

Menschenrechtspolitik und freier Handel – ein Widerspruch?

Sanktionen sind kein Allheilmittel

Von Christine Breining-Kaufmann*

Nicht erst seit Informationen über Menschenrechtsverletzungen dank Internet schnell verbreitet und weltweit diskutiert werden, erklingen Rufe nach Sanktionen gegen die «Täterstaaten», wie etwa solche, die Zwangs- oder Kinderarbeit dulden oder gar aktiv fördern. Gerade das Beispiel der Kinderarbeit zeigt aber, wie komplex die Fragestellung ist.

Das Völkerrecht hat sich von einem Recht der friedlichen Koexistenz souveräner Staaten, wie sie im Westfälischen Frieden von 1648 verankert wurde, mit der Gründung der Vereinten Nationen 1945 zu einem Recht der Kooperation entwickelt. Die Uno-Charta definiert zum ersten Mal Bereiche, die der staatlichen Souveränität, dem «*domaine réservé*», entzogen und damit internationale Angelegenheiten sind. Dazu zählen auch die Menschenrechte. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist unbestritten, dass schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen den Weltfrieden bedrohen können und deshalb auch ein Aktivwerden der internationalen Gemeinschaft rechtfertigen.

Sanktionen als Ultima Ratio

Reaktionen der internationalen Gemeinschaft können in unterschiedlichen Formen erfolgen: Die einschneidendste Form ist die «humanitäre Intervention», bei der militärische Gewalt gegen einen Staat angewendet wird, um massiven Menschenrechtsverletzungen wie etwa Völkermord (Genozid) Einhalt zu gebieten. Ein Beispiel war die Intervention der Nato 1999 in Kosovo. Angesichts der mit einer «humanitären Intervention» verbundenen heiklen rechtlichen Fragen – die Uno-Charta lässt formell Gewaltanwendung nur mit Ermächtigung des Sicherheitsrates (Art. 39) oder als Mittel zur Selbstverteidigung (Art. 51) zu – und der inhärenten politischen Risiken – erinnert sei an die Intervention der USA in Somalia 1992 – überrascht es nicht, dass häufiger zu anderen Mitteln gegriffen wird.

Sanktionen stehen meistens am Ende eines Prozesses, der regelmässig mit diplomatischen Verhandlungen beginnt. Die Eskalation der Mittel lässt sich am Beispiel Burma/Myanmar illustrieren: Beim Bau einer Pipeline kam es zu systematischen, gravierenden Menschenrechtsverletzungen, indem Bauern von burmesischen Militärpolizisten aus ihren Dörfern entführt, unter sklavereiähnlichen Bedingungen zur Arbeit an der Pipeline gezwungen und, wenn ihre Kräfte nachliessen, am Strassenrand liegengelassen wurden, wo sie häufig starben.

Da Burma/Myanmar Vertragspartei der Konvention Nr. 29 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zum Verbot der Zwangsarbeit ist, konnten Gewerkschaftsvertreter den Fall 1996 in der ILO zur Sprache bringen. Nach einem ersten Schritt in Form eines ausführlichen Berichts über die Situation 1998 wurde ein detaillierter Massnahmenkatalog verabschiedet, der neben technischer Hilfe unter anderem die Einrichtung einer ILO-Vertretung vor Ort vorsah, um die Miss-

stände zu beseitigen. Es zeigte sich jedoch, dass die burmesische Regierung weder zur Einhaltung der ILO-Beschlüsse noch zur Kooperation mit ILO-Vertretern bereit war.

So sah sich die ILO im Jahr 2000 gezwungen, zum ersten Mal in ihrer Geschichte Art. 33 ihrer Statuten anzurufen und mangels eigener Sanktionierungskompetenz ihre Mitglieder zur Verhängung von Sanktionen gegen Burma/Myanmar wegen gravierender Verletzung der Konvention gegen Zwangsarbeit aufzufordern. Die von den Mitgliedstaaten ergriffenen und zum grössten Teil heute noch gültigen Massnahmen gegen Burma/Myanmar umfassen ein breites Spektrum. Verbote, mit der burmesischen Regierung Geschäfte zu tätigen, sind ebenso enthalten wie Reise- und Kontensperrungen gegen Regierungsmitglieder.

Wenn weniger mehr ist

Diese Vielfalt bringt ein allen Sanktionen inhärentes Dilemma zum Ausdruck: Wie können Sanktionen so gestaltet werden, dass sie die Verantwortlichen und nicht Unbeteiligte wie die Zivilbevölkerung treffen? Bis in die neunziger Jahre umfassten Sanktionen der Uno regelmässig ein Handels- und Finanzembargo. Mit der Zeit verstärkte sich jedoch das Bewusstsein, dass sich solche umfassenden Pakete nur bedingt eignen, um Druck auf die Machthaber auszuüben, und vielmehr die unbeteiligte Zivilbevölkerung hart treffen. Das zeigte sich besonders dramatisch im Irak, wo die 1990 verhängten Sanktionen eine Notlage auslösten. Die Antwort der Völkergemeinschaft auf diese Erkenntnis bestand in der Entwicklung von sogenannten «*smart sanctions*» die sich gezielt gegen die politische, militärische oder wirtschaftliche Elite eines Landes richten und damit gegen die Entscheidungsträger, welche auch tatsächlich die Macht haben, die Situation im betreffenden Land zu verändern.

Neu werden deshalb nicht mehr generell alle wirtschaftlichen Verbindungen zu einem Land abgebrochen, sondern Handelsembargos mit speziellen Programmen ergänzt, welche die Grundversorgung der Bevölkerung sicherstellen sollen, wie etwa seit 1995 das «*Oil for food*»-Programm im Irak; statt sämtliche Guthaben eines Landes zu blockieren, unterliegen nur Konten von Regierungsmitgliedern im Ausland einer Sperre.

Ein weiteres Problem stellt sich spezifisch bei Sanktionen, welche als Boykottmassnahmen darauf abzielen, den Handel mit Gütern, die unter menschenrechtswidrigen Bedingungen produziert werden, zu verbieten. Das Bild eines pakistanischen Mädchens, das, statt in die Schule zu gehen, Fussbälle zusammennäht oder mit gefährlichen Werkzeugen chirurgische Instrumente herstellt, lässt zu Recht niemanden kalt. Kinderarbeit ist ein «*sexy topic*» und ein Konsumentenboykott gegen involvierte Unternehmen eine häufige Reaktion.

Dennoch zeigt die Erfahrung, dass der gewünschte Effekt regelmässig nicht eintritt und sich im Gegenteil die Situation der betroffenen Kinder verschlimmert, indem sie nicht nur ein für die Familie wichtiges Einkommen verlieren, sondern nicht selten in die Prostitution abgleiten. Der Ruf nach Einfuhrverboten oder anderen

Handelsbeschränkungen für Produkte, welche aus Ländern stammen, welche die Kinderrechtskonvention der Uno von 1989, die mittlerweile von der ganzen Staatenwelt bis auf die USA und Somalia ratifiziert worden ist, missachten, ist deshalb mit Vorsicht aufzunehmen.

Zwei Welten?

Handelssanktionen werfen nicht nur im Hinblick auf ihre Effizienz, sondern auch aus rechtlicher Sicht schwierige Fragen auf. Mit der Schaffung der Welthandelsorganisation 1994 wurde über fünfzig Jahre nach der von Winston Churchill und Franklin D. Roosevelt 1941 auf einem Kriegsschiff im Atlantik konzipierten Nachkriegsordnung, der Atlantik-Charta, mit Verspätung das letzte noch fehlende institutionelle Element für eine stabile friedliche Weltordnung geschaffen. Zusammen mit der für Frieden und Menschenrechte zuständigen Uno, den mit stabilen Währungsverhältnissen befassten Bretton-Woods-Institutionen Währungsfonds und Weltbank soll die Welthandelsorganisation (WTO) mit der Liberalisierung des Welthandels zu Wohlstand und Frieden beitragen. Trotz ihren gemeinsamen Wurzeln und Zielsetzung haben sich das internationale Handelsrecht und das Menschenrechtsregime weitgehend unabhängig voneinander zu hochspezialisierten Rechtssystemen entwickelt.

Das geltende Welthandelsrecht der WTO basiert auf den Prinzipien der Nichtdiskriminierung und Meistbegünstigung, um protektionistische Handelspraktiken, die aus der historischen Erfahrung als schädlich für die Weltwirtschaft beurteilt werden, zu verhindern. Handelssanktionen gegen ein WTO-Mitglied verstossen gegen diese Grundsätze, weil sie bestimmte Produkte oder ein bestimmtes Land mit Handelsbeschränkungen belasten. Im WTO-Recht sind zwar Ausnahmen vom Liberalisierungsgrundsatz vorgesehen, so etwa bei Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Moral. Nun lassen sich unter diesen offenen Begriff aber alle möglichen staatlichen Interessen subsumieren. Zentral ist deshalb im Recht der WTO, dass solche Massnahmen nicht aus protektionistischen Motiven ergriffen werden.

Eine aktive Menschenrechtspolitik

Die Annahme, Handelssanktionen bei Menschenrechtsverletzungen beruhten immer ausschliesslich auf idealistischen Zielsetzungen, erweist sich in der Praxis als problematisch: Studien zeigen zum Beispiel, dass sämtliche amerikanischen Gesetze, die zur Einschränkung des Handels mit Produkten aus Kinderarbeit erlassen wurden, letztlich der eigenen Wirtschaft zu Vorteilen verhalten. Zu beurteilen, ob es sich bei diesem Resultat nur um einen Nebeneffekt oder das eigentliche Hauptmotiv der Sanktionen handelt, ist im Einzelfall schwierig. Ein Lösungsansatz besteht im Versuch, die Interessen, welche unter den Begriff der öffentlichen Moral fallen, möglichst eng zu fassen. Wer soll nun aber in der Praxis definieren, welche Menschenrechte darunter zu subsumieren sind und welches ihr konkreter Inhalt in einem handelsrechtlichen Kontext ist? Gehört etwa die staatliche Privilegierung von Unternehmen, die von Angehörigen einer Minderheit betrieben werden, auch zum Diskriminierungsverbot?

In einem Land, das wie die Schweiz einer wettbewerbsorientierten Wirtschaftsordnung verpflichtet ist, zieht eine aktive Menschenrechtspolitik automatisch die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit einer liberalen Handelspolitik nach sich. Dabei geht es zum einen um die Projektförderung, wie sie zum Beispiel im Rahmen der

Exportrisikoversicherung stattfindet. Zum anderen sind aber auch Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit, und solche stellen staatliche Auflagen zur Beschränkung des Handels mit Ländern, welche Menschenrechte verletzen, zweifellos dar, ein Thema; sie sind gemäss Artikel 36 der Bundesverfassung nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind. Für staatliche Eingriffe, welche das freie Spiel von Angebot und Nachfrage ausser Kraft setzen und damit «grundsatzwidrig» sind, wie dies etwa bei Handelsverboten der Fall ist, verlangt Artikel 94 der Bundesverfassung eine ausdrückliche Grundlage in der Verfassung. Lässt sich damit eine aktive Menschenrechtspolitik, die handelsbeschränkende Massnahmen gegen Unrechtsstaaten umfasst, rechtfertigen, oder ist sie gar verlangt?

Widersprüchliche Politiken

Die Antwort der Bundesverfassung ist klar: Der Bund ist in der Führung der auswärtigen Angelegenheiten, und damit auch der Aussenhandelspolitik, verpflichtet, zur Achtung der Menschenrechte beizutragen (Artikel 54). Damit wird ein Kernprinzip des modernen demokratischen Rechtsstaates ausdrücklich festgehalten. Widersprüchliche Politiken, wie sie etwa während des Apartheidregimes in Südafrika zur Anwendung kamen, sollten damit der Vergangenheit angehören. Dass die Umsetzung dieses Grundsatzes in der Praxis nicht immer einfach ist, zeigen die kontroversen Diskussionen um die Exportrisikogarantie, die sich jüngst am Ilisu-Staudammprojekt in der Südtürkei erneut entzündeten.

In den letzten Jahren wurden mit dem Konzept der «smart sanctions» und der Anerkennung der Berührungspunkte zwischen Menschenrechts- und Handelspolitik zweifellos Fortschritte erzielt. Die komplexen Beziehungen zwischen den beiden Rechtsgebieten sind aber nicht nur von theoretischem Interesse, sondern haben einschneidende Auswirkungen auf das Leben der Bevölkerung in einem von Sanktionen betroffenen Land. Notwendig sind deshalb nicht einfache Antworten, sondern ein permanenter Dialog der Betroffenen auf der Basis der geschilderten rechtlichen Rahmenordnung.

*Christine Breining-Kaufmann ist Professorin für Staats- und Verwaltungsrecht, Völker- und Europarecht an der Universität Zürich und Mitglied des Leitungsgremiums des Nationalen Forschungsschwerpunkts «Rahmenbedingungen des internationalen Handels: Von einem fragmentierten zu einem kohärenten Regelwerk» (<http://www.nccr-trade.ch>).