinnen und haben oft nur sehr wenig Land zur Verfügung oder besitzen das Land nicht, das sie bebauen. Oft sind sie im Erbrecht benachteiligt, erhalten selten Kredite und eine schlechtere oder gar keine Ausbildung.
- Frauen haben oft keinen Zugang zu neueren Technologien und haben nicht die nötigen Mittel, sich Saatgut zu kaufen.

Frauen übernehmen trotz (oder gerade wegen) der erschwerten Bedingungen eine entscheidende Rolle in der Landwirtschaft, vor allem bei der Bewahrung von Saatgut. In vielen Entwicklungsländern erzeugen sie mehr als 50% der Nahrungsmittel, in afrikanischen Ländern südlich der Sahara produzieren sie 80% der Nahrungsmittel, in Asien sind beinahe 90% der im Reisanbau beschäftigten Frauen. Die FAO spricht denn auch von einer zunehmenden «Feminisierung der Landwirtschaft».

In vielen Kulturen eignen sich Frauen ein besonderes Wissen über die Pflanzenvielfalt und die Nutzung von Pflanzen an. Oft wird dieses Wissen nur mündlich an die nächste Generation weitergegeben. Das spezifische Wissen und die Erfahrungen der Frauen sowie das kollektive Wissen generell werden durch die Ausweitung des individualisierten, westlich ausgerichteten Systems der Rechte auf geistiges Eigentum

bedroht. Ein starker Patentschutz verschiebt die Macht von Bäuerinnen und Bauern in die Hände von Saatgutkonzernen. Es sind jedoch mehr Bauern, die das neue, von Firmen angebotene Saatgut verwenden und die mit den Firmen verhandeln. Sie müssen das Saatgut jedes Jahr neu kaufen. Dadurch werden das traditionelle Wissen und Praktiken von Frauen in indigenen Gemeinschaften, die Kultur des Bewahrens und Austauschs von Saatgut unterminiert. Auch verlieren die Frauen oft die Kontrolle über das Familieneinkommen. Verfügen Männer über das Haushaltsbudget, so setzen sie oftmals andere Akzente bei den Ausgaben: sie sparen vor allem bei den Ausgaben für Ernährung und Ausbildung und geben mehr Geld für Statussymbole und eigene Bedürfnisse aus. Gleichzeitig erhöht sich die Arbeitszeit der Frauen aufgrund der Erwartung, neben der Fortführung des Subsistenzanbaus zusätzlich in dem vom Mann kontrollierten, marktorientierten Anbau zu arbeiten und da insbesondere einfache, aber zeitaufwendige Tätigkeiten wie Unkrautkontrolle und Ernte durchzuführen. Darüber hinaus werden die Frauen auf ungünstigere und unproduktivere Standorte abgedrängt.

⇒ Es ist darum unabdingbar, dass die einzelnen Länder ihr eigenes angepasstes Sortenschutzsystem entwickeln können, bei dem das lokale Wissen im Zentrum steht und in dem der Zugang zum und die Kontrolle über das Saatgut für die lokalen ProduzentInnen gewährleistet ist. Nutzpflanzen sollten generell nicht patentiert werden.

Zugang zu Medikamenten:

Das TRIPS-Abkommen verpflichtet die WTO-Mitglieder seit dem 1. Januar 2005, Medikamente mit Patentschutz während zwanzig Jahren zu schützen (die ärmsten Länder müssen diese Verpflichtung bis im Jahr 2016 umsetzen). Diese Vorgabe erschwert ärmeren Ländern den Zugang zu billigen Generika. Darum sind Schutzklauseln, wie zum Beispiel die Möglichkeit, Zwangslizenzen zu erteilen, um so wichtiger. Klagen von Pharmafirmen gegen Südafrika und Brasilien, die den Patentschutz bei den Aidsmedikamenten aufgrund der hohen Aidsrate in ihrem Land aufheben wollten (was die WTO im Falle eines Notstands zuließ), haben die Wahrnehmung für den Zusammenhang zwischen Patentschutz und hohen Medikamentenpreisen geschärft. Die Entwicklungsländer erreichten schliesslich, dass 2001 die Doha Erklärung zu „TRIPS-Abkommen und öffentliche Gesundheit“ verabschiedet wurde, die das Recht der Länder bekräftigt, Massnahmen für die öffentliche Gesundheit und die Medikamentenversorgung für alle, zu erlassen. Zusätzlich erhielt der TRIPS-Rat mit dieser Erklärung den Auftrag, eine Lösung zu finden, wie ärmere Länder ohne eigene Pharmaproduktion von der Möglichkeit, Zwangslizenzen für die Produktion von Medikamenten zu erteilen, Gebrauch machen könnten. Am 30. August 2003 verabschiedete der WTO-Generalrat einen Entschluss, in welchem festgehalten wird, dass Entwicklungsländer, die keine Produktionskapazitäten haben, mit einer Zwangslizenz Generika aus einem anderen Land importieren dürfen. Damit können nun arme Länder der Bevölkerung im Rahmen des TRIPS-Abkommens billige Generika zur Verfügung stellen. Diese Flexibilität wird nun aber in bilateralen Handelsabkommen mit Entwicklungsländern wieder unterlaufen. So fordern die EFTA-Länder, voran die Schweiz, von Entwicklungsländern Bestimmungen, die den Patentschutz von pharmazeutischen Produkten über die übliche Dauer von 20 Jahren hinaus verlängern und das Weiterleiten der für die Eintragung eines Medikaments eingereichten Daten an Dritte verbieten. Diese Bestimmungen erschweren wiederum den Zugang zu günstigen Medikamenten für die ärmere Bevölkerung (in der AIDS-Politik hält die DEZA fest, dass das Trips-Abkommen so ausgelegt umgesetzt werden soll, dass die

Priorität der öffentlichen Gesundheit zukommt und die Betroffenen Zugang zu den notwendigen Medikamenten und Therapien haben, Die Aids-Politik der DEZA 2002-2007, S. 8).

Gender spezifische Auswirkungen beim Zugang zu Medikamenten

Sowohl Männer als auch Frauen benötigen günstige Medikamente. Achtzig Prozent der Bevölkerung in den Entwicklungsländern müssen ihre Medikamente selbst bezahlen. Mehr und mehr sind jedoch junge schwangere Frauen zwischen 15 und 25 Jahren HIV positiv. Günstige antiretrovirale Medikamente tragen entscheidend dazu bei, dass das Virus nicht auf das Kind übertragen wird. Frauen benötigen im Zusammenhang mit Schwangerschaften auch vermehrt Basismedikamente sowie Medikamente gegen Geschlechtskrankheiten.

Wenn notwendige Medikamente für die Bevölkerung nicht verfügbar sind, tragen Frauen eine noch grössere Bürde, indem sie die Pflege von Kranken übernehmen, sei dies in der eigenen Familie oder in der Gemeinschaft. (Vgl. oben, Ausführungen zu Care-Economy.)

⇒ Bei der Umsetzung des WTO Entschlusses vom 30. August 2003 in nationales Recht, muss darauf geachtet werden, dass keine pharmazeutischen Produkte (inkl. Impfstoffe und Diagnostika) von der Möglichkeit einer Zwangslizenz ausgenommen werden.

⇒ Bilaterale Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern dürfen keine Klauseln enthalten, die über die TRIPS-Regelungen hinausgehen.

Entwertetes lokales Wissen: In vielen Gemeinschaften, wo mehrheitlich für den Eigenkonsum produziert wird, haben Frauen ein grosses Wissen über die medizinische Wirkung von Heilpflanzen. Dieses Wissen ist durch den Rückgang zahlreicher Pflanzenarten in Gefahr und wird durch den Einzug der westlichen Medizin entwertet. Darum sind in Entwicklungsländern zahlreiche Bestrebungen in Gange, solch lokales Wissen zu sammeln, zu dokumentieren und in den Gemeinden wieder aktiv zu verbreiten. Das WTO-TRIPS Abkommen kann dieses lokale Wissen nicht schützen, wohl aber die intellektuellen Errungenschaften des Nordens. Die im Rahmen der WTO gültigen Regulierungen führen eindeutig zu Diskriminierungen der Wissensträgerinnen des Südens. Im Rahmen der WIPO (World Intellectual Property Organization) versucht man dieses Manko zu beheben, konkrete Resultate haben aber die 2001 gestarteten Verhandlungen nicht gebracht.

Ebenso blockiert ist die Forderung der Länder des Südens im Rahmen der WTO und der WIPO einen Grundsatz zu verankern, dass bei der Eingabe von Patenten dargelegt werden muss, dass der für die Erfindung notwendige Zugang zu genetischen Ressourcen und traditionellem Wissen gemäss den Regeln der Biodiversitätskonvention erfolgte. Diese schreibt vor, dass für den Zugang die vorherige Zustimmung (Prior Informed Consent) und ein Vertrag zur Aufteilung des Nutzens vorliegen muss. Das Schweizer Patentrecht lässt zu, dass auch dann Eigentumsrechte verteilt werden können, wenn die Beschaffung der Ressourcen und traditionellem Wissen (z.B. jenes der Frauen) offenkundig widerrechtlich war.

Im Rahmen der Biodiversitätskonvention sind nun Verhandlungen im Gange, um die Aufteilung des Nutzens wirkungsvoller umzusetzen (Verhandlungen für ein neues Regime zu Access und Benefit-Sharing).

FAZIT:

Die beiden Beispiele (GATS- und TRIPS-Abkommen) machen deutlich, dass die makroökonomischen WTO-Regelungen tief in nationale Politiken und Gesetzgebungen eingreifen und den politischen Handlungsspielraum der einzelnen (Entwicklungs)-Länder zum Teil massiv beschneiden. Es besteht darum die Notwendigkeit nach:

- starker Regulierungen in den einzelnen Ländern zugunsten der ärmeren Bevölkerung und insbesondere der Frauen sowie der Umwelt
- Abänderung von WTO-Regelungen, die den Handlungsspielraum beschneiden
- Kohärenz zwischen handelspolitischen Forderungen (der Schweiz) und entwicklungspolitischen Zielen, beispielsweise der MDGs
- Kohärenz zwischen WTO-Abkommen und UNO-Konventionen (beispielsweise CEDAW, Biodiversitätskonvention)
- Stärkung der Gouvernanzmechanismen innerhalb der WTO zur Entwicklung von multilateralen Gouvernanzmechanismen

III. Key Questions: Welche Fragen müssen in den laufenden WTO-Verhandlungen sowie bei Verhandlungen über bilaterale Freihandelsabkommen gestellt werden, um die Ungleichstellung von Frauen und Männern zu vermindern?

Bis zur nächsten WTO-Ministerkonferenz in Hongkong (13.-18. Dezember 2005) soll entschieden werden, wie die in Doha ausgerufene „Entwicklungsrunde“ aussehen soll. Seit dem Bestehen der WTO 1995 wurden laufend neue Liberalisierungsrunden lanciert, ohne deren Auswirkungen in irgendeiner Art zu überprüfen. Zwar werden von der WTO regelmässig Länderberichte, die sogenannten Trade Policy Reviews, erstellt. Darin wird jedoch lediglich danach gefragt, inwieweit die einzelnen Ländern ihre Liberalisierungsverpflichtungen auch tatsächlich umgesetzt haben. **Es wird nicht danach gefragt, wie sich dieses Makroökonomische Modell auf die Mikroebene auswirkt.** Länderstatistiken geben in der Regel keinen Aufschluss über ungleiche Verteilung innerhalb des Landes.

Da Handelsregeln sowohl der WTO als auch der bilateralen Freihandelsabkommen als geschlechtsneutral betrachtet werden, wird den geschlechtsspezifischen Auswirkungen zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

Um den Anspruch einer wirklichen Entwicklungsrunde zu erfüllen, sind vor weiteren Liberalisierungsschritten sorgfältige, unabhängige und geschlechtsspezifische Untersuchungen (Assessments) zentral. So versucht denn auch die EU seit mehreren Jahren, ein Sustainable Impact Assessment (SIA) zu erstellen, in dem allerdings Gender noch eine marginale Rolle spielt. Ökonominen sind daran, Indikatoren zu entwickeln, anhand derer die Auswirkungen von Handelsliberalisierungen in speziellen Sektoren geschlechtsspezifisch untersucht werden können. Voraussetzung ist allerdings, dass in den einzelnen Ländern überhaupt geschlechtsspezifische Daten erhoben werden.

Die Ökonomin Irene van Staveren vom Institute of Social Studies, Den Haag, hat für das europäische Netzwerk WIDE (Women in Development in Europe) ein quantitatives Messinstrument entwickelt, welches die geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Handelsliberalisierung untersucht. Sie stellt darin folgende **Schlüsselfragen**:

- Wie entwickelt sich der Handel aufgrund von Zollabbaumassnahmen und Subventionsabbau (Handelsvolumen, Handelsmuster, Wachstum/Einbruch?) und wie verändert sich aufgrund von Handelsliberalisierungen bestimmter Sektoren die soziale und ökonomische Situation von Frauen und Männern?

- Erhöhen sich durch Handelsliberalisierung die Arbeitsmöglichkeiten für Frauen?
- Verändern sich die Arbeitslosenstrukturen geschlechtsspezifisch?
- Wird die ökonomische Autonomie von Frauen gefördert?
- Erhalten die Frauen eine bessere Kontrolle über ihr Einkommen, über Ressourcen, über Technologien, um auch die Situation ihrer Kinder zu verbessern?
- Erhöht sich oder schrumpft der Anteil der unbezahlten Arbeit?
- Wie verändert sich die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung?
- welche Verschiebungen gibt es bei der geschlechtsspezifischen Verwendung von Zeit?

- Sind Frauen und Männer in die Entscheidungsprozesse einbezogen?

- Wie hoch ist der Anteil der Frauen in Handelsdelegationen?
- Existieren Gleichstellungsklauseln in allen Politiken?
- Wie wird die Geschlechterungleichheit thematisiert?

Die Beantwortung solcher Fragen sollen Aussagen darüber erlauben, inwiefern Frauen und Männer von einem intensivierten Welthandel profitieren, aber auch umgekehrt, inwiefern bestehende Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern das Handelsvolumen beeinflussen.

Die Ergebnisse sollen verantwortliche Handelsdelegierte dazu befähigen, Entscheide darüber zu fällen

- in welchen Sektoren überhaupt Marktöffnungen sinnvoll sind
- welche Sektoren besonders gefördert und/oder geschützt werden müssen
- welche Schutzmassnahmen unbedingt erhalten oder neu eingeführt werden müssen
- wann eine verstärkte Ausrichtung auf den Export sinnvoll ist und welche Zusatzmassnahmen/Förderungsmassnahmen damit verbunden sind

um die Besserstellung von Frauen zu garantieren

Im Aussenwirtschaftsbericht 2004 betont der Bundesrat die grosse Bedeutung sowohl von multilateralen Abkommen im Rahmen der WTO als auch zunehmend von bilateralen Freihandelsabkommen, u.a. mit Entwicklungsländern.

⇒ Um Kohärenz zwischen handels- und entwicklungspolitischen Zielen herzustellen, ist es unablässig, dass die Schweiz denjenigen Ländern, mit denen sie Freihandelsabkommen abschliesst, Unterstützung anbietet, um geschlechtsspezifische Datenerhebungen, Evaluationen, Prognosen sowie Case studies durchführen zu können. Um diesen Prozess in Gange zu bringen, ist es notwendig, dass die verschiedenen Bundesämter über die detaillierten Liberalisierungsforderungen der Schweiz an die Entwicklungsländer informiert sind.

Rolle der DEZA

Im folgenden sollen einige Handlungsoptionen für die DEZA skizziert werden, um sowohl die WTO-Verhandlungen und -Regelungen beeinflussen zu können:

Schweiz:

- Die Liberalisierungsforderungen der Schweiz an Entwicklungsländer sollen im Detail transparent gemacht werden
- Um Kohärenz zwischen den Wirtschaftsinteressen der Schweiz und entwicklungspolitischen Zielen (MDG, Verpflichtungen der UNO-Frauenkonferenz in Beijing und CEDAW) sicherzustellen, bringt die DEZA die entwicklungspolitische Sicht bei der Verabschiedung des Verhandlungsmandats ein
- Teilnahme der DEZA in den Handelsdelegationen an den WTO-Ministerkonferenzen, um während des Verhandlungsprozesses genderspezifische und entwicklungspolitische Aspekte einbringen zu können (in der Delegationszusammensetzung und im Konsultationsverfahren werden die gleichstellungspolitischen Forderungen berücksichtigt)

Bilateral

- Unterstützung beim Aufbau von geschlechtsspezifischen Daten zur wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen und Männern
- Case studies: Auswirkungen eines liberalisierten Sektors
- Unterstützung von Assessments von Handelsliberalisierung
- Aufzeigen von Konflikten zwischen Armutsbekämpfungsstrategien und den Auswirkungen der WTO-Regelungen auf Mikroebene

Multilateral

- Unterstützung von Strategien, die darauf ausgerichtet sind, Bedingungen zu schaffen, unter welchen die Geschlechterungleichheit vermindert und der Feminisierung von Armut Einhalt geboten werden kann
- Capacity Building für Delegationen und/oder VertreterInnen der Zivilgesellschaft zu geschlechtsspezifischen Aspekten im Zusammenhang mit bi- und multilateralen Verhandlungen

24. Mai 2005, Marianne Hochuli, Erklärung von Bern

Literatur zum Thema Gender spezifische Auswirkungen von multilateralen (WTO) und bilateralen Handelsregeln

Beneria, Lourdes, Gender, Development and Globalization, Economics as if all people mattered, New York & London, 2003.

Floro, Maria and Dymski, Gary, 2000: Financial Crisis, Gender, and Power: An Analytical Framework, World Development, Vol. 28, No 7, 1269-1283.

Gender Equality and Trade-Related Capacity Building. A resource tool for practitioners, Canadian International Development Agency.

Hochuli, Marianne/Plüss, Christine, Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS und die Förderung eines nachhaltigen Tourismus in Entwicklungsländern – ein Widerspruch? Positionspapier der Erklärung von Bern und des Arbeitskreises Tourismus & Entwicklung zur Liberalisierungspolitik der Welthandelsorganisation im Tourismussektor, 2004.

Hochuli, Marianne/Missbach, Andreas, Entwicklungspolitisch verantwortungslos – die Schweizer Position in den GATS-Finanzmarktverhandlungen, 2004.

International Gender and Trade Network at Cancun, WTO Fifth Ministerial Meeting Cancun, Mexico, September 10-14, 2003.

Lim, Joseph, 2000: The Effects on the East Asian Crisis on the Employment of Women and Men: The Philippine Case. World Development, Vol. 28, No7, 1285-1306.

Patente auf Leben und die Bedrohung der Ernährungssicherheit, CIDSE, 2000, auf website www.cidse.org, Stand 20. März 2005.

Riley, Maria, Women's Economic Agenda in the 21st Century, Occasional Paper Series on Gender, Trade and Development, Center of Concern, Washington, June 2001.

Singh, Ajit/Zammit, Ann, 2000: International Capital Flows: Identifying the Gender Dimensions. World Development. Vol. 28, No. 7, 1249-1268.

Suresh, K.T.: Why the GATS is a wrong framework through which to liberalise tourism, EQUATIONS Policy Briefing, WTO-International Symposium on Trade in Tourism Services, March 2004.

Swamy, Gurushri, International Trade and Women, EPW Perspectives, November 6, 2004.

Trade and Gender. Opportunities and Challenges for Developing Countries, edited by Anh-Nga Tran-Nguyen and Americo Beviglia Zampetti, United Nations, New York and Geneva, 2004.

Van Staveren, Irene, Gender and Trade Indicators. WIDE Information Sheet, 2002.

Van Staveren, Irene, Instruments for gender equality in trade agreements, European Union – Mercosur – Mexico. WIDE Publication, Brussels 2001.

White, Marceline, GATS and Women, Foreign Policy In Focus, Volume 6, Number 2, January 2001.

Williams, Mariama, The Political Economy of Tourism Liberalization, Gender and the GATS, auf www.coc.org/.

Young, Brigitte/ Hoppe, Hella, The Doha Development Round, Gender and Social Reproduction. Dialogue on Globalization, Occasional Papers No 7/ July 2003.

Young, Brigitte, Entwicklungsfinanzierung, Finanzkrisen in Asien und die „Feminisierung der Menschlichen Sicherheit“, in: Femina politica, 11. Jg. Heft 1/2002.