

## Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf Frauenrechte im Niger\*

Marianne Vicari

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Das Frauenrechtsübereinkommen
- III. Hintergründe zur Handelsliberalisierung
- IV. Situation der Frauenrechte im Niger und Auswirkung der Handelsliberalisierung
- V. Ausblick und Lösungsansätze

### I. Einleitung

Die Liberalisierung des Handels kann starke Auswirkungen auf Rechte benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen haben. Dies soll im folgenden anhand der Frauenrechte im Niger gezeigt werden. Zwar ist die Situation im Niger eine besonders extreme. Dennoch können auch auf andere Länder übertragbare Mechanismen der Liberalisierung gezeigt werden.

Niger ist eines der am wenigsten entwickelten Länder<sup>1</sup> und ein Netto-Nahrungs-Importeur<sup>2</sup>. Der Niger wurde während der Phase des Pflanzenwachstums 2004 von einer Dürre und einer Heuschreckenplage

heimgesucht,<sup>3</sup> 2005 kam es infolgedessen zu einer Nahrungsmittelkatastrophe<sup>4</sup>. Die weitergehenden Auswirkungen dieser Katastrophe zeigten sich im Sommer 2006.<sup>5</sup> Denn die vorherrschende exportorientierte Handelspolitik verschärft das Nahrungsproblem im Niger. Davon sind insbesondere die nigrischen Frauen betroffen, die sich selbst und ihre Kinder versorgen müssen. Die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten sind dabei besonders gefährdet.

Dieser Artikel soll Verpflichtungen Nigers unter der Frauenrechtskonvention darlegen (II), Hintergründe zur aktuellen Wirtschaftspolitik im Niger und weltweit liefern (III) und Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf Rechte der Frauen im Niger deutlich machen (IV). Zum Schluß werden Lösungsansätze aufgezeigt (V).

### II. Das Frauenrechtsübereinkommen

#### 1. CEDAW

##### a. Überblick

Die Rechte der Frauen sind durch verschiedene Abkommen garantiert. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Con-

\* Anmerkung der Redaktion: Der Text wurde im Oktober 2006 eingereicht und im Jahr 2007 zur Veröffentlichung angenommen. Die Verfügbarkeit der im Internet veröffentlichten Dokumente wurde vor der Drucklegung erneut überprüft; Ratifikationsstände etc. wurden aktualisiert.

<sup>1</sup> UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Countries, Small Island Developing States, List of Least Developed Countries, Oktober 2006, abrufbar unter [www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/list.htm](http://www.un.org/special-rep/ohrls/ldc/list.htm).

<sup>2</sup> World Trade Organization, Trade Profiles – Niger, März 2006, abrufbar unter <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=NE>.

<sup>3</sup> UNICEF, Children and Women bearing the brunt of Niger's food security crises, Juli 2005, abrufbar unter [www.unicef.org/infobycountry/niger\\_27639.html](http://www.unicef.org/infobycountry/niger_27639.html).

<sup>4</sup> UN Generalversammlung, Interim report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the right to food, UN-Dok A/60/350, Nr. 9-16.

<sup>5</sup> S. den Bericht 3D – Trade – Human Rights – Equitable Economy, Niger: Agricultural trade liberalization and women's rights, August 2006, Nr. 1, abrufbar unter [www.3dthree.org/pdf\\_3D/3DCEDAWNigerAg.pdf](http://www.3dthree.org/pdf_3D/3DCEDAWNigerAg.pdf).

vention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW)<sup>6</sup> ist dabei das wichtigste. Die Rechte aus diesem Übereinkommen werden durch die Marktliberalisierung am stärksten tangiert.

Im Dezember 1979 wurde das Übereinkommen unterzeichnet. Niger trat der Konvention im August 1999 bei. Im September 2004 ratifizierte er auch das Zusatzprotokoll,<sup>7</sup> das Individualbeschwerden von Frauen ermöglicht. 1981 trat das Übereinkommen in Kraft. Heute haben es 185 Staaten, darunter auch Deutschland, ratifiziert;<sup>8</sup> es gilt somit fast weltweit. Die Konvention ist inzwischen das wichtigste rechtliche Instrument zum Schutz von Frauenrechten.<sup>9</sup> Zwar wurden Frauenrechte auch vorher schon in verschiedenen Erklärungen und Menschenrechtsverträgen erwähnt; das Frauenrechtsübereinkommen bündelt aber die verschiedenen Rechte. Inhaltlicher Vorläufer der speziellen Frauenrechte ist das allgemeine Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts.

Die Präambel des Abkommens verweist auf diese früheren Übereinkommen. Artikel 1 bis 16 und 24 benennen die spezifischen Rechte, die das Abkommen gibt. Artikel 17 bis 22 regeln den Mechanismus zur Überwachung des Abkommens: die Mitgliedstaaten berichten periodisch vor dem Frauenrechtsausschuß. Artikel 23 regelt das Verhältnis zu bestehenden Normen; Artikel 25 bis 30 enthalten sonstige Bestimmungen.

---

<sup>6</sup> UNTS Bd. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II, S. 648.

<sup>7</sup> UN-Dok. A/RES/54/4; BGBl. 2001 II, S. 1238.

<sup>8</sup> *UN Division for the Advancement of Women, CEDAW, State Parties, September 2006*, abrufbar unter [www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/states.htm).

<sup>9</sup> *Hanna Beate Schöpp-Schilling, Bedeutung und Auswirkung des Frauenrechtsübereinkommens in: Eckart Klein (Hrsg.), 20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 5) 2000, S. 13-30 (S. 14).*

Die Verpflichtungen des Abkommens sind rechtsverbindlich und nicht nur unverbindliche Grundsatzserklärungen. Dies ist der Regelfall bei Abkommen. Die Bestimmungen bleiben rechtlich verpflichtend, auch wenn bestimmte Pflichten nur soweit erfüllt werden müssen, wie Ressourcen dazu vorhanden sind (so zum Beispiel im Sozialpakt). Denn sobald Mittel vorhanden sind, müssen diese auch genutzt werden, um die Verpflichtungen zu erfüllen.

Das Übereinkommen postuliert nebeneinander „korrigierende“ und „nicht-diskriminierende Rechtsstandards.“<sup>10</sup> Korrigierend sind die Verpflichtungen, die eine Besserstellung von Frauen gegenüber Männern ermöglichen. Nicht-diskriminierend sind jene, die betonen, daß Frauen bei der Anwendung bestimmter Rechte nicht aufgrund ihres Geschlechts benachteiligt werden dürfen.

#### b. CEDAW und Liberalisierung

Im folgenden sollen kurz jene Artikel erläutert werden, auf deren Rechte die Handelsliberalisierung einen besonders starken Einfluß hat.

Artikel 4 erlaubt den Staaten, zeitweilige Sondermaßnahmen zur Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frau und Mann vorzunehmen. Maßnahmen, die eigentlich gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot verstoßen würden, da sie Männer benachteiligen, gelten ausnahmsweise als zulässig, wenn sie mit dem Ziel vorgenommen werden, die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern, und zeitlich beschränkt sind. Diese Maßnahmen müssen wieder aufgehoben werden, sobald das Ziel erreicht ist.

Artikel 11 befaßt sich mit dem Arbeitsleben. Er beinhaltet insbesondere das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit (Art. 11 Abs. I lit. d). Daneben wird die Berufswahlfreiheit garantiert (Art. 11 Abs. I lit. b

---

<sup>10</sup> *Schöpp-Schilling (Fn 9), S. 14.*

und lit. c). Aber auch gesundheitliche Aspekte des Berufslebens werden von Artikel 11 umfaßt (Art. 11 Abs. I lit. f). Absatz 2 verbürgt spezielle Rechte für Schwangere und Stillende. Daneben gibt Artikel 11 auch das Recht auf soziale Sicherung (Art. 11 Abs. I lit. e, Abs. II lit. c).

Artikel 12 postuliert ein umfassendes Recht auf Gesundheit. Dieser Artikel beinhaltet neben dem Recht auf Zugang zu Gesundheitseinrichtungen auch das Recht auf Nahrung.

Artikel 14 berücksichtigt die besonderen Umstände, unter denen sich Frauen in ländlichen Gebieten befinden, und betont die Wichtigkeit der Anwendung der Konventionsrechte auch auf sie. Artikel 14 Absatz II wiederholt noch einmal eine Reihe von in dem Abkommen verbürgten Rechten, insbesondere Teilhaberechten.

Niger hat eine große Zahl an Vorbehalten zu dem Übereinkommen erklärt. Hintergrund ist seine muslimisch-patriarchalische Tradition, aufgrund derer er einige Bestimmungen zur Gleichstellung der Frau im Ehe- und Familienleben nicht akzeptieren möchte. Zu den im folgenden behandelten Themen erklärte er aber keine Vorbehalte.

Die Mitgliedstaaten müssen einen Eingangsbericht und dann alle vier Jahre einen Folgebericht einreichen. Diese Berichte werden von dem Frauenrechtsausschuß (Committee on the Elimination of Discrimination Against Women) untersucht. Der Niger legte im Juni 2001 in kombinierter Version seine ersten zwei Berichte vor, der Ausschuß hat sich damit auf seiner 38. Tagung im Mai 2007 befaßt.<sup>11</sup> Dabei lobte er Niger für den offenen Bericht, die hochrangige Delegation und den politischen Willen Benachteiligung von Frauen abzubauen,<sup>12</sup> bemängelte aber auch das Fehlen vieler Daten und vor allem, daß es im nigrischen Recht keine ausdrückliche Defini-

tion von Frauendiskriminierung gebe<sup>13</sup>. Der Frauenrechtsausschuß äußerte sich zudem besorgt über die Vorbehalte, die Niger zu dem Frauenrechtsübereinkommen erklärt hat und wies darauf hin, daß Vorbehalte gegen Art. 2 und 16 des Abkommen nicht mit Sinn und Zweck vereinbar sind.<sup>14</sup> Somit sind diese Vorbehalte ungültig. Die Vorbehalte lassen sich mit der muslimisch-patriarchalische Tradition des Nigers erklären. Gerade diese hat der Ausschuß an mehreren Stellen kritisiert.<sup>15</sup>

## 2. Allgemeine Empfehlungen

Der Frauenrechtsausschuß legt in unregelmäßigen Abständen allgemeine Empfehlungen vor, wie bestimmte Artikel zu interpretieren sind oder welche Maßnahmen zum Erreichen der Konventionsziele ergriffen werden sollten. In den Empfehlungen greift der Ausschuß aber auch Themen auf, die in dem Übereinkommen nicht oder nur rudimentär enthalten sind. Diese Empfehlungen werden allgemein als rechtlich nicht verbindlich angesehen. Das heißt aber nicht, daß sie keine rechtliche Wirkung haben, denn die Argumentationslast der Staaten, die sich nicht an die allgemeinen Empfehlungen halten, ist groß.<sup>16</sup> Wenn Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Abkommen die allgemeinen Empfehlungen für irrelevant halten, verletzen sie ihre Verpflichtung, das Übereinkommen nach Treu und Glauben umzusetzen.<sup>17</sup> Denn die allgemeinen Empfehlungen setzen als Kommentierungen

<sup>11</sup> CEDAW, UN-Dok. CEDAW/C/NER/CO/2.

<sup>12</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffern 1-3.

<sup>13</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffern 5, 23, 26, 31, 34, 36-38.

<sup>14</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffer 9.

<sup>15</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffer 8-10

<sup>16</sup> Eckart Klein, Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der VN-Vertragsorgane, in: Deutsches Institut für Menschenrechts (Hrsg.), Die ‚general comments‘ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 19-31 (S. 29).

<sup>17</sup> Eckart Klein, General Comments - Zu einem eher unbekanntem Instrument des Menschenrechtsschutzes, in: Jörn Ipsen/Edzard Schmidt-Jortzig, Recht - Staat - Gemeinwohl, Festschrift für Dieter Rauschnig, 2001, S. 310-311 (S. 307f).

Maßstäbe und sollen den Staaten bei der Auslegung der Konventionen helfen.<sup>18</sup> Der Frauenrechtsausschuß hat klargestellt, daß er erwartet, daß die Vertragsparteien diese Interpretationen bei der Umsetzung des Übereinkommens und bei der Berichterstattung darüber berücksichtigen.<sup>19</sup>

In der allgemeinen Empfehlung Nummer 16 befaßt sich der Ausschuß mit unbezahlten weiblichen Arbeitskräften in ländlichen und städtischen Familienunternehmen.<sup>20</sup> Er stellt klar, daß unbezahlte Arbeit von Frauen Ausbeutung ist und damit gegen das Übereinkommen verstößt. Den Staaten wird empfohlen, die Bezahlung und soziale Absicherung für diese Frauen zu gewährleisten.

### 3. Andere Menschenrechtsverträge

Nicht nur CEDAW enthält Rechte, die für die wirtschaftliche Situation der Frauen wichtig sind. Andere bedeutende Konventionen sind der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>21</sup> und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker,<sup>22</sup> die beide 1986 vom Niger ratifiziert wurden. Diese Abkommen verbürgen ebenfalls Teilhaberechte und wirtschaftliche Rechte. Die Rechte

richten sich an Frauen und Männer gleichermaßen. Durch das allgemeine Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts verbieten sie, daß Frauen bei der Anwendung dieser Rechte diskriminiert werden. Sie gehen aber nicht so weit wie das Frauenrechtsübereinkommen, da sie spezielle Sondermaßnahmen zugunsten von Frauen nicht vorsehen. Das Protokoll zu der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker über die Rechte der Frau in Afrika<sup>23</sup> hat Niger bisher nicht ratifiziert.

### III. Hintergründe zur Handelsliberalisierung

Verletzungen von Menschenrechten sind rechtlich nur dann relevant, wenn sie dem Staat dergestalt zugerechnet werden können, daß die Schlechterstellung des Individuums gleichzeitig eine Verletzung der völkerrechtlichen Verpflichtung des Staates darstellt.

Daher kann staatliche Makropolitik als solche, die auf den ersten Blick keine Auswirkung auf die einzelnen Menschen hat, sehr wohl eine Menschenrechtsverletzung sein. Deshalb sollen im folgenden die wirtschaftliche Lage des Nigers und die handelsrechtlichen und politischen Hintergründe geschildert werden. Im nachfolgenden Kapitel (IV) werden dann die Auswirkungen dieser Handelspolitik auf die Frauenrechte gezeigt.

#### 1. Wirtschaftliche Situation des Niger

Als eines der am wenigsten entwickelten Länder der Welt ist Niger ein Netto-Nahrungs-Importeur.<sup>24</sup> Die Bevölkerung Nigers ist die am schnellsten wachsende der Welt,<sup>25</sup> eine Frau bekommt im Durch-

<sup>18</sup> Eibe Riedel, Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in: Deutsches Institut für Menschenrechts (Hrsg.), Die ‚general comments‘ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 160-171 (S. 164).

<sup>19</sup> Hanna Beate Schöpp-Schilling, Die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, in: Deutsches Institut für Menschenrechts (Hrsg.), Die ‚general comments‘ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 413-425 (S. 414).

<sup>20</sup> UN-Dok. A/46/38, Kapitel I; deutsche Übersetzung in: Deutsches Institut für Menschenrechts (Hrsg.), Die ‚general comments‘ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 445.

<sup>21</sup> UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 1973 II, S. 1569.

<sup>22</sup> Text abrufbar unter [www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Banjul%20Charter.pdf](http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Banjul%20Charter.pdf).

<sup>23</sup> Abrufbar unter [http://www.achpr.org/english/\\_info/women\\_en.html](http://www.achpr.org/english/_info/women_en.html)

<sup>24</sup> S. Fn. 1 und 2.

<sup>25</sup> *United Nations Development Programme, Human Development Report, Demographic trends, 2005*, abrufbar unter <http://hdr.undp.org/statistics/data/indicators.cfm?x=40&y=1&z=1>.

schnitt 7,9 Kinder.<sup>26</sup> Zum Vergleich: in Deutschland sind es 1,3 Kinder pro Frau.<sup>27</sup>

Auch nach der Dekolonisierung behielt der Niger enge wirtschaftliche Verbindungen zu Frankreich und damit zur EU. Die EU stellt daher heute den wichtigsten Handelspartner Nigers dar. 43,9 Prozent des nigrischen Exports gehen in die EU und 27 Prozent des Imports stammen von dort.<sup>28</sup> Nigers Wirtschaft basiert hauptsächlich auf der Landwirtschaft. 82 Prozent der nigrischen Familien leben auf dem Land.<sup>29</sup> Ein großer Teil der Bevölkerung leidet unter chronischer Nahrungsunsicherheit.<sup>30</sup>

## 2. Bindung der Bretton-Woods-Institutionen und der WTO an Menschenrechte

Als armes Land ist Niger auf Darlehen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank angewiesen. Die Bedingungen, unter denen die internationalen Finanzinstitutionen Kredite vergeben, zielen meist auf Privatisierung und Handelsliberalisierung.<sup>31</sup> Weltbank und internationaler Währungsfonds sind Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. Gemäß Artikel 63 der Satzung der Vereinten Nationen<sup>32</sup> haben sie einen Vertrag mit den Vereinten Nationen geschlossen, um die in Artikel 55 ge-

nannten Ziele zu verwirklichen.<sup>33</sup> Zu diesen Zielen gehört auch „die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.“ (Art. 55 c). Weltbank und Internationaler Währungsfonds sind daher an die Menschenrechte gebunden.<sup>34</sup>

Die Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) ist dagegen eine autonome Organisation und nicht in die „Familie“ der Vereinten Nationen eingegliedert. Die Bindung an die Menschenrechte ergibt sich in diesem Fall daraus, daß jeder Mitgliedstaat der Organisation mindestens einen wichtigen Menschenrechtsvertrag ratifiziert hat und zudem gewohnheitsrechtlich an die Menschenrechte gebunden ist.

## 3. Vom Landwirtschaftsübereinkommen zu Economic Partnership Agreements

Seit 1996 ist Niger WTO-Mitglied. 1993 wurde das Landwirtschaftsübereinkommen (Agreement on Agriculture, AoA)<sup>35</sup> im Rahmen der WTO geschlossen. Das Landwirtschaftsübereinkommen beinhaltet drei Grundpfeiler: verbesserten Zugang für ausländische Produkte durch Zollabbau, den Abbau innerstaatlicher Subventionen und den Abbau von Exportsubventionen.

Grundsätzlich erkennt das Landwirtschaftsübereinkommen dabei die schwache Position von wenig entwickelten Ländern an und erlaubt eine besondere und differenzierte Behandlung dieser Länder. Das heißt, daß Entwicklungsländer Zölle nicht

<sup>26</sup> Population Reference Bureau, abrufbar unter [www.prb.org/datafind/datafinder7.htm](http://www.prb.org/datafind/datafinder7.htm).

<sup>27</sup> Population Reference Bureau (Fn. 26).

<sup>28</sup> WTO (Fn. 2).

<sup>29</sup> Niger, Combined initial and second periodic reports of States parties, UN-Dok. CEDAW/C/NER/1-2, Kapitel 1.1.3.

<sup>30</sup> United Nations World Food Programme, Excerpts from the Niger Comprehensive Food Security Vulnerability Assessment, 2005, abrufbar unter <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp073376.pdf>.

<sup>31</sup> 3D (Fn. 5), Nr. 17.

<sup>32</sup> UN Conference on International Organization Documents Bd. 15 (1945), S. 335; BGBl. 1973 II, S. 430.

<sup>33</sup> Klaus Hüfner, Sonderorganisationen, in: Helmut Volger, (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, 2000, S. 487-491 (S. 487).

<sup>34</sup> Allgemein dazu Ulrike Suchsland-Maser, Menschenrechte und die Politik multilateraler Finanzinstitute, Eine Untersuchung unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten an den Beispielen der Weltbank, des Währungsfonds und regionaler Entwicklungsbanken, 1999.

<sup>35</sup> Abrufbar unter [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf).

in dem Maße abbauen müssen wie Industrienationen, und daß sie mehr Zeit haben, die Anforderungen des Landwirtschaftsabkommens umzusetzen.

In der Vergangenheit räumte die Europäische Union AKP-Staaten (afrikanische, karibische und pazifische Staaten; die ehemaligen Kolonien) einseitige Handelspräferenzen ein, indem sie ihnen einseitig den europäischen Markt öffnete, ohne von ihnen Zölle zu verlangen. Diese Vorteile nur für AKP-Staaten verstoßen allerdings gegen die WTO-Prinzipien, nach denen ein WTO-Mitglied solche Handelspräferenzen nur unterschiedslos für alle anwenden darf. Die EU müßte also auch allen anderen Staaten, die Mitglied der WTO sind, gleichen Zugang zu ihrem Markt gewähren. Bis 2008 muß die Bevorzugung der AKP-Staaten auslaufen. In dem Abkommen von Cotonou wurden die Grundlinien der Verhandlungen zwischen der EU und der ECOWAS (Economic Community of West Africa in der auch Niger Mitglied ist) für die zukünftigen Handelsbeziehungen festgelegt. Es sollen nun Economic Partnership Agreements (EPA) geschlossen werden.

Mit diesen Verhandlungen strebt die EU Freihandelsabkommen an,<sup>36</sup> das Ergebnis wäre eine Freihandelszone. In einer Freihandelszone werden die Zölle zwischen den teilnehmenden Ländern abgeschafft, gegenüber Drittstaaten bleiben allerdings unterschiedliche Zölle bestehen. Die EU sieht Economic Partnership Agreements im Rahmen der WTO angesiedelt.<sup>37</sup> Der wichtigste Vertrag im Rahmen der WTO ist das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT)<sup>38</sup>. Durch die Freihandelsbetonung der Economic Agreement Partnerships ist Artikel 24 GATT, der sich mit Freihandels-

zonen befaßt, einschlägig. Dieser beinhaltet aber nicht die Möglichkeit der besonderen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsländern. Die besondere Situation, in der Entwicklungsländer sich befinden, wird hier also, anders als im Landwirtschaftsabkommen, nicht zur Kenntnis genommen.

#### 4. Partizipation an Verhandlungen

Für wenig entwickelte Staaten ist es schwierig, an den EPA-Verhandlungen teilzunehmen, da ein großes Ungleichgewicht zwischen den Verhandlungsparteien besteht. Es gibt zum Beispiel nicht genug Kapazitäten in den Entwicklungsländern, um in der WTO teilzunehmen und gleichzeitig mit der EU zu verhandeln,<sup>39</sup> auch weil die Delegationen klein sind.<sup>40</sup> Zudem sind die kleineren Staaten von der EU abhängig, umgekehrt ist der Handel mit diesen Staaten für die EU relativ unbedeutend. Während die EU der Haupthandelspartner des Nigers ist, macht der Anteil des nigrischen Handels mit der EU für diese einen verschwindend geringen Beitrag aus. Die AKP-Staaten haben sich in der WTO zur sogenannten G-90 zusammengeschlossen.<sup>41</sup> Dadurch stellen sie dort eine ernstzunehmende Verhandlungsmacht dar, die ihre eigenen entwicklungspolitischen Prioritäten verteidigen kann.<sup>42</sup> Diese Möglichkeit ist bei den EPA-Verhandlungen wegen der starken Abhängigkeit von der EU deutlich schwieriger.

<sup>36</sup> *Europäische Gemeinschaften*, Globalisierung als Chance für alle, 2003, S. 19; 3D (Fn. 5), Nr. 23; *Africa Trade Network et al.*, Six Reasons to Oppose EPAs in their Current Form, Nov. 2004, Myth 1, abrufbar unter [www.cafod.org.uk/var/storage/original/application/php55ua3C.pdf](http://www.cafod.org.uk/var/storage/original/application/php55ua3C.pdf).

<sup>37</sup> *Africa Trade Network et al.* (Fn. 36), Myth 1.

<sup>38</sup> ABl. 1994 L 336/11.

<sup>39</sup> *Abc Burkina*, Some good reasons for delaying the signature of an EPA between the EU and West Africa, in: *View of the South – View from the South* no. 190, Juni 2006, abrufbar unter: [www.abcburkina.net/content/category/4/13/45/lang,en/](http://www.abcburkina.net/content/category/4/13/45/lang,en/).

<sup>40</sup> *Africa Trade Network et al.* (Fn. 36), Myth 2.

<sup>41</sup> Hierzu *Adriano Campolino Soares*, G20, G90 and G33, Challenges for Building a New Politics, abrufbar unter [www.globalpolicy.org/soecon/bwi-wto/wto/2005/0123g20.htm](http://www.globalpolicy.org/soecon/bwi-wto/wto/2005/0123g20.htm).

<sup>42</sup> *Africa Trade Network et al.* (Fn. 30)

### 5. Privatisierungen

Frauen in ländlichen Gebieten, die in der Landwirtschaft tätig sind, erfahren Armut in einem Kontext von Handelsliberalisierung für Nahrungsmittel und einer steigenden Privatisierung von staatlichen Dienstleistungen.<sup>43</sup>

Der Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung stellte fest, daß Privatisierung von öffentlichen Aufgaben unter der Regie der internationalen Finanzinstitutionen die Nahrungsmittelunsicherheit verschlechtert und damit verbundene Menschenrechte unterminieren kann. Als Beispiel nennt er den Anspruch, in Gesundheitszentren kostendeckend zu arbeiten. Dieser führe dazu, daß arme unterernährte Kinder nicht behandelt würden.<sup>44</sup>

### 6. Subventionen

Handelsliberalisierungen gehen in Entwicklungsländern immer mit der Kommerzialisierung des Landwirtschaftssektors einher.<sup>45</sup> Eine solche Kommerzialisierung bedeutet, daß die erwirtschafteten Nahrungsmittel nicht mehr vor Ort von kleinen Einheiten konsumiert werden, sondern daß ein Weiterverkauf stattfindet. Dadurch entstehen Probleme: durch das Wegfallen der traditionellen Subsistenzwirtschaft fehlt es ganz konkret an Nahrungsmitteln. Diese müssen nun hinzugekauft werden. Oftmals reichen die eingenommenen Beträge allerdings nicht dafür aus. Es findet zudem eine Verschiebung statt, da Frauen im Niger eher für den Bereich der Binnenwirtschaft (Haushalt, Reproduktionsarbeit, Feldarbeit) und Männer eher für den Be-

reich des Handels nach außen hin zuständig sind. Die Aufgabe, für Nahrung zu sorgen, würde also von Frauen auf Männer übergehen. Faktisch bleibt sie aber bei den Frauen, obwohl sie dazu nicht mehr in gleichem Maße in der Lage sind, wie vor der Kommerzialisierung des Agrarmarktes.

Zurzeit werden Landwirtschaftsprodukte aus dem Norden dank Subventionen durch diese Staaten unterhalb der Produktionskosten verkauft.<sup>46</sup> Unter diesen Bedingungen sind wenig entwickelte Länder nicht in der Lage, mit diesen Produkten zu konkurrieren. Das Landwirtschaftsübereinkommen hatte eigentlich zum Ziel, die Subventionen in den Industriestaaten abzubauen. Dadurch sollte es zu einer Erhöhung der Weltmarktpreise kommen, durch die vermutlich auch die Frauen im Niger profitiert hätten. Allerdings zeigt sich, daß die Situation der Kleinbäuerinnen und -bauern schlechter ist als vor dem Abkommen.<sup>47</sup> Da nach dem Landwirtschaftsabkommen nicht alle Subventionen verboten sind, bauen die USA und die EU ihre Subventionen derzeit so um, daß sie mit dem Abkommen vereinbar sind.<sup>48</sup> An der faktischen Subventionierung ändert dies jedoch nichts. Obwohl Exportsubventionen abgebaut werden sollen, sind sie derzeit noch erlaubt. Gerade Industrienationen nutzen diese daher weiter. Da die Entwicklungsländer sich aber an ihre WTO-Verpflichtungen gehalten und eine Marktöffnung betrieben haben, trifft die Wirkung der aufrechterhaltenen Subventionen sie besonders hart.

## IV. Situation der Frauenrechte im Niger und Auswirkung der Handelsliberalisierung

Für die Feststellung der Auswirkung der Handelsliberalisierung auf die Situation

<sup>43</sup> UN Generalversammlung, Improvement of the situation of women in rural areas, UN-Dok. A/54/123, Nr. 8.

<sup>44</sup> UN Generalversammlung, The Right to Food: Note by the Secretary-General, UN-Dok. A/60/350, Nr. 15; siehe auch ECOSOC, The Right to Food, Addendum: Mission to Niger, UN-Dok. E/CN.4/2002/58/Add.1 und ECOSOC, The Right to Food, Report, UN-Dok. E/CN.4/2004/10, Nr. 14-23.

<sup>45</sup> UN Generalversammlung (Fn. 37), Nr. 22.

<sup>46</sup> *Attac Austria*, WTO und Landwirtschaftsübereinkommen, Oktober 2006, abrufbar unter [www.attac.at/3544.html](http://www.attac.at/3544.html) (9. Oktober 2006).

<sup>47</sup> *Michael Windfuhr*, Das Recht auf Nahrung und der internationale Handel, 2004, abrufbar unter [www.germanwatch.org/tw/dkwind04.htm](http://www.germanwatch.org/tw/dkwind04.htm).

<sup>48</sup> *Windfuhr* (Fn. 41).

der Frauenrechte im Niger stellt sich die Frage, welche Handlungen und Vorkommnisse eine menschenrechtliche Relevanz aufweisen.

Eine typische Menschenrechtsverletzung wäre zum Beispiel der Erlass eines Gesetzes, das Frauen den Zugang zu Gerichten verwehren würde. Aber auch Handlungen, die auf den ersten Blick keine Individuen betreffen, können eine Menschenrechtsverletzung darstellen. So hat die Sonderberichterstatterin für Gewalt gegen Frauen festgestellt, daß staatliche Makropolitik als solche auch zu Menschenrechtsverletzungen führen kann. Als Beispiel nennt sie vermeidbare Unterernährung,<sup>49</sup> ein Problem, das im Niger besonders groß ist. Es soll nun gezeigt werden, wie die Handelspolitik Nigers Frauenrechte gefährdet.

### 1. Hintergründe

Die Bevölkerungszahl des Nigers schätzt die Regierung selbst auf 10 Millionen, davon sind die Hälfte (50,3 Prozent) Frauen.<sup>50</sup>

Die Situation der Frauenrechte insgesamt ist im Niger schlecht.<sup>51</sup> So hängt die Lebenserwartung stark von der sozialen Schicht ab, die Mehrheit sind Analphabetinnen. Frauen werden häufig verstoßen. Sie sind politisch wenig repräsentiert. Die Benachteiligung der Frauen durchzieht das ganze Leben. Ihre Eigentumsrechte hängen meist von ihrem Familienstand ab.<sup>52</sup> Die gesundheitliche Situation der Frauen, ins-

besondere in ländlichen Regionen, ist kritisch.<sup>53</sup>

Im Afrika südlich der Sahara leisten Frauen durchschnittlich 70 Prozent der Arbeit im Landwirtschaftssektor,<sup>54</sup> mehr als 90 Prozent der Grundnahrungsmittel werden von Frauen produziert.<sup>55</sup> 97 Prozent der Frauen in der ländlichen Wirtschaft arbeiten im Landwirtschaftssektor.<sup>56</sup> Trotzdem stellen Frauen keine ökonomische Macht im Niger dar.<sup>57</sup> Frauen arbeiten länger als Männer (eine Frau in ländlichen Gebieten arbeitet 16 bis 18 Stunden täglich<sup>58</sup>) und haben eine größere Arbeitsbelastung, die durch häufige Schwangerschaften und die Sorge für die Kinder vergrößert wird.<sup>59</sup> Frauen sind nicht nur für die Kinder zuständig, sondern auch für die Pflege der Älteren und den Haushalt. Diese Aufgaben treten neben ihre Arbeit auf den Feldern.

### 2. Hunger

Frauen auf dem Land sind meist doppelt benachteiligt: einerseits im Vergleich mit den Männern auf dem Land und andererseits im Vergleich mit Frauen in städtischen Gebieten. Der Frauenrechts-

<sup>49</sup> ECOSOC, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Addendum: Economic and social policy and its impact on violence against women, UN-Dok. E/CN.4/2000/68/Add.5, Nr. 2.

<sup>50</sup> Niger (Fn. 29), Kapitel 1.1.2.

<sup>51</sup> S. dazu: *The Danish Institute for Human Rights, Niger and Human Rights*, Oktober 2006, abrufbar unter [www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk).

<sup>52</sup> *Women's EDGE, Trade Impact Review*, April 2002, S. 33, abrufbar unter: [www.womensedge.org/documents/tradeimpactreviewfinal.pdf](http://www.womensedge.org/documents/tradeimpactreviewfinal.pdf) (9. Oktober 2006).

<sup>53</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffer 33.

<sup>54</sup> UN Generalversammlung (Fn. 37), Nr. 69.

<sup>55</sup> Rita Schäfer, Gender und ländliche Entwicklung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 13-14*, 2002, S. 31-38 (S. 31).

<sup>56</sup> *International Development Association and International Monetary Fund, Niger: Decision Point Document under the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative*, Dezember 2000, Nr. 33, abrufbar unter [www.imf.org/external/np/hipc/2000/ner/niger.pdf](http://www.imf.org/external/np/hipc/2000/ner/niger.pdf).

<sup>57</sup> *Niger, Replies to Questionnaire on the Implementation of the Beijing Platform for Action*, Mai 2002, § II (2) abrufbar unter [www.un.org/womenwatch/daw/followup/responses/Niger.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/followup/responses/Niger.pdf).

<sup>58</sup> *Obasi Okafor-Obasi, Völkerrechtlicher Schutz der Frauen und Kinder unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Afrika südlich der Sahara*, 2001, S. 205.

<sup>59</sup> UN Generalversammlung (Fn. 37), Nr. 63.

ausschuß zeigt sich über die hohe Armut unter Frauen besorgt.<sup>60</sup>

Von Nahrungsmittelknappheiten sind Frauen stärker als Männer betroffen, da sie auch für die Ernährung der Kinder zuständig sind. Im Niger ist das Hungerproblem der Frauen besonders stark. Im angrenzenden Burkina Faso, das mit der gleichen Heuschreckenplage wie Niger zu kämpfen hatte und ebenfalls muslimisch-patriarchalisch geprägt ist, sind Frauen nicht in dem Maße von Nahrung abgeschnitten wie im Niger.<sup>61</sup> In patriarchalischen Gesellschaften stehen Frauen und Kinder, besonders Mädchen, am Ende der Versorgungshierarchie.<sup>62</sup> Im Niger horten Männer Essen, überlassen ihren Frauen und Kindern wenig, zum Teil ernähren sie lieber entfernte Verwandte.<sup>63</sup> In einigen dokumentierten Extremfällen schneiden sie Frauen sogar von externen Hilfsangeboten ab.<sup>64</sup> Nigrische Männer verlassen ihre Familien, um anderswo Arbeit zu suchen; die Nahrungsvorräte schließen sie in dieser Zeit weg, so daß ihre Frauen und Kinder keinen Zugang haben.<sup>65</sup> Das Problem vergrößert sich noch dadurch, daß Polygamie im Niger weit verbreitet ist;<sup>66</sup> wenn ein Ehemann und Vater Essen wegschließt, sind also mehrere Frauen und sehr viele Kinder betroffen. Männer sind somit in gewisser Weise Multiplikatoren des Hungers.

Auch Arbeitsmigration ist in Afrika ein großes Problem. Nigrische Männer ziehen vom Land in die Stadt, aus dem Niger

wandern sie an die westafrikanischen Küsten aus, um hier ihr Glück zu suchen.<sup>67</sup> Als Folge der Abwanderung müssen Frauen die Arbeit der Männer zusätzlich übernehmen und sich in schnellster Zeit neue Arbeitstechniken aneignen.<sup>68</sup> Dadurch steigt die Arbeitsbelastung der Frauen noch einmal an. In den meisten Fällen ist es so, daß die Frauen auf den Feldern ihres Mannes arbeiten müssen, sie aber keine Mitsprache über die Verwendung des Geldes haben und das Geld oft nicht für den Haushalt verwendet wird.<sup>69</sup> Denn auch wenn die Männer in den Städten oder im Ausland sind, bleiben sie die Eigentümer des Landes.

Die Verstärkung der Arbeitsbelastung von Frauen, unter anderem durch die Abwanderung der Männer, beinhaltet die Gefahr, andere Entwicklungsziele wie Bildung und Gesundheit zu unterminieren.<sup>70</sup> Der Prozentsatz der Mädchen, die zur Schule gehen, ist anhaltend niedrig und die Alphabetisierung unter Frauen gering.<sup>71</sup> Es ist zu befürchten, daß Kinder, vor allem Töchter, nicht zur Schule geschickt werden, da sie als Arbeitskraft eingesetzt werden. So vergrößert sich das Bildungsdefizit. Dadurch verschärfen sich die Probleme über die kommende Generation hinaus.

### 3. *Frauen profitieren nicht von der Marktöffnung*

Durch die zunehmende Ausrichtung der nigrischen Wirtschaft auf den Export verschärfen sich die Probleme für die Frauen, insbesondere in ländlichen Gebieten. Denn die Exportorientierung findet in afrikanischen Ländern auf Kosten der Nahrungs-

<sup>60</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffer 33.

<sup>61</sup> Kim Sengupta, Niger's women and children starve as men hoard food, Women Living Under Muslim Law, August 2005, abrufbar unter [www.wluml.org/english/newsfulltxt.shtml?cmd%5B157%5D=x-157-312100](http://www.wluml.org/english/newsfulltxt.shtml?cmd%5B157%5D=x-157-312100).

<sup>62</sup> UN Generalversammlung, (Fn. 37), Nr. 62.

<sup>63</sup> Sengupta (Fn. 53).

<sup>64</sup> Sengupta (Fn. 53).

<sup>65</sup> BBC News, Niger womens „banned from grain stores“, August 2005, abrufbar unter <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4179938.stm>.

<sup>66</sup> BBC News (Fn. 57).

<sup>67</sup> Schäfer (Fn. 48), S. 31.

<sup>68</sup> Schäfer (Fn. 48), S. 32.

<sup>69</sup> UN Generalversammlung (Fn. 37), Nr. 56.

<sup>70</sup> Zo Randriamaro, The WTO Agreement on Agriculture and Food Security for Small Scale African Farmers from a Gender Perspective, April 2002, Kapitel 2 a, abrufbar unter [www.twnafrica.org/news\\_detail.asp?twnid=267](http://www.twnafrica.org/news_detail.asp?twnid=267).

<sup>71</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffer 29.

mittelproduktion für den heimischen Konsum statt.<sup>72</sup> Nahrung muß nun gekauft werden, hierfür wird Geld benötigt. Frauen sind aufgrund von geschlechterbezogenen Diskriminierungen von den Erträgen der Exportwirtschaft so gut wie ausgeschlossen. Sie haben kaum Landrechte, sie bekommen keine Kredite, sie haben keinen Zugang zu Technologien.<sup>73</sup> Durch die Liberalisierung und die Subventionierung der Produkte auf dem Weltmarkt durch den Norden sind die importierten Produkte billiger als die im Land produzierten. Nigrische Frauen können also ihre Ware nicht mehr gewinnbringend auf dem heimischen Markt verkaufen. Arme und meist ungebildete Frauen in ländlichen Gebieten profitieren nicht von Privatisierungen und Marktöffnung, auch wenn diese im Prinzip jedem offen stehen: sie erfahren nicht von neuen Gesetzen und Programmen, sie haben kein Geld, um Land zu kaufen, und sie bekommen faktisch keine Kredite.<sup>74</sup> Der Frauenrechtsausschuß bemängelt fehlende Daten darüber, wie Frauen von den wirtschaftlichen Möglichkeiten profitieren könnten.<sup>75</sup>

Frauen, die am internationalen Handel teilnehmen, leiden darunter, daß sich die internationalen Marktbedingungen ständig ändern. Hierdurch entsteht eine andauernde Unsicherheit für Frauen in Afrika, insbesondere, weil es keine soziale Absicherung gibt.<sup>76</sup>

#### 4. Auswirkungen einer Freihandelszone

Kommt es durch die Economic Agreement Partnerships zu einer Freihandelszone, müßte Niger für die Freihandelspartner die Zölle abschaffen. Dadurch würden die Zolleinnahmen insgesamt sinken. Niedrigere Zolleinkünfte würden die Gefährdung von Frauen im Landwirtschaftssektor durch Nahrungsmittelunsicherheit erhöhen, da kein Geld für die dringend benötigten Investitionen im Landwirtschaftssektor übrig wäre. Denn die exportorientierte Wirtschaftspolitik führt zu einer Verringerung von öffentlichen Leistungen im Agrarsektor.<sup>77</sup> Dadurch wird der Marktzugang der ländlichen Bevölkerung verringert, da spezielle Programme, die ihr den Marktzugang erleichtern sollen, nicht mehr aufrechterhalten werden können. Die Verringerung von Hilfen auf dem Landwirtschaftssektor trifft Frauen besonders hart, da sie aufgrund ihrer benachteiligten Position nicht in der Lage sind, national und international mit den subventionierten Produkten aus dem Norden zu konkurrieren.<sup>78</sup> Niedrigere Zölle würden auch dazu führen, daß in einem Notfall wenig Geld für Nahrungslieferungen vorhanden wäre. Geringe Zolleinnahmen hätten zudem als Konsequenz, daß der Staat seine Verpflichtungen in der Daseinsvorsorge zurückfahren würde. Dies kann schwere Auswirkungen auf die Möglichkeit haben, die Menschenrechte einzuhalten.<sup>79</sup> Zwar können die sogenannten Unterlassungspflichten (Verbot zu foltern, Verbot der willkürlichen Diskriminierung) auch ohne Geld eingehalten werden. Gewährleistungsrechte verlangen aber mehr vom Staat. Er muß hier Mittel aufwenden, um seinen Verpflichtungen nachkommen zu können. In einem Land mit chronischer Nahrungsmittelunsicherheit genügt es nicht, daß der

<sup>72</sup> Randriamaro (Fn. 70), Kapitel 2 a; Marzia Fontana/Susan Joekes/Rachel Masika, Global Trade Expansions and Liberalisation: Gender Issues and Impacts, in: Bridge Report No. 42, 1998, S. 51; Sally Baden, Gender Issues in Agricultural Liberalisation, in: Bridge Reports No. 41, 1998, S. 35.

<sup>73</sup> Third World Network Africa, The WTO Agreement on Agriculture and Food Security for Small Scale African Farmers from a Gender Perspective, Oktober 2002, abrufbar unter [www.twnafrica.org/print.asp?twnID=267](http://www.twnafrica.org/print.asp?twnID=267).

<sup>74</sup> UN Generalversammlung (Fn. 37), Nr. 11.

<sup>75</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffer 31.

<sup>76</sup> Randriamaro (Fn. 62), Kapitel 2 a.

<sup>77</sup> UN Generalversammlung (Fn. 37), Nr. 10.

<sup>78</sup> Randriamaro (Fn. 62), Kapitel 2 b.

<sup>79</sup> Radhika Balakrishnan, Why MES with Human Rights? Integrating Macro Economic Strategies with Human Rights, 2005, S. 33f, abrufbar unter [www.ushrnetwork.org/pubs/MES-HR\\_9%207.pdf](http://www.ushrnetwork.org/pubs/MES-HR_9%207.pdf).

Staat den Menschen ihr Essen nicht wegnimmt. Er muß vielmehr selbst Mittel aufwenden, um Nahrungsmittel zu beschaffen und diese der Bevölkerung zukommen lassen.

### 5. Partizipation an EPA-Verhandlungen

Über die EPA-Verhandlungen mit der EU gibt es kaum öffentlich zugängliche Informationen. Daher findet ein öffentlicher Diskurs in der Zivilgesellschaft nicht statt.<sup>80</sup> Die Nichtöffentlichkeit der Verhandlungen widerspricht den Menschenrechten auf öffentlichen Zugang zu Informationen und Teilhabe an der Entscheidungsfindung der Regierung.

Frauen im Niger sind durch die Exportorientierung mehrfach benachteiligt. Einerseits werden sie durch die vorherrschenden patriarchalischen Strukturen daran gehindert, an nationalen Entscheidungen teilzunehmen,<sup>81</sup> wie auch der Frauenrechtsausschuß kritisiert.<sup>82</sup> Andererseits hat der Niger als sehr kleines Land wenig Gewicht in internationalen Wirtschaftsverhandlungen. Diese beiden Benachteiligungen verstärken sich gegenseitig: dadurch, daß Frauen wenig Einfluß auf die Handelsverhandlungen haben und Niger keine große Verhandlungsmacht hat, werden frauenrechtliche Belange nicht beachtet. Dadurch verschlechtert sich die Situation der Frauen weiter und sie haben weniger Einflußmöglichkeiten. Nigrische Frauen sind also benachteiligt, da der Niger keinen Einfluß auf internationaler Ebene hat und weil sie im Niger wenig Einfluß haben.

Dazu kommt, daß Frauen in den internationalen Finanzinstitutionen wie zum Beispiel der WTO unterrepräsentiert sind.<sup>83</sup> Im

Makrolevel der internationalen Finanzinstitutionen und der WTO werden geschlechtsspezifische Ansätze nicht beachtet.<sup>84</sup>

### 6. Einzelne Rechte

Als Mitgliedstaat des Frauenrechtsübereinkommens ist Niger nach dessen Art. 7 lit. b verpflichtet, den Frauen gleichen Zugang zu Teilhabe an der Entstehung der Regierungspolitik zu gewährleisten. Insbesondere muß er nach Art. 14 Abs. 2 lit. a CEDAW die Teilhabe von Frauen an der Formulierung und Anwendung von Entwicklungsplänen sicherstellen. Dies ist momentan nicht gewährleistet.<sup>85</sup>

Nach Artikel 11 CEDAW ist der Niger verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, damit Frauen den gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit bekommen. Zudem sollte er nach der allgemeinen Empfehlung Nummer 16 des Frauenrechtsausschusses dafür Sorge tragen, daß weibliche Arbeitskräfte in ländlichen und städtischen Familienbetrieben für ihre Arbeit angemessen entlohnt werden. Alles andere ist Ausbeutung der Frauen. Auch auf dem Gebiet der Arbeitsrechte für Frauen ist für Niger noch viel zu tun.<sup>86</sup>

Artikel 12 CEDAW verpflichtet den Niger dazu, Frauen Zugang zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Darin enthalten ist das Recht auf Nahrung.<sup>87</sup> Die Gesundheitsvorsorge, insbesondere für Frauen in ländlichen Gebieten, ist momentan noch

<sup>80</sup> Réseau des ONG de Développement et des Associations de Droits de l'Homme et de la Démocratie et al., Déclaration de Niamey, Juni 2006, abrufbar unter [www.coordinationsud.org/IMG/doc/Declaration\\_de\\_Niamey.doc](http://www.coordinationsud.org/IMG/doc/Declaration_de_Niamey.doc).

<sup>81</sup> Randriamaro (Fn. 62), Kapitel 1.

<sup>82</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffern 27, 35.

<sup>83</sup> Randriamaro (Fn. 62), Kapitel 2 d.

<sup>84</sup> Randriamaro (Fn. 62), Kapitel 2 d.

<sup>85</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffer 27.

<sup>86</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffer 31.

<sup>87</sup> S. dazu die Allgemeine Empfehlung des Frauenrechtsausschusses Nummer 24, UN-Dok. A/54/38/REV1, Nr. 7; deutsche Übersetzung in: Deutsches Institut für Menschenrechts (Hrsg.), Die ‚general comments‘ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 491-502; sowie ECOSOC, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Addendum: Economic and social policy and its impact on violence against women, UN Dok. E/CN.4/2000/68/Add.5, Nr. 2.

schwierig.<sup>88</sup> All diese Verpflichtungen gelten nach Artikel 14 CEDAW auch für Frauen in ländlichen Gebieten. Ihre besondere Lage muß berücksichtigt werden.

## V. Ausblick und Lösungsansätze

Am Beispiel des Nigers hat sich also gezeigt, wie stark die internationale Wirtschaft Frauenrechte beeinträchtigt. Folgend sollen Möglichkeiten gezeigt werden, mit denen der Niger seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen gerecht werden könnte, ohne dabei die Verpflichtungen, die er aus weltwirtschaftlichen Verträgen hat, ungerechtfertigt brechen zu müssen.

### 1. Prüfung der Situation

Der Niger könnte in einem ersten Schritt untersuchen, wie sich die verschiedenen Wirtschaftsabkommen auf die Rechte der nigrischen Frauen auswirken. Dabei ist insbesondere der Einfluß der Handelsliberalisierung auf das Recht auf Nahrungssicherheit und das Recht auf angemessene Entlohnung (wie in Art. 11 CEDAW vorgesehen) zu prüfen.<sup>89</sup> Dies muß geschehen, bevor weitere Liberalisierungsschritte unternommen werden.<sup>90</sup>

Auch der Frauenrechtsausschuß zeigt sich besorgt über die möglichen negativen Auswirkungen von Handelsliberalisierung auf Frauen im Niger. Er kritisiert insbesondere, daß Frauen nur wenig Einfluss auf die Verhandlungen haben<sup>91</sup> und schlägt eine Studie vor in der untersucht werden soll, welche Auswirkung Handelsliberalisierung auf Frauen im Niger hat.<sup>92</sup>

In dem Bericht „Verbesserung der Situation von Frauen in ländlichen Gebieten“ schlug der Generalsekretär vor, daß sämtliche Programme und Politiken unter Beach-

tung der Verpflichtungen aus dem Frauenrechtsübereinkommen, insbesondere im Hinblick auf Frauen in ländlichen Gebieten, durchgesetzt werden sollen.<sup>93</sup> Weiter empfahl auch er, daß eine Evaluierung aller Programme unter Gender-Aspekten vorgenommen werden müsse.<sup>94</sup>

### 2. Gender-Aspekte bei der Planung weiterer Maßnahmen

Gleichzeitig sollte der Niger bei der Aufstellung von neuen Entwicklungsprogrammen Gender-Aspekte berücksichtigen. Die Sonderberichterstatteerin für Gewalt gegen Frauen schlug vor, daß geschlechtsspezifische Einflußfaktoren über die Konsequenzen von Programmen und Aktionen auf wirtschaftliche und soziale Rechte zwingend berücksichtigt werden müssen, und daß die Ergebnisse dieser Studien einen großen Einfluß auf die Entscheidung(sfindung) haben müssen.<sup>95</sup> Auch der Frauenrechtsausschuß betonte in seinem Bericht zu Niger die Wichtigkeit von Gender-Perspektiven bei Entwicklungsplänen.<sup>96</sup>

Aber auch Staaten, die mit dem Niger zusammenarbeiten, sei es im Rahmen des Handels oder der Entwicklungszusammenarbeit, sollten Gender-Perspektiven in ihre Handels- und Entwicklungsprogramme aufnehmen.<sup>97</sup>

<sup>88</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffer 33.

<sup>89</sup> 3D (Fn. 5), S.3.

<sup>90</sup> Randriamaro (Fn. 62), Kapitel 3.

<sup>91</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffer 35.

<sup>92</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffer 36.

<sup>93</sup> UN Generalversammlung (Fn. 37), Nr. 79.

<sup>94</sup> UN Generalversammlung, (Fn. 37), Nr. 79. Diese Forderung wird regelmäßig wiederholt, zuletzt in UN General Assembly, Improvement of the situation of women in rural areas, UN-Dok. A/RES/60/138, Ziffer 2 c.

<sup>95</sup> ECOSOC, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Addendum: Economic and social policy and its impact on violence against women, UN-Dok. E/CN.4/2000/68/Add.5, Nr. 73.

<sup>96</sup> CEDAW (Fn. 11), Ziffer 36<.

<sup>97</sup> Für Deutschland siehe zum Beispiel: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess, 2001.

### 3. Technische Hilfe

Ein verlässlicher Zugang zu Wasser, an Frauen gerichtete Gesundheits- und Nahrungsprogramme, sowie Bildungshilfe den nigrischen Frauen.<sup>98</sup> Sie könnten dadurch auch ihre Rechte besser wahrnehmen. Der Niger könnte hier ganz konkret UN-Organisationen, zum Beispiel UNHCHR oder UNIFEM, um technische Hilfe bitten.<sup>99</sup>

### 4. Partizipation von Frauen

Die Partizipation von Frauen stellt einerseits für sich selbst genommen ein Recht unter dem Frauenrechtsübereinkommen dar. Darüber hinaus verbesserte eine stärkere Teilnahme von Frauen ihre Situation insgesamt, da dadurch Gender-Aspekte in den politischen Blickwinkel geraten. Daher sollte die nigrische Regierung die Partizipation von Frauen am öffentlichen Diskurs und an politischen Entscheidungen sichern.<sup>100</sup> Gerade Frauen in ländlichen Gebieten sollten zur Teilnahme an Entscheidungen ermutigt und unterstützt werden.<sup>101</sup>

### 5. Handel

Handelspolitisch gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die die Situation des Nigers und anderer Entwicklungsländer verbessern könnten.

Eine Möglichkeit wäre der Abbau von Exportsubventionen in den reichen Ländern und der Schutz des Agrarmarktes der Drittweltländer durch Zölle.<sup>102</sup>

Art. 24 GATT könnte geändert werden, so daß eine besondere und differenzierte Behandlung von Entwicklungsländern auch im Rahmen von Freihandelszonen zulässig

wäre.<sup>103</sup> Auch die Schaffung einer neuen Art der Berücksichtigung der besonderen Situation von Entwicklungsländern im Rahmen der WTO ist denkbar.<sup>104</sup> Es könnten zudem Wege gefunden werden, die einseitigen Handelspräferenzen der EU für AKP-Staaten aufrechtzuerhalten und dort die Interessen dieser Staaten stärker zu berücksichtigen.<sup>105</sup> Darauf, daß der Norden seine Agrarprodukte nicht mehr subventioniert, haben die südlichen Länder wenig Einfluß.

Eine vollständige Liberalisierung, verbunden mit dem tatsächlichen Abbau von Subventionen, würde den Markt des Nordens für Entwicklungsländer öffnen, so daß sie gewinnbringend in den Norden exportieren könnten, da der Subventionsdruck wegfallen würde. Für die Frauen im Niger wären die Probleme damit aber noch nicht gelöst. Denn sie sind als Kleinbäuerinnen gegen Großbetriebe nicht konkurrenzfähig. Der Schutz des heimischen Marktes ist nach wie vor vonnöten.

Da die Entwicklungsländer aber nur eine sehr kleine Verhandlungsmacht haben, sind diese Vorschläge schwierig zu realisieren. Zu fragen bleibt, ob die Rückkehr zur Subsistenzwirtschaft ein Weg für den Niger sein könnte. Die Produktion von Agrargütern, die unmittelbar für den Konsum vor Ort bestimmt sind, hätte unter anderem die Folge, daß Frauen größeren Einfluß darauf haben, was produziert wird, und was mit den Erträgen geschieht. Allerdings gibt es wohl für den Niger keinen Weg mehr zurück. Und mit den Bedingungen für Kredite, die dem Niger durch die internationalen Finanzinstitutionen auferlegt wurden, ist dieser Weg ohnehin nicht vereinbar.

<sup>98</sup> UN Generalversammlung (Fn. 37), Nr. 79.

<sup>99</sup> 3D (Fn. 5), S. 3.

<sup>100</sup> 3D (Fn. 5), S. 3.

<sup>101</sup> UN Generalversammlung (Fn. 37), Nr. 79.

<sup>102</sup> *Attac Austria* (Fn. 40)

<sup>103</sup> *Africa Trade Network et al.* (Fn. 30), Myth 4.

<sup>104</sup> *Africa Trade Network et al.* (Fn. 30), Myth 4.

<sup>105</sup> *Africa Trade Network et al.* (Fn. 31), Myth 4.

## 6. Abwehrfunktion des Frauenrechtsübereinkommens

Eine andere Möglichkeit für den Niger liegt darin, seine menschenrechtlichen Verpflichtungen einzusetzen, um damit weitergehende Marktliberalisierungsbegehren von anderen Staaten und internationalen Organisationen abzuwehren. Der Sonderberichterstatter für das Recht auf Gesundheit zeigte diese Lösung für den Sozialpakt auf.<sup>106</sup> Das Frauenrechtsübereinkommen besitzt eine ähnliche Struktur, so daß diese Argumentation auch für das Übereinkommen herangezogen werden kann.

Das Frauenrechtsübereinkommen legt den Staaten Pflichten gegenüber ihren Bürgerinnen auf. Sie müssen ihnen gegenüber die Rechte aus der Konvention gewähren. Gleichzeitig sind sie dazu verpflichtet, alle vier Jahre dem Frauenrechtsausschuß einen Bericht abzugeben, in dem sie die zur Durchführung der Konvention begangenen Schritte und ihre Fortschritte darlegen müssen.

Die internationalen Finanzinstitutionen haben einen großen Einfluß auf Niger. Denn dieser ist auf Kredite der Institutionen angewiesen. Kredite werden aber nur unter Bedingungen vergeben, zu denen – wie oben gezeigt wurde – meisten Liberalisierungs- und Privatisierungsanforderungen gehören. Im Niger wurde deutlich, daß die Umsetzung dieser Anforderungen erhebliche Auswirkungen auf die Menschenrechte hat, besonders auf die von schwachen Gruppen wie Frauen in ländlichen Gebieten. Die Erfüllung der Begehren der internationalen Finanzinstitutionen führt also dazu, daß Niger seine Verpflichtungen unter dem Frauenrechtsabkommen nicht mehr einhalten kann.

Allerdings kann Niger sich auf die Abwehrfunktion des Frauenrechtsübereinkommens berufen. Er kann argumentieren, daß er zwar grundsätzlich bereit ist, mit den Finanzinstitutionen zusammenzuarbeiten und die eigene Wirtschaft umzustrukturieren. Aber er kann anfügen, daß er bindende Verpflichtungen aus dem Frauenrechtsübereinkommen hat, die es ihm unmöglich machen, gewisse Forderungen umzusetzen.

Als Sonderorganisationen sind die Weltbank und der internationale Währungsfonds über Artikel 63 und 55 der Satzung der Vereinten Nationen an die Menschenrechte gebunden. Wenn sie vom Niger also Maßnahmen verlangen, die gegen die Menschenrechte verstoßen, fordern sie nicht nur den Niger auf, seine Verpflichtungen nicht einzuhalten; sie verstoßen damit auch gegen ihre eigenen Pflichten. Das stärkt die Position Nigers. Denn er kann die Institutionen darauf aufmerksam machen, daß sie nichts verlangen dürfen, was gegen ihr eigenes Recht verstößt.

Was nun die Verhandlungen mit der EU betrifft, kommt hinzu, daß alle Mitgliedstaaten der EU an das Frauenrechtsübereinkommen gebunden sind. Sie sind nicht zuständig für die Einhaltung der Rechte der Frauen im Niger. Allerdings sind Menschenrechtsverträge immer Verträge *erga omnes partes*. Das heißt, sie verpflichten nicht nur den Staat gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch gegenüber allen anderen Vertragsstaaten. Dies ergibt sich daraus, daß die Verträge mit anderen Staaten geschlossen werden. Daraus folgt, daß der Niger auch gegenüber den EU-Staaten verpflichtet ist, die Pflichten aus dem Frauenrechtsübereinkommen einzuhalten. Somit ergibt sich eine günstige Verhandlungsposition des Nigers gegenüber den EU-Staaten. Denn er kann ihnen entgegenhalten, daß sie schlecht etwas fordern können, was anderen Verpflichtungen des Nigers ihnen gegenüber entgegenläuft.

Somit ist der Niger in der Lage, das Frauenrechtsübereinkommen sowohl den inter-

---

<sup>106</sup> Paul Hunt, *Ten Years After the Vienna World Conference on Human Rights*, Oktober 2003, S. 4-6, abrufbar unter [http://www2.essex.ac.uk/human\\_rights\\_centre/rth/docs/FIAN.doc](http://www2.essex.ac.uk/human_rights_centre/rth/docs/FIAN.doc) (9. Oktober 2006). Siehe auch *Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Statement on Poverty and ICESCR*, in *CESCR's Annual Report for 2001*, UN-Dok. E/2002/22 und UN-Dok. E/C.12/2001/1, Annex VII, Nr. 15-18.

nationalen Finanzinstitutionen wie auch den anderen Mitgliedstaaten wie ein Schutzschild entgegenzuhalten.<sup>107</sup>

Angenommen, ein Entwicklungsland erkennt die Macht dieses Instruments und versucht, sich so gegen jegliche Reformen zu wehren. Ein Vertragspartner würde sofort verlangen, den Verstoß gegen die Konvention zu belegen.

Empirische Untersuchungen sind Mittel, um die Auswirkungen bestimmter Politiken festzustellen. Mittlerweile gibt es zahlreiche Untersuchungen, die zeigen, daß die Maßnahmen, die der Niger getroffen hat, um seinen Markt zu öffnen, dramatische Auswirkungen auf die Menschenrechte haben. Auch die Aussagen von Sonderberichterstatern der Vereinten Nationen und des Frauenrechtsausschusses zu dem Thema haben eine große Autorität, so daß sich der Niger als Beweis auf diese berufen kann.

Daß Staaten diese Argumentation nutzen könnten, um ihre eigenen Verfehlungen im Bereich der Frauenrechte zu erklären und zu rechtfertigen, ist nicht möglich. Denn die Vertragsstaaten können sich nicht von ihren Verpflichtungen aus der Konvention ihren Bürgerinnen und Bürgern gegenüber lösen. Der Niger bleibt also gerade weiterhin den Frauen in seiner Hoheitsgewalt gegenüber verpflichtet, auch wenn er die Konvention als Abwehrschild gegen andere Staaten nutzt.

Der Weg, die Konvention als ein Schutzschild einzusetzen, eignet sich für den Niger, um aus der Spirale immer weitergehender Liberalisierungen und Verschlechterung der Menschenrechtssituation herauszufinden und trotzdem seine Verträge mit anderen Staaten und internationalen Organisationen einzuhalten, insoweit, daß sie nicht die zwingenden Anforderungen aus dem Übereinkommen verletzen.

Niger kann zudem seine Menschenrechtsverpflichtungen unter dem Frauenrechtsübereinkommen nutzen, um seine Handelspartner, insbesondere die EU, an ihre Verpflichtungen zu erinnern. Denn diese Staaten haben alle die bedeutenden Menschenrechtsverträge geschlossen und sehen sich diesen Rechten verpflichtet. Zwar sind sie nicht verpflichtet, die Rechte der Frauen im Niger einzuhalten. Allerdings wirkt es befremdlich, wenn die europäischen Staaten, die sich gerne als Hüter der Menschenrechte sehen, andere Staaten dazu auffordern, Menschenrechte zu verletzen.

### 7. *Spezielle Hilfe für Frauen*

Niger sollte darauf achten, Frauen mit erlaubten Sondermaßnahmen nach Artikel 4 CEDAW zu unterstützen, zum Beispiel indem er ihre Partizipation an der öffentlichen Debatte ermuntert und indem er ihnen Land und Kredite bereitstellt. Es ist zu erwarten, daß dies nicht nur die Situation der Frauen verbessern würde, sondern, da die nigrischen Frauen für die Versorgung ihrer Kinder zuständig sind, auch die der Kinder und damit der kommenden Generationen.

Durch diese Schritte könnte Niger am Weltmarkt partizipieren und im Innenverhältnis die Effekte der marktwirtschaftlichen Liberalisierung für die Frauen nutzen. Die notwendigen Schritte in diese Richtung müssen vom Niger allerdings erst noch gegangen werden.

### 8. *Schluß*

Es hat sich gezeigt, daß die Gefährdung der Frauenrechte durch die Handelsliberalisierung immens ist. Selbst ein armes Land wie Niger ist dieser Entwicklung aber nicht hilflos ausgeliefert. Erfolgsversprechend kann Niger das Frauenrechtsübereinkommen als ein Schild gegen menschenrechtswidrige Begehren anderer Staaten und Organisationen nutzen.

<sup>107</sup> Bemerkenswert ist, daß der Frauenrechtsschuss bis heute noch keinen Staat aufgefordert hat, die Konvention in der geschilderten Weise zu verwenden.