

Erika Schläppi*

Menschenrechte und Aussenwirtschaftshilfe

Spätestens seit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung gehört die internationale Förderung der Menschenrechte zu den unbestrittenen Zielen der schweizerischen Aussenpolitik. Ebenso unbestritten ist die Aufgabe des Bundes, die «Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland zu wahren». Diese beiden Aufgaben sind zwar nicht per se unvereinbar, sie stehen aber in der Schweiz und anderswo regelmässig in einem Spannungsverhältnis. Von Erika Schläppi*

Das Verhältnis zwischen Menschenrechten und aussenwirtschaftspolitischen Anliegen war in den letzten Jahren immer wieder Quelle politischer Interessenkonflikte. In der neuen Bundesverfassung von 2000 haben sowohl die Aussenwirtschaftspolitik (Art. 101) wie die Menschenrechtspolitik (Art. 54) neu explizite Verankerung gefunden. Die aussenpolitischen Zielsetzungen - und damit auch die Förderung der Menschenrechte - gelten grundsätzlich auch für die Aussenwirtschaftspolitik. Sie ergänzen dort das Ziel der Förderung schweizerischer Wirtschaftsinteressen. Wie ist jedoch im konkreten Fall mit widersprechenden Interessen umzugehen?

Ansätze zur Verknüpfung von Aussenwirtschaftspolitik und Menschenrechtspolitik

Die gesetzlichen Grundlagen und aussenpolitischen Grundsatzpapiere der Schweiz zeigen eine mehr oder weniger dichte Verknüpfung der verschiedenen aussenpolitischen Bereiche. So verband der Bundesrat in seinen Berichten von 1993 und 2000 über die schweizerische Aussenpolitik die Menschenrechte unter dem Stichwort der Kohärenz grundsätzlich mit anderen Politikbereichen. Die Förderung der Menschenrechte und der Grundsätze der guten Regierungsführung gehören seit einigen Jahren auch explizit zu den Schwerpunktthemen der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit. In verschiedenen Gesetzen finden sich heute Ansätze zur Verknüpfung von Aussenwirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik und Menschenrechtspolitik, etwa zum Kriegsmaterial-export, zur Exportrisikogarantie und zur Investitionsrisikogarantie. In vielerlei Hinsicht bleibt jedoch weitgehend offen, wie Politik und Praxis sachgerecht mit gegenläufigen Interessen und Zielkonflikten umgehen sollen.

Die «wirtschaftlichen Interessen» der Schweiz: alles andere als monolithisch

In der politischen Diskussion erscheinen die «wirtschaftlichen Interessen» der Schweiz oft als monolithischer Begriff, der eine einheitliche Stossrichtung privater und öffentlicher

* Erika Schläppi kennt die schweizerische Menschenrechtspolitik aus eigener Erfahrung im EDA und schrieb 1998 ihre Dissertation zum Thema Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Heute ist sie als unabhängige Konsultantin tätig. Zusammen mit Walter Kälin entwickelte sie im Nationalen Forschungsprogramms Nr. 42 «Aussenpolitik» Ansätze, wie der Bund differenzierter mit Zielkonflikten in der Aussenwirtschaftshilfe umgehen könnte. Dieser Artikel fasst Kernaussagen der Studie zusammen, die unter dem Titel «Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik: Konflikte und Konvergenzen» 2001 im Rüegger Verlag erschienen ist.

Interessen und oft auch eine klare - häufig negative - Beziehung zu menschenrechtlichen Anliegen suggeriert. Von nahe besehen können private Unternehmen jedoch durchaus unterschiedliche und nicht immer gleichläufige Interessen an der Menschenrechtssituation im Partnerstaat haben:

- Das Interesse am guten Einvernehmen mit staatlichen Behörden im Partnerstaat: Wo der Staat wirtschaftliches Handeln stark kontrolliert, sind in- und ausländische Wirtschaftsakteure in besonderer Masse auf ein gutes Einvernehmen mit den Behörden angewiesen, und zwar auch dann, wenn diese Menschenrechte verletzen.
- Das Interesse an billigen Produktionskosten: Transnationale Investoren, welche die Standortvorteile verschiedener Länder miteinander vergleichen können, bevorzugen in aller Regel Länder, in denen sie tiefe Löhne zahlen müssen. Repressiver Druck auf Gewerkschaften kann deshalb durchaus in ihrem Interesse sein.
- Das Interesse an gut ausgebildeten Arbeitskräften: Andererseits sind viele transnationale Unternehmen heute immer mehr auf qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte angewiesen, denen sie gute Löhne zahlen.
- Das Interesse an billigen Landressourcen: Die Kosten für die verschiedenen Nutzungen des Bodens lassen sich unter Umständen durch Menschenrechtsverletzungen niedrig halten, wo sich die aktuellen Eigentümer beispielsweise gegen grosse Infrastrukturprojekte oder gegen die Ausbeutung von natürlichen Ressourcen wehren.
- Das Interesse an der Globalisierung sozialer Standards: Die internationale Sicherung arbeitsrechtlicher Minimalstandards dient gleichzeitig auch jenen Unternehmen, welche sich bereits selbst an hohe soziale Standards halten oder - auf Druck der KonsumentInnen oder wegen entsprechender nationaler Vorschriften - halten müssen.
- Das besondere Interesse der kleineren und mittleren Unternehmen an der rechtlichen Sicherung ihrer Teilnahme am Wettbewerb: Im Gegensatz zu marktmächtigen nationalen und transnationalen Unternehmen sind weniger zahlungskräftige KonkurrentInnen darauf angewiesen, dass Behörden rechtsstaatlich handeln, d.h. Gesetze rechtsgleich und willkürfrei anwenden.
- Das Interesse an kurzfristiger und langfristiger Stabilität: Unternehmen, die auf kurzfristige Renditen aus sind, haben kurzfristige Stabilitätsbedürfnisse, welche unter Umständen durch repressive Massnahmen staatlicher Behörden erfüllt werden können. Wo wirtschaftliche Aktivitäten aber auf längere Frist angelegt sind und Investitionen von Kapital und Arbeit (auch) in weiterer Zukunft rentabel sein sollen, spielen Rechtssicherheit, politische Stabilität und die Achtung der Menschenrechte eine viel bedeutendere Rolle.
- Das Interesse an einem hohen Konsumpotential im Drittstaat: Gerade viele transnationale Unternehmen investieren heute im Ausland nicht primär wegen tieferen Kosten, sondern weil sie neue Absatzmärkte für ihre Konsumprodukte erschliessen und diese vor Ort produzieren wollen. Sie zielen auf die Verbreiterung der urbanen zahlungskräftigen Mittelschicht. Die Beachtung der Menschenrechte und die Öffnung von Freiräumen zur Entfaltung privater Initiative erleichtert diese Entwicklung.

- Das Interesse an einem guten menschenrechtlichen Image im Bereich des Absatzmarktes: Nicht zuletzt wegen der Möglichkeiten weltweiter Kommunikation - die Globalisierung der anderen Art - und wegen der zunehmenden Sensibilisierung eines Teils der Öffentlichkeit muss ein Unternehmen heute früher oder später mit negativer Publizität rechnen, wenn es menschenrechtlich problematische Produktionsbedingungen in den eigenen Fabriken oder bei den Zulieferfirmen im In- und Ausland akzeptiert.

Ebenso unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Interessen

- Für die stark exportorientierte schweizerische Wirtschaft ist der Marktzugang für schweizerische Produkte zu ausländischen Märkten von zentraler Bedeutung. Die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik setzt sich deshalb seit Jahren grundsätzlich für einen liberalen Welthandel ein, weicht jedoch von diesem Grundsatz ab, wenn es um die Sicherung anderer, mitunter politisch dringender und gewichtiger Eigeninteressen geht.
- Das gesamtwirtschaftliche Interesse an der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in der Schweiz begründet primär die Unterstützung von Unternehmen, die in der Schweiz Güter und Dienstleistungen für den Export produzieren.
- Wo es der Schweiz um die langfristige Sicherung von Absatzmärkten für ihre Exportwirtschaft oder von Investitionsmöglichkeiten geht, hat sie ein direktes langfristiges Interesse an einem rechtsstaatlichen und wettbewerbsfördernden Umfeld («Good Governance») im Partnerstaat.

Förderung der Menschenrechte als Ziel der Entwicklungspolitik

Die entwicklungspolitische Perspektive der Armutsbekämpfung, wie sie heute von den massgeblichen multilateralen Geberinstitutionen und Geberstaaten (auch der Schweiz) vertreten wird, hat durchaus Interesse an einer menschenrechtsorientierten Aussenpolitik. Die Förderung von «Good Governance» und von günstigen menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen ist denn auch eine von verschiedenen Zielsetzungen der schweizerischen Entwicklungspolitik geworden. Wo sich die Aktivitäten schweizerischer Unternehmen auf die Zielsetzungen der schweizerischen Entwicklungspolitik in Entwicklungs- und Transitionsländern positiv auswirken, besteht auch ein entwicklungspolitisches Interesse an der Unterstützung solcher Aktivitäten. Zudem ist die Förderung eines aktiven Privatsektors und marktwirtschaftlicher Entwicklung nach heutiger Beurteilung in vielen Entwicklungsländern eine adäquate Strategie der Entwicklungszusammenarbeit. Dies deckt sich jedoch nicht unbedingt mit der Unterstützung wirtschaftlicher Aktivitäten von Schweizer Unternehmen in diesen Ländern.

Eigenständige menschenrechtspolitische Interessen

Die menschenrechtspolitischen Interessen in der Aussenpolitik sprechen nicht immer für die Verweigerung von Wirtschaftshilfe. Die wirtschaftliche und politische Isolation eines Landes ist regelmässig kein geeignetes Mittel zur Förderung der Menschenrechte. Wo dem Staat der politische Wille zur Achtung der Menschenrechte fehlt, kann die Aus-

übung wirtschaftlichen und politischen Drucks zwar durchaus positive Wirkung haben. Wo die menschenrechtlichen Probleme eines Landes aber in erster Linie auf fehlende Ressourcen (beispielsweise für die notwendige staatliche Infrastruktur, Bildung, Gesundheit, Justiz) zurückzuführen sind, bringt die Isolation kaum etwas. Menschenrechtspolitische Interessen sprechen jedenfalls für Wirtschaftshilfe dort, wo sie Aktivitäten unterstützt, die sich positiv auf die Achtung der Menschenrechte im Partnerstaat auswirken.

Das wichtigste öffentliche Interesse an der Verweigerung von Wirtschaftshilfe ist das Bestreben, Mitverantwortung für Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden. Wie die Studie¹ im Detail darlegt, ist die Frage heute nicht ganz geklärt, wann ein Staat wegen gewährter finanzieller bzw. wirtschaftlicher Unterstützung an einen anderen Staat für dessen Menschenrechtsverletzungen rechtlich mitverantwortlich wird. Fälle rechtlicher Mitverantwortlichkeit der Schweiz für Menschenrechtsverletzungen im Ausland dürften im Bereich der Aussenwirtschaftshilfe selten sein. Viel öfter wird es um die Vermeidung politischer Mitverantwortung gehen, um nicht an aussenpolitischer Glaubwürdigkeit zu verlieren.

Der Umgang mit Ziel- und Interessenkonflikten: das Regel/Schranken-Modell

Zielkonflikte in der Verfassung sind nichts Aussergewöhnliches, sondern reflektieren die komplexen und vielfältigen Aufgaben, welche die Staaten im Laufe des 20. Jahrhunderts übernommen haben. Sie sind gemäss dem Prinzip der praktischen Konkordanz zu beurteilen: Entscheidungsträger sollen jene Lösung wählen, die am besten mit allen relevanten Verfassungsforderungen vereinbar ist. Dazu ist es nötig, die korrelierenden und entgegenstehenden Interessen sorgfältig zu identifizieren, sie im Lichte der konkret anwendbaren Verfassungsnormen zu gewichten und schliesslich gegeneinander abzuwägen. Diese Abwägung der sich entgegenstehenden Interessen soll von einem Regel/Schranken-Modell ausgehen, das folgende Elemente enthält:

- Primär ist die Zielsetzung jenes Politikbereichs zu erfüllen, in welchem die konkrete Massnahme angesiedelt ist. In diesem Sinn hat der Bund bei menschenrechtspolitischen Interventionen nicht primär binnenwirtschaftliche Interessen der Schweiz, sondern im Gegenteil jene der Menschenrechte zu wahren, und umgekehrt soll die Aussenwirtschaftspolitik in erster Linie der schweizerischen Wirtschaft und nicht Opfern von Menschenrechtsverletzungen im Ausland dienen.
- Gleichzeitig wirken sich die Zielsetzungen des jeweils anderen Politikbereiches als Schranke bei der Realisierung der jeweiligen Hauptziele aus: So kann sich die schweizerische Menschenrechtspolitik gegenüber legitimen Anliegen der Aussenwirtschaft nicht völlig verschliessen, und die Förderung der schweizerischen Wirtschaft im Ausland darf nicht soweit gehen, dass sie der Begehung von Menschenrechtsverletzungen dient.
- Ob im konkreten Fall die Schranken der Hauptzielsetzung vorgehen oder umgekehrt, ist auf dem Wege einer Abwägung aller relevanten Interessen zu klären. Eine besondere Relevanz hat im vorliegenden Zusammenhang auch die Unterscheidung von kurz- und langfristigen Interessen. Allerdings ist überall dort eine Abwägung ausgeschlossen, wo die Schweiz aus rechtlichen Gründen eine Unterstützung gar

nicht gewähren darf, etwa im Falle völkerrechtlich verbindlicher Sanktionsbeschlüsse internationaler Organisationen.

Für die Strukturierung dieser Interessenabwägung orientiert sich die Studie an den Grundsätzen der Verhältnismässigkeitsprüfung. Ist die staatliche Massnahme (hier die menschenrechtspolitische Verweigerung von Aussenwirtschaftshilfe) ein geeignetes und notwendiges Mittel, um das angestrebte Ziel zu erreichen? Steht sie in einem vernünftigen Verhältnis zu diesem Ziel, d.h. darf sie dem davon negativ Betroffenen zugemutet werden? Obwohl es kein verbindliches Schema für Entscheide über die Gewährung und Verweigerung von Aussenwirtschaftshilfe gibt, identifiziert die Studie Elemente und Gesichtspunkte einer solchen Abwägung.

Die allgemeinen Folgerungen für das Instrumentarium der Aussenwirtschaftshilfe

Daraus zieht die Studie schliesslich einige allgemeine Schlüsse für das Instrumentarium der Aussenwirtschaftshilfe und hält fest, dass für heikle Geschäften eine sorgfältige Abklärung der menschenrechtspolitischen Rahmenbedingungen und Auswirkungen unabdingbar ist. In diesem Sinne muss der Bund auf institutioneller Ebene sicherstellen, dass die menschenrechtsrelevante Information über die Lage in den mitbegünstigten Ländern systematisch und fachkundig gesammelt, analysiert und den jeweiligen Entscheidungsträgern zugänglich gemacht wird. Die Glaubwürdigkeit sachgerechter Entscheide über die Gewährung oder Verweigerung von Aussenwirtschaftshilfe ist zudem davon abhängig, dass Entscheidprozesse transparent sind. Entscheidverfahren müssen schliesslich so konzipiert werden, dass die menschenrechtsrelevanten Gesichtspunkte wirklich in den Entscheidprozess einfliessen können. Bei komplexeren Entscheiden wird dies am Besten dadurch erreicht, dass diejenigen, welche menschen- und entwicklungspolitische Interessen vertreten, am Entscheidverfahren beteiligt werden. Verschiedene Mechanismen können dies sicherstellen, etwa Anhörungspflichten der entscheidenden Behörde, Einsprache- und Beschwerderechte oder gar Einsitznahme in den Entscheidgremien.

Kasten 1

Folgerungen für ausschliesslich binnenwirtschaftlich motivierte Instrumente

Heute ist die Förderung der Menschenrechte kein Ziel der nur binnenwirtschaftlich orientierten Instrumente, namentlich der Exportförderung und Exportrisikogarantie. Für die Bewertung ihres Erfolges spielen Menschenrechte denn auch keine direkte Rolle. Trotzdem sind Menschenrechte in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen. Sie können erstens wichtige Kriterien für die Beurteilung der kurz- und langfristigen Chancen und Risiken abgeben, die in den spezifischen Absatzmärkten des Südens und des früheren Osteuropas zu erkennen sind. Darüber hinaus wirken Menschenrechte als Schranke für die Gewährung von Exporthilfen, namentlich der ERG.

(es)

Kasten 2

Folgerungen für die primär entwicklungspolitisch motivierten Instrumente

Verschiedene Instrumente sollen entwicklungspolitischen Zwecken dienen, sind aber so konzipiert, dass davon auch die schweizerische Binnenwirtschaft profitieren kann. Die Finanzierung dieser Instrumente erfolgt über die Rahmenkredite der Entwicklungszusammenarbeit. Damit kann die Förderung der Aktivitäten schweizerischer Privatakteure zwar berücksichtigt werden, sie ist aber keine gleichwertige Zielsetzung dieser Instrumente. Auch wenn die einzelnen Massnahmen in erster Linie anderen entwicklungspolitischen Zielsetzungen (Armutsbekämpfung, Umweltschutz) folgen, ist doch der Erfolg entwicklungspolitisch motivierter Instrumente auch an der menschenrechtlichen Zieldimension mit zu messen: Wo sich die menschenrechtliche Situation nicht verbessert, sondern sogar verschlechtert, haben die Massnahmen ihr Ziel letztlich nicht erreicht. Entwicklungspolitische Kriterien können im Bereich der Investitionsförderung eine wichtige Rolle spielen (etwa für die Swiss Development Finance Corporation SDFC, die geplante «Swissfund» oder für lokale Investment Funds). Hier besteht Raum für die positive Berücksichtigung menschenrechtspolitischer Anliegen, insbesondere im Bereich arbeits- und sozialbezogener Menschenrechte. Auch wenn die Anbahnung von Geschäftskontakten weniger direkte Auswirkungen auf die menschenrechtliche Situation im Partnerstaat haben wird, fehlt es nicht an menschenrechtspolitischer Relevanz ihrer Tätigkeit. Die Informationen von SOFI, der Swiss Organization for Facilitating Investments, über Investitionsmöglichkeiten in Partnerstaaten sollte im Rahmen der Analyse der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen auch menschenrechtspolitische Risiken einbeziehen und besondere Chancen aus menschenrechtspolitischer Sicht wahrnehmen helfen - etwa systematisch und privilegiert über potentielle lokale Partner informieren, die hohe sozialrechtliche Standards einhalten oder Arbeitsmöglichkeiten für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen schaffen.

Im Gegensatz zu den eben beschriebenen Instrumenten stärken die Mischfinanzierungen nicht primär privatwirtschaftliche Strukturen, sondern kommen staatlichen Institutionen zugute. Sie sind in diesem Sinne besonders geeignet, aussenpolitische Signale zu verkörpern und beispielsweise der politischen Legitimation einer aus menschenrechtspolitischer Sicht problematischen Regierung zu dienen. Menschenrechtspolitische Kriterien müssen deshalb bei der Auswahl der begünstigten Staaten eine zentrale Rolle spielen, um politische Mitverantwortung für Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden.

Zu den primär entwicklungspolitisch motivierten Instrumenten gehören auch die Zahlungsbilanz- und Budgethilfen und die Entschuldungsmassnahmen. Hier hat der Bund am meisten Spielraum, menschenrechtspolitischen Interessen Rechnung zu tragen, nicht zuletzt weil allfällig entgegenstehende binnenwirtschaftliche und privatwirtschaftlichen Interessen in den Hintergrund treten. Diese Instrumente werden dann menschenrechtspolitisch problematisch, wenn sie in der Schweiz oder im Empfängerstaat als Unterstützung eines menschenrechtsverletzenden Regimes verstanden werden können. Zahlungsbilanz- und Budgethilfe, Entschuldung und Handelsförderung sind aber in besonderem Mass für positive Massnahmen zur Förderung der Menschenrechte oder zur Entschärfung von Konfliktpotential geeignet. Gerade die Entschuldungsmassnahmen

eignen sich für positive Konditionalisierung, z.B. indem der begünstigte Staat verpflichtet wird, einen Teil der erlassenen Schulden für konkrete Projekte einzusetzen, welche wie z.B. eine Reform des Gefängniswesens oder Massnahmen zum Abbau von Diskriminierungen beim Zugang zu Bildung menschenrechtsrelevant, gleichzeitig aber kostspielig sind. Das von der Schweiz praktizierte System der Gegenwertfonds müsste in diesem Sinne vermehrt auch für die Verbesserung menschenrechtlicher und rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen genutzt werden.

(es)