



universität
wien

MASTER THESIS

Titel der Master Thesis / Title of the Master's Thesis

„Handlungsspielräume der EU: Schutz von Menschen- und Arbeitsrechten in internationalen Handelsbeziehungen“

verfasst von / submitted by

Patricia Trinkl, Bakk. MSc

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of European Studies (M.E.S.)

Wien, 2021 / Vienna 2021

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
Postgraduate programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 992 959

Universitätslehrgang lt. Studienblatt /
Postgraduate programme as it appears on
the student record sheet:

Europäische Studien

Betreut von / Supervisor:

Mag. Mag. Dr.iur. Ralph Janik, LL.M.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	1
1 Einleitung	3
1.1 <i>Kontext und Motivation</i>	3
1.2 <i>Forschungsfrage, Abgrenzung und Methodik</i>	5
1.3 <i>Gliederung</i>	6
2 Einführung: Die WTO und Menschen- und Arbeitsrechte	8
2.1 <i>Internationale Rechtsregime</i>	9
2.1.1 <i>Arbeitsrecht</i>	9
2.1.2 <i>Menschenrechte</i>	11
2.1.3 <i>Handelsrecht</i>	13
2.2 <i>Die Globalisierung – Zwei Seiten einer Medaille</i>	17
2.3 <i>Völkerrechtliche Normen und Rangfolge</i>	19
2.4 <i>Conclusio</i>	23
3 Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang	25
3.1 <i>Hintergründe zur Situation in Xinjiang</i>	25
3.2 <i>Verletzungen internationaler Übereinkommen</i>	28
3.3 <i>Internationale Reaktionen und Sanktionen</i>	32
3.4 <i>Conclusio</i>	33
4 Handelspolitische Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte	34
4.1 <i>Handelssanktionen</i>	35
4.1.1 <i>WTO-Konformität</i>	37
4.1.2 <i>Globale Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte</i>	42
4.2 <i>Spielräume der EU und deren Argumentation</i>	44
4.2.1 <i>Allgemeine Ausnahmen unter Art. XX GATT 1994</i>	44
4.2.2 <i>Waiver</i>	53
4.3 <i>Conclusio</i>	56

5	Zusammenfassung und Fazit	58
6	Quellenverzeichnis	60
	Anhang	73
	<i>Abstract Englisch</i>	<i>73</i>
	<i>Abstrakt Deutsch</i>	<i>74</i>

Abkürzungsverzeichnis

AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
ASPI	Australian Strategic Policy Institute
BIP	Bruttoinlandprodukt
DSB	Dispute Settlement Body (Streitbeilegungsorgan der WTO)
DSM	Dispute Settlement Mechanism (Streitbeilegungsverfahren)
DSU	Dispute Settlement Understanding (Regeln und Prozesse zur Handhabung von Streitfragen)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GATS	General Agreement on Trade in Services (Allgemeines Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GHRSR	Global Human Rights Sanctions Regime (Globale Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte)
IAK	Internationalen Arbeitskonferenz
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung)
IGH	Internationaler Gerichtshof
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
ITO	International Trade Organization (Internationale Handelsorganisation)

IWF	Internationaler Währungsfonds
LDC	Least Developed Countries (Am wenigsten entwickelte Länder)
MDG	Millennium Development Goals
MFN	Most-Favoured-Nation (Meistbegünstigungsprinzip)
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
NTB	Non-Tariff Barriers (nichttarifäre Handelshemmnisse)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
TBT-Übereinkommen	Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (Agreement on Technical Barriers to Trade)
TNC	Transnational Companies (multinationale Konzerne)
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums)
UNO	United Nations Organization (Organisation der Vereinten Nationen)
UN-Sozialpakt	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
UN-Zivilpakt	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
WTO-Abkommen	Marrakesch Abkommen zur Etablierung der WTO (1994)
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (1969)

1 Einleitung

1.1 Kontext und Motivation

Im März 2021 verkündete die Europäische Union (EU) restriktive Maßnahmen gegen vier chinesische Einzelpersonen und eine Organisation, welche in Zusammenhang mit den Menschenrechtsverletzungen der chinesischen Regierung gegen die muslimisch ethnischen Minderheiten in der Autonomen Region Xinjiang stehen. Die Vorwürfe von verschiedenen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), einiger westlicher Staaten und internationalen Organisationen umfassen unter anderem Verschwindenlassen, Folter, Massenüberwachung und Zwangsarbeit. Ein großer Teil der Zwangsarbeit steht dabei in Zusammenhang mit der Baumwollindustrie. Die Region Xinjiang ist für ca. 85% der Baumwollproduktion in China verantwortlich, wobei China zu den größten Baumwollexporteuren weltweit zählt. Diese Exporte umfassen Garn, Textilien und Bekleidung. Somit gäbe es allein in diesem Bereich einen wesentlich größeren Hebel für die EU, um die Menschenrechtsverletzungen der chinesischen Regierung mit restriktiven Maßnahmen zu belegen, als es im Frühjahr 2021 durch die Sanktionierung einer Handvoll von Akteuren geschah.

Doch bei einer Sanktionierung, die beispielsweise die Erhebung von Strafzöllen auf chinesische Baumwollprodukte beinhaltet, muss WTO-Recht berücksichtigt werden. Denn obwohl es grundsätzlich zwischen unterschiedlichen völkerrechtlichen Regimen keine Rangfolge gibt, dürfen Sanktionen zum Schutz der Menschenrechte, welche handelspolitische Auswirkungen nach sich ziehen, nicht mit dem WTO-Rechtsregime kollidieren. Dass diese Kollisionen überhaupt zustande kommen, ist unter anderem der Entstehungsgeschichte der Rechtsnormen geschuldet, welche sich zu einem großen Teil nach dem zweiten Weltkrieg in unterschiedlichen Institutionen und Verträgen getrennt voneinander entwickelt haben. Bemühungen, diese näher aneinanderzubinden, zum Beispiel durch die Abbildung von Sozial- und Menschenrechtsnormen im Handelsrecht, sind schon beim Versuch der Gründung der Internationalen Handelsorganisation (ITO) fehlgeschlagen.

Um nun diese Kollisionen aufzulösen, muss beachtet werden, welche Rechtsnormen miteinander in Konflikt stehen. Denn auch wenn es grundsätzlich keine Hierarchie zwischen Völkerrechtsnormen gibt, sind die zwingenden Normen des Völkerrechts (*ius cogens*) hier eine Ausnahme. Da einige Menschenrechtsnormen, wie beispielsweise Folter oder Genozid, unter diese zwingenden Normen des Völkerrechts fallen, stehen sie dadurch hierarchisch über den anderen Verträgen, welche im Konfliktfall ungültig werden. Einen etwas weiteren Normenumfang bildet das Völkergewohnheitsrecht ab, welches bei der Auslegung von

völkerrechtlichen Verträgen berücksichtigt werden muss. Zusätzlich stehen Staaten auch noch weitere Strategien zur Verfügung, um mit Normenkonflikten umzugehen. Diese sind beispielsweise die Auflösung der Kollision mit bilateralen Handelsverträgen, die Nutzung der Allgemeinen Ausnahmen¹ oder auch das Ansuchen um Aussetzung gewisser Bestimmungen durch einen sogenannten Waiver.

Bislang gibt es zu Kollisionen von Menschen- und Handelsrechtsnormen kaum Rechtsprechung, welche für den Diskurs wegweisend sein könnte. Doch gerade durch die fortschreitende wirtschaftliche Globalisierung, welche durch die WTO in weiten Teilen geregelt und vorangetrieben wird, dürfte es in Zukunft vermehrt zu solchen Konflikten kommen. Diese Verfehlung allein in der Globalisierung zu sehen wäre allerdings zu kurz gegriffen, da diese auch viele positive Aspekte hat, die in der Diskussion berücksichtigt werden müssen. Auch wenn es Verbesserungspotential gibt, welches bisher nicht ausreichend umgesetzt wurde.

Dass Staaten sich zukünftig wahrscheinlich öfter mit diesem Thema auseinandersetzen müssen, ist sicher auch der stärkeren Vernetzung der Bürger:innen geschuldet. Durch soziale Netzwerke können Menschenrechtsverfehlungen so adressiert werden, dass sie eine große Öffentlichkeit erreichen, wodurch Druck auf die Staaten, diesen Verfehlungen konsequent entgegenzutreten, ausgeübt werden kann. Doch aufgrund der Besetzung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und des Vetorechtes wird es wohl auch in Zukunft schwierig sein, in Abstimmung mit der internationalen Staatengemeinschaft ein gemeinsames Vorgehen zu finden. Daher denke ich, dass zukünftig verstärkt Wege gefragt sind, welche von einzelnen Staaten oder einem Zusammenschluss von Staaten begangen werden können, um Menschenrechtsschutz auch außerhalb der eigenen Staatsgrenzen zu adressieren und, wenn nötig, auch zu sanktionieren.

Einige Staaten haben sich dieser Problemstellung angenommen und horizontale Sanktionsregime, am Beispiel des Magnitsky Act, implementiert. Dies ermöglicht eine effizientere und zielgerichtete Sanktionierung von Menschenrechtsverletzungen. Auch die EU hat ein solches Instrument im Dezember 2020 verabschiedet. Und obwohl das Instrument ein großer Schritt vorwärts ist, muss bedacht werden, dass dieses vor allem auf Einzelpersonen und Institutionen abzielt. Ob dieses Instrument ausreicht, um auf schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen eines Staates zu reagieren, ist fraglich. Gerade die EU, die sich auf den Werten der *„Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören“*² gründet, sollte sich dieser Frage stellen und in einem

¹ Siehe Art. XX GATT 1994

² Siehe Art. 3 EUV

Prozess, der sich dem effektiven Schutz der Menschenrechte verschreibt, eine führende Rolle einnehmen.

1.2 Forschungsfrage, Abgrenzung und Methodik

Diese Arbeit widmet sich der Themenstellung von Normenkollisionen von Menschen- und Handelsrecht sowie dem extraterritorialen Schutz von Menschenrechten. Folgende Fragestellung steht im Zentrum der Arbeit:

Welche Möglichkeiten stehen der Europäischen Union zur Verfügung, um Menschen- und Arbeitsrechte in Konformität mit dem geltenden WTO-Recht auf extraterritorialer Ebene zu schützen und durchzusetzen?

Als konkretes Beispiel dienen die EU, in der Rolle des schützenden internationalen Akteurs, und die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Uiguren und anderer muslimisch ethnischer Minderheiten in Xinjiang, China, als die Personen deren Menschen- und Arbeitsrechte geschützt werden sollen. Das Beispiel wurde aufgrund seiner Aktualität und Abdeckung der Fragestellung gewählt. Das Feld der Handlungsspielräume wird durch die Analyse unterschiedlicher potenzieller Vorgehensweisen abgesteckt, welche die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten in Drittstaaten fördern, ohne dabei gegen WTO-Recht zu verstoßen und auf dieses konkrete Beispiel angewendet.

Die Beantwortung der Fragestellung, erfolgt anhand unterschiedlicher Quellen. Die zentralen Vertragsquellen, die für diese Arbeit herangezogen wurden, sind das GATT 1994, die Wiener Konvention über das Recht der Verträge (WVK) und die UN-Menschenrechtspakete. Weiters werden Fallbeispiele, unter anderem aus dem Streitbeilegungsverfahren der WTO, berücksichtigt, welche einen relevanten Bezug zur Fragestellung aufweisen. Da aufgrund der bisher erfolgten Rechtsprechung die Frage der Vereinbarkeit von Menschen- und Arbeitsrechten mit WTO-Recht nicht umfassend behandelt wurde, werden zusätzlich wissenschaftliche Forschungsbeiträge herangezogen, welche dieses Thema theoretisch behandeln. Dadurch wird ein Überblick über die aktuelle Diskussion im Kontext der Fragestellung ermöglicht.

Der Begriff *Menschenrechte* wird in dieser Arbeit weit ausgelegt, so dass er die Rechte, die in der *International Bill of Rights* (siehe Kapitel 2.1.2) definiert sind, umfasst und auch Arbeits- und Sozialstandards, festgelegt durch die IAO (siehe Kapitel 2.1.1), miteinschließt.

Folgende Einschränkungen liegen der Arbeit zugrunde: Eine generelle Diskussion, ob die WTO den Schutz von Menschen- und Arbeitsrechten behindert oder fördert, ist nicht Fokus

dieser Arbeit. Ein kurzer Abriss über die aktuelle Diskussion und die wichtigsten Argumente der Globalisierungsgegner und -befürworter ist allerdings hilfreich für das Verständnis der Fragestellung und daher in der Einführung berücksichtigt. Auch das Instrument der bilateralen Verträge kann ein wichtiges sein, um die Einhaltung von Menschenrechten zu fordern und Mechanismen zu definieren, die diese überwachen und sicherstellen. Hierbei handelt es sich jedoch um individuelle Lösungsansätze, welche nur im Einverständnis mit dem jeweiligen Handelspartner umgesetzt werden können. Daher wird diese Möglichkeit in dieser Arbeit ausgeklammert, da auf Maßnahmen fokussiert wird, die auch ohne explizite Zustimmung des Handelspartners angewendet werden können.

1.3 Gliederung

Das erste Kapitel, diese Einleitung, gibt einen Überblick über die behandelte Problemstellung, die Motivation für diese Arbeit und die Fragestellung. Auch die gewählte Methode, notwendige Abgrenzungen und die Gliederung der Arbeit sind Teil dessen.

Die gewählte Fragestellung wird in den vier nachfolgenden Kapiteln bearbeitet, wobei jedes dieser Kapitel jeweils einen zentralen Aspekt bzw. Blickwinkel der Fragestellung behandelt. Jedes Kapitel schließt mit einer kurzen Zusammenfassung der wesentlichen Erkenntnisse und einem Fazit.

Kapitel Zwei gibt eine Einführung in die rechtlichen Grundlagen und zentralen Dokumente. Es widmet sich den Fragen, warum Menschen- und Arbeitsrechte bisher nicht im WTO-Recht integriert wurden, inwieweit sich die Rechtsregime entgegenstehen bzw. ergänzen und ob eine Integration dieser in den WTO-Abkommen sinnvoll ist. Die These lautet, dass aufgrund der Entstehungsgeschichte eine separate Entwicklung vorgezeichnet war und durch die getrennte Betrachtung schlussendlich in allen Bereichen größere Erfolge erzielt werden konnten. Es wird ein kurzer geschichtlicher Überblick über die Entstehung der einzelnen Rechtsregime gegeben und Erfolge und Misserfolge der wirtschaftlichen Globalisierung aus einer menschen- und arbeitsrechtlichen Sicht diskutiert. Das Kapitel wird abschließend durch eine Einführung in die Regelungen von völkerrechtlichen Normen allgemein und deren Rangfolge ergänzt. Als zentrales Regelwerk wird hier auf die Wiener Konvention über das Recht der Verträge, Völkergewohnheitsrecht und die zwingenden Normen des Völkerrechts eingegangen.

Das dritte Kapitel gibt eine Einführung in die menschenrechtliche Situation der muslimisch ethnischen Minderheiten in der Autonomen Region Xinjiang. Hierbei wird ein Überblick über die Entstehung des Konfliktes, das Ausmaß der Verletzungen menschenrechtlicher internationaler Übereinkommen und Reaktionen von Staaten, internationaler Organisationen

und NGOs gegeben. Zentrale Quellen für diesen Abschnitt ist ein Bericht des australischen Think Tanks *Australian Strategic Policy Institute*, sowie Berichte aus Medien und von verschiedenen Menschenrechtsorganisationen.

Aufbauend auf den Erkenntnissen aus den vorangegangenen Kapiteln, erfolgt in Kapitel Vier ein Blick auf die konkreten Handlungsspielräume der EU zum Schutz der Menschenrechte der Uiguren in China. Vorangestellt ist ein Überblick über mögliche handelspolitische Maßnahmen und die WTO-Bestimmungen, die diese reglementieren und die EU-spezifischen Regelungen. Anschließend werden konkrete Maßnahmen herausgegriffen und anhand zweier Vorgehen eine konkrete WTO-konforme Umsetzung analysiert. Dies erfolgt durch Vergleich mit bereits erfolgten Vorgehensweisen, bestehender Rechtsprechung und geltender Verträge.

Im fünften Kapitel, den Schlussfolgerungen, werden die wesentlichen Erkenntnisse der vorangegangenen Kapitel zusammengefasst und ein Fazit gezogen. Zusätzlich wird ein kurzer Ausblick über aktuelle Aktivitäten und weitere spannende Fragestellungen in diesem Zusammenhang gegeben.

2 Einführung: Die WTO und Menschen- und Arbeitsrechte

Bereits vor dem Ende des zweiten Weltkrieges wurde durch die späteren Siegermächte die Notwendigkeit erkannt, den Wiederaufbau Europas zu unterstützen und die Welt mithilfe von internationalen Organisationen neu zu strukturieren. Um den Frieden langfristig sicherzustellen, mussten sowohl ökonomische als auch soziale Aspekte berücksichtigt werden. So entstanden in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg neue Strukturen in Form von internationalen Organisationen und Abkommen als globale Bühnen, die zwar unterschiedliche Ziele verfolgten, aber alle der Stabilisierung der Welt dienen sollten. Im Zuge dessen entstand das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen *GATT (General Agreements on Tariffs and Trade)*, aus dem sich später die Welthandelsorganisation *WTO (World Trade Organization)* entwickeln sollte, um den internationalen Handel zu regeln. Soziale Themen sollten durch die geschaffene Institution der Vereinten Nationen adressiert werden. So kam es, dass die unterschiedlichen Felder getrennt voneinander betrachtet wurden und sich auch gesondert entwickelten. Menschen- und Arbeitsrechte fanden im Handelsabkommen keine Berücksichtigung. Dies hat sich auch bis heute nicht geändert.

Dieses Kapitel widmet sich den Fragen, warum der Schutz von Menschen- und Arbeitsrecht nicht in den WTO-Verträgen integriert wurde, und wie dies zu bewerten ist. Hierzu wird im ersten Schritt die Entstehung der Arbeits- und Menschenrechte und des GATT bzw. der WTO dargestellt, wobei der Fokus auf der Darstellung der Handelsabkommen liegt. Menschen- und Arbeitsrechte werden ausschließlich auf globaler Ebene beschrieben. Lokale Systeme, wie beispielsweise der Europarat und die *Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)*, werden von der Betrachtung ausgenommen.

Im Weiteren werden die negativen und positiven Auswirkungen der Globalisierung auf Basis aktueller Diskussionen aus einer menschen- und arbeitsrechtlichen Sicht beleuchtet, um der Frage nachzugehen, wie sich diese getrennte Entwicklung auf den Erfolg der jeweils gesetzten Ziele auswirkt.

Abschließend wird das Verhältnis unterschiedlicher völkerrechtlicher Normierungen zueinander betrachtet. Auch das Völkergewohnheitsrecht und die zwingenden Normen des Völkerrechts werden besprochen. Diese Betrachtung dient der Feststellung, ob es eine Rangfolge im Völkerrecht gibt und ob menschenrechtliche Normen von dieser profitieren könnten.

2.1 Internationale Rechtsregime

2.1.1 Arbeitsrecht

Die Gründung der *Internationalen Arbeitsorganisation* (IAO) geht auf die Nachkriegszeit des ersten Weltkrieges zurück. Im Zuge der Friedensverhandlungen von Versailles im Jahr 1919 wurde die IAO durch den Vertrag von Versailles etabliert. Als Motive für die Gründung wurden einerseits ideologische Gründe angeführt, wie z.B., dass ein universeller Friede nur auf globaler Gerechtigkeit beruhen könne, aber auch die nüchterne Überlegung, dass Arbeitsbedingungen basierend auf Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen Unruhen auslösen, welche den Weltfrieden gefährden würden.³

Zentrale Kraft, die die Gründung der IAO wesentlich vorantrieb, waren die Gewerkschaften. Das Ergebnis war eine dreigliedrige Organisation, welche sich aus Staatenvertreter:innen und Vertreter:innen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zusammensetzte. Diese Struktur ist einer der zentralen Unterschiede zu anderen internationalen Organisationen, da dadurch eine hohe gesellschaftliche Beteiligungsorientierung erreicht wird.⁴ Nach dem Ende des zweiten Weltkrieges und dem Scheitern des Völkerbundes wurde die IAO als Sonderorganisation Teil der Vereinten Nationen. Ihrem Ziel einer universalen Mitgliedschaft kam die IAO in den 1960ern einen großen Schritt näher, als nach dem „Big-Bang“ der Dekolonialisierung über 100 zum Großteil afrikanische Staaten der Organisation beitraten.⁵ Nach heutigem Stand zählt die IAO 187 Mitglieder.⁶

Die zentralen Aufgaben der IAO sind die Definition internationaler Arbeitsstandards und Normen, Forschung und Aufklärung sowie technische Hilfe und Zusammenarbeit, wobei in der ersten Zeit des Bestehens das Aufgabenfeld der Normierung der Arbeitsstandards im Fokus der Bemühungen stand.⁷ So wurden innerhalb der ersten beiden Jahre bereits neun Konventionen, also internationale Übereinkommen, und zehn Empfehlungen⁸ verabschiedet, welche sich unter anderem mit Arbeitszeiten, Mutterschutz und Altersgrenzen befassten.⁹ Bei den Konventionen handelt es sich um völkerrechtliche Verträge, die nach Ratifizierung durch die Staaten Rechtsverbindlichkeit erlangen. Im Gegensatz zu vielen anderen internationalen Organisationen ist zur Verabschiedung einer IAO-Konvention keine Einstimmigkeit notwendig.

³ Siehe Präambel [IAO 2012](#).

⁴ Vgl. Senghaas-Knobloch, „*Arbeit ist keine Ware*“ – 100 Jahre Internationale Arbeitsorganisation (2019), S. 46.

⁵ Vgl. ebd. S. 8.

⁶ Stand: 03. Juli 2021; siehe ILO: [Member States](#) (2021b).

⁷ Vgl. Senghaas-Knobloch, *100 Jahre IAO* (2019), S. 41.

⁸ Empfehlungen sind nicht rechtsverbindlich und zählen gemeinsam mit Beschlüssen und Erklärungen zum sog. „Soft Law“ der IAO.

⁹ Vgl. ILO: [History of the ILO](#) (2021a).

Diese werden von der *Internationalen Arbeitskonferenz* (IAK) mit einer Zweidrittelmehrheit, also einer qualifizierten Mehrheit, beschlossen. Durch diesen Beschlussmechanismus ist es möglich, Konventionen beispielsweise auch ohne Arbeitgebervertreter:innen durchzusetzen.¹⁰ Außerdem sind auch keine Vorbehalte bei der Ratifizierung vorgesehen, wie es beispielsweise beim UN-Zivilpakt oder UN-Sozialpakt der Fall ist. Dadurch müssen Staaten immer den gesamten Rechtsumfang einer Konvention übernehmen.

Eine sehr wichtige Errungenschaft ist die 1998 verabschiedete *Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*. Diese legt fest, dass bereits durch die IAO-Mitgliedschaft die Mitglieder die Verpflichtung eingehen, deren zugrunde liegende Prinzipien und Rechte anzuerkennen. In den Folgemaßnahmen zu dieser Erklärung wurden acht sogenannte Kernarbeitsnormen oder grundlegende Arbeitsrechte eingeführt, unter anderem auch das Verbot und die Abschaffung der Zwangsarbeit (Konvention Nr. 29 und 105), welche seither für jeden Mitgliedstaat verpflichtend sind, auch ohne, dass dieser die jeweilige Konvention ratifiziert hat.¹¹

Die Überwachung der Einhaltung und Durchsetzung der Verpflichtungen, die die Staaten durch die Mitgliedschaft eingegangen sind, erfolgt auf mehreren Wegen. Hierzu zählt einerseits das reguläre Berichtssystem, über das die Mitglieder in regelmäßigen Abständen zu der Umsetzung der ratifizierten und auch der nicht-ratifizierten Konventionen berichten. Auch wenn ein Staat seine IAO-Mitgliedschaft beendet hat, ist er weiterhin dazu verpflichtet, ratifizierte Konventionen einzuhalten.¹² Außerdem gibt es eine jährliche Prüfung durch den Sachverständigenausschuss zu ausgewählten Übereinkommen und Empfehlungen, wobei eine ausgewählte Anzahl an Fällen bei der Tagung der IAK vorgelegt und mit den jeweiligen Staatenvertreter:innen besprochen wird. Zusätzlich wurden auch Verfahren für ein Beschwerde- und ein Klagerecht eingeführt, wobei eine Beschwerde nur durch eine Arbeitgeber- oder Arbeitnehmervertreterorganisation initiiert und die Klage von Regierungen, Konferenzdelegierten oder dem Verwaltungsrat eingereicht werden kann.¹³ Weiters besteht auch die Möglichkeit, hartnäckige Verfehlungen eines Mitgliedstaates zu sanktionieren. Dies wurde bislang jedoch erst einmal im Fall von Myanmar angewendet. Die Rechtsdurchsetzung der IAO wird insgesamt eher als gering eingestuft.¹⁴

¹⁰ Vgl. Trebilcock, *The International Labour Organization*, (2018). S. 856.

¹¹ Vgl. IAO, [ILO Kernarbeitsnormen](#) (2021).

¹² Vgl. Trebilcock, *The ILO*, (2018). S. 859.

¹³ Vgl. Senghaas-Knobloch, *100 Jahre IAO* (2019), S. 48-54.

¹⁴ Vgl. ebd., S. 55.

2.1.2 Menschenrechte

Im Laufe der Geschichte wurden wichtige Errungenschaften zur Institutionalisierung des Völkerrechtes oft als Folge von Konflikten und Kriegen erzielt. So auch die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* (AEMR), welche 1948 als Folge des zweiten Weltkrieges von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde. Insgesamt stimmten 48 Staaten für die Verabschiedung, während sich 8 Staaten ihrer Stimme enthielten. Sie ist eines von drei zentralen Dokumenten, wenn es um internationale Menschenrechte geht, und dient auch regionalen Konventionen als Bezugspunkt.¹⁵ In den 30 Artikeln der AEMR finden sich nicht nur bürgerliche und politische Rechte; auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte werden berücksichtigt, obwohl diese im Vergleich zu den bürgerlichen und politischen Rechten oft nachrangig behandelt werden.¹⁶ Die AEMR beinhaltet den Schutz der menschlichen Person (Recht auf Leben, Verbot der Sklaverei, etc.), Verfahrensrechte (Anspruch auf wirksame Rechtsbehelfe, etc.), klassische Freiheitsrechte (Meinungsfreiheit, Religionsfreiheit, etc.) und eben auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Recht auf Arbeit, Recht auf Nahrung und Gesundheit, Recht auf Bildung, etc.). Für den gesamten Umfang der AEMR gilt, dass Menschenrechte angeboren, universell, egalitär, unteilbar und unveräußerbar sind.

Kritisch ist zu bemerken, dass das Menschenrechtssystem von Beginn an, teils bewusst, sehr schwach konzipiert wurde. So erfolgte die Besetzung der 1946 gegründeten Menschenrechtskommission nicht durch unabhängige Expert:innen, sondern durch Staatenvertreter:innen, wodurch eine starke politische Komponente in Kauf genommen wurde. Auch bei der Frage, wie mit Petitionen von Hilfesuchenden umgegangen werden sollte, beschnitt sich die Menschenrechtskommission in ihren Kompetenzen selbst. Sie entschied, dass die Menschenrechtskommission in diesen Fällen keinerlei Befugnisse habe, um eine Einmischung in die „inneren Angelegenheiten“ der betroffenen Staaten zu vermeiden.¹⁷ Dennoch wird die AEMR als Durchbruch zum Schutz der Menschenrechte auf internationaler Ebene gesehen, da durch die Definition der AEMR dieser nicht mehr ausschließlich Nationalstaaten überlassen ist, sondern zu einer Aufgabe der Völkergemeinschaft erhoben wurde.¹⁸

Die AEMR selbst wurde als Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen als nicht-bindendes Instrument verabschiedet und hat somit keinen rechtsverbindlichen

¹⁵ Vgl. Fritzsche, *Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten* (2016), S. 62.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 103.

¹⁷ Vgl. Eckel, *Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern* (2014), S. 95-97.

¹⁸ Vgl. Fritzsche, *Menschenrechte*. (2016), S. 58.

Charakter. Ein Großteil der Rechte aus der AEMR wurde jedoch in zwei multilateralen völkerrechtlichen Verträgen abgebildet, welche 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurden. Diese wurden 1976 ratifiziert und sind seither bindendes Recht. Bei diesen Verträgen handelt es sich um den *Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (UN-Sozialpakt) und den *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (UN-Zivilpakt). Sie bilden gemeinsam mit der AEMR die *International Bill of Rights*. Aktuell wurde der Zivilpakt von 173 und der Sozialpakt von 171 Staaten unterzeichnet und ratifiziert.¹⁹ Zusätzlich zu diesen beiden Pakten wurden noch weitere rechtlich bindende Übereinkommen verabschiedet, wie beispielsweise das *Internationale Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen rassistischer Diskriminierung* (UN-Rassendiskriminierungskonvention, 1965) oder die *Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* (UN-Frauenrechtskonvention, 1979).

Die Einhaltung der Verträge wird durch eigene Vertragsorgane überwacht, welche aus unabhängigen Menschenrechtsexpert:innen gebildet werden. Zu einigen der Menschenrechtspakte wurden auch Fakultativprotokolle verabschiedet. Diese ermöglichen Einzelpersonen bei Verletzung ihrer dort angeführten Rechte die Einleitung eines Individualbeschwerdeverfahrens. Das ist allerdings nur dann möglich, wenn das Fakultativprotokoll durch den betroffenen Staat ratifiziert und der innerstaatliche Rechtsweg erschöpft wurde. Die abschließende Empfehlung der Überprüfung durch das jeweilige Vertragsorgan in Form eines zuständigen Ausschusses ist allerdings, so wie sämtliche Entscheidungen der Vertragsorgane, rechtlich nicht bindend. Dessen ungeachtet haben sie eine gewisse politische Symbolkraft. Während zum Zivilpakt bereits seit seiner Verabschiedung 1966 ein Fakultativprotokoll existiert, wurde dieses für den Sozialpakt erst 2008 verabschiedet.

Neben den Vertragsorganen ist der *UN-Menschenrechtsrat* für die Durchsetzung der Menschenrechte auf internationaler Ebene verantwortlich. Der Menschenrechtsrat wurde 2006 gegründet und löste mit seiner Etablierung die Menschenrechtskommission ab. Wie bereits bei seinem Vorgänger handelt es sich auch hier um ein politisches Organ.²⁰ Die Aufgaben und Kompetenzen des Menschenrechtsrates sind vielseitig. Unter anderem wird im Zuge des *Universal Periodic Review* die menschenrechtliche Situation in allen UN-Mitgliedstaaten regelmäßig untersucht und in einem *Outcome Report* zusammengefasst.²¹ Außerdem verabschiedet er Resolutionen zu menschenrechtlichen Themen und autorisiert die Überprüfung bestimmter Menschenrechtssituationen durch Expert:innengremien. Wie bereits

¹⁹ Stand: 03. Juli 2021, eine detaillierte Aufstellung der Staaten, die das Abkommen unterzeichnet und ratifiziert haben, siehe unter: [United Nations Treaty Collection](#).

²⁰ Vgl. Joseph, *Blame It on the WTO? A Human Rights Critique* (2011), S 15.

²¹ Vgl. OHCHR, [Basic facts about the UPR](#) (2020).

bei der Menschenrechtskommission wird auch beim Menschenrechtsrat die politische Zusammensetzung kritisiert, da es zwischen Verletzerstaaten und ihren Verbündeten zu wechselseitigem Schutz kommt, was 2018 auch zum Austritt der USA aus dem Menschenrechtsrat führte.²²

Das größte Problem bei der Durchsetzung der Menschenrechte besteht darin, dass es in erster Linie im Aufgabenbereich des jeweiligen Staates liegt, den Schutz seiner Bürger:innen sicherzustellen. Außerdem gibt es auf universaler Ebene nur zwei Organe, die rechtlich bindende Entscheidungen zu Menschenrechtsfragen erlassen können, welche allerdings nur sporadisch diese Aufgabe wahrnehmen. Diese Kompetenz obliegt einzig dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und dem internationalen Gerichtshof. Hauptsächlich wird auf das Instrument der öffentlichen Kritik²³ gesetzt, einem vergleichsweise schwachen und unzuverlässigen Mechanismus.²⁴

2.1.3 Handelsrecht

Zwei der zentralen Säulen des ökonomischen Systems, nämlich die *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), welche später zur Weltbankgruppe zählen sollte, sowie der *Internationale Währungsfonds* (IWF), wurden 1944 im Zuge der Bretton Woods Konferenz etabliert. Die dritte Säule zur Stabilisierung der neuen globalen Ökonomie sollte die *Internationale Handelsorganisation* (International Trade Organization, ITO) darstellen. Vor allem die USA vertraten die Meinung, dass Freihandel ein wichtiger Bestandteil zur Absicherung des Friedens darstellte.²⁵ Während die Einigung zur Gründung der IBRD und IWF vergleichsweise schnell erfolgte, dauerten die Verhandlungen bis zu den Gründungsverträgen der ITO bis 1948.

Die Kompetenzen der ITO, welche in der *Havanna Charter* festgelegt wurden, waren sehr weitreichend formuliert und beschnitten in einigen Bereichen die souveränen Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Teilweise auch außerhalb klassischer Handelsbelange. So bezieht sich beispielsweise Art. 7 der Vereinbarung auf die Einhaltung fairer Arbeitsstandards, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Handelspartnern zu gewährleisten.²⁶ Mit Art. 41 wurde außerdem die Möglichkeit geschaffen, dass Regierungen ihre Bedenken zum Schutz der Menschen oder der Umwelt im Zuge eines Konsultationsverfahren adressieren können.²⁷

²² Vgl. Fritzsche, *Menschenrechte* (2016), S. 75-76; Zeit Online, [USA treten aus UN-Menschenrechtsrat aus](#) (2018).

²³ Auch als „naming and shaming“ bekannt.

²⁴ Vgl. Joseph, *Blame It on the WTO* (2011), S 15-16.

²⁵ Vgl. Narlikar, *The World Trade Organization: A Very Short Introduction* (2005), S. 10.

²⁶ Siehe Art.7(1) Havanna Charter.

²⁷ Siehe Art.41 Havanna Charter.

Die ITO sollte als eine Sonderorganisation der UNO etabliert werden. Insgesamt nahmen 56 Staaten an den Verhandlungen teil, wobei 53 die Havanna Charter unterzeichneten. Doch der ausverhandelte Vertrag unterschied sich am Ende stark von der ursprünglichen Intention. Bei dem Versuch, im Laufe der Verhandlungen zu viele unterschiedliche Meinungen zu berücksichtigen und im Vertrag zu integrieren, wurde das Ergebnis am Ende niemandem mehr gerecht und vom Großteil der Verhandler abgelehnt, ausgiebiger Verhandlungsrunden und Konferenzen zum Trotz.²⁸ So auch vom US-Kongress, der die Charter nicht ratifizieren wollte bzw. dem sie gar nicht erst vom damaligen Präsidenten Truman zur Ratifizierung vorgelegt wurde.²⁹ Eine internationale Handelsorganisation ohne der zu diesem Zeitpunkt weltweit größten Handelsmacht wurde als wenig sinnvoll gesehen. Daher wurde das Projekt der ITO begraben, bevor es überhaupt noch begonnen hatte.

So kam es, dass der internationale Handel nahezu 50 Jahre durch das GATT geregelt sein sollte, welches ursprünglich als Übergangslösung bis zur Etablierung der ITO gedacht war.³⁰ Aus diesem Grund deckte das GATT auch nur einen Bruchteil der Bestimmungen der Havanna Charter ab. Unter anderem war das Schiedsverfahren nur sehr rudimentär geregelt. Zudem enthielt sie die sogenannte *Grandfather Clause*, der zufolge die Bestimmungen des GATT nur dann vollständig angewendet werden müssen, wenn sie nicht mit bereits bestehender Gesetzgebung in Widerspruch stehen.³¹

Ziel des GATT war es über das Instrument der Zölle internationale Handelsbeziehungen vorhersehbar, stabil und transparent zu gestalten. Zölle sowie Handelsbarrieren abseits von Zöllen sollten dabei merklich reduziert werden. Die Regulierung des internationalen Handels sollte auch zu einer Ausweitung eben dieses führen.³² Die drei zentralen Bestimmungen des Abkommens sind auch in den heutigen Verträgen noch aktuell. Die erste ist das Prinzip der *Most-Favored Nation*³³ (MFN-Prinzip). Stark vereinfacht ausgedrückt sagt das MFN-Prinzip im Wesentlichen aus, dass alle Handelspartner gleich zu behandeln sind. Handelspolitische Vorteile, wie zum Beispiel geringere Zölle, die einem Handelspartner gewährt werden, müssen auch allen anderen Handelspartnern gewährt werden. So legt jedes Land in einer Liste der Zugeständnisse, der sogenannten *Schedule of Concessions*, die Zollgrenzen je Warengruppe fest und wendet diese aufgrund des MFN-Prinzips auf den Handel mit all seinen Partnern an. Das zweite zentrale Prinzip ist das Prinzip des *National Treatment* (dt. als Inlandsprinzip

²⁸ Vgl. Narlikar, *WTO: Introduction* (2005), S. 13.

²⁹ Vgl. Toye, *The Havana Charter and the Fight for the International Trade Organization, 1947-1948* (2003), S. 283 und S. 303-304.

³⁰ Wichtig ist hier die Unterscheidung zwischen GATT als institutioneller Rahmen und den vertraglichen Bestimmungen. Ersterer wurde durch die WTO abgelöst, der GATT Vertrag ist jedoch ein zentraler Bestandteil der WTO-Abkommen.

³¹ Siehe Art. I(b) Protocol of Provisional Application of the GATT 1947.

³² Vgl. Dommen, *Raising Human Rights Concerns in the World Trade Organization: Actors, Processes and Possible Strategies* (2002), S. 10.

³³ Siehe Art. I GATT 1947.

bezeichnet), wonach ähnliche Produkte aller Handelspartner auch ähnlich behandelt werden müssen, sobald diese im Land sind, also den Zoll passiert haben.³⁴ So darf beispielsweise ein Produkt eines Herstellers aus einem Partnerland nicht wesentlich anders besteuert oder behandelt werden als ein ähnliches Produkt von einem Hersteller aus dem eigenen Land. Das dritte Prinzip ist dem Ziel der Transparenz gewidmet und verpflichtet Teilnehmerstaaten ihre Handelsbedingungen zu veröffentlichen. Im Weiteren sind auch mengenmäßige Restriktionen, z.B. in Form von Quoten, untersagt.³⁵

Wie bereits angedeutet, war die institutionelle Ausgestaltung des GATT sehr gering. Amrita Narlikar (2005) führt aus, dass dies jedoch eine der wesentlichen Komponenten ist, warum das GATT schlussendlich so erfolgreich war, da durch die schwache Bindung an die Organisation die Bereitschaft der Staaten zur Teilnahme erhöht wurde.³⁶ In nahezu regelmäßig stattfindenden Runden wurde das GATT-System kontinuierlich weiterentwickelt, um die Reduktion der Zölle voranzutreiben, aber auch weitere Vereinbarungen abzuschließen. Hierbei gab es auch die Möglichkeit, dass diese nur von einigen Mitgliedern angenommen wurden. Eine dieser Runden, die sogenannte *Uruguay Runde* (1986-1994), an der 123 Staaten teilnahmen, führte dann schlussendlich auch zur Gründung der WTO. Durch den sogenannten *Marrakesch Vertrag* bzw. das *WTO-Abkommen* wurde aus einer lose zusammengehaltenen Verhandlungsrunde ab 1. Jänner 1995 eine internationale Organisation mit Sitz in Genf. Hatte die WTO bei ihrer Gründung noch 128 Mitglieder, beläuft sich deren Anzahl mittlerweile auf 164 Mitglieder³⁷, wobei auch Zollgebiete Mitglieder sein können. Auch die EU, vertreten von der Europäischen Kommission, ist Mitglied der WTO, gemeinsam mit allen Mitgliedstaaten der EU.

Der Gründung der WTO kamen die Erfahrungen, welche im Zuge des Scheiterns des Projektes der ITO gesammelt wurden, zugute. So wurde daraus abgeleitet, dass die Festlegung adäquater Ziele, welche auch die Interessen kleinerer Partner berücksichtigen, ein wichtiger Erfolgsfaktor ist.³⁸ Ambitionierte politische Ziele, wie sie in der Havanna Charta ausgedrückt wurden, waren zwar im Kontext des Verhandlungszeitraumes der Nachkriegszeit nachvollziehbar, bargen jedoch Konfliktpotential und waren im Weiteren einer der Faktoren, der für das Scheitern der ITO Gründung verantwortlich war. Daher wurde der Fokus in den Verhandlungen zur WTO auf sorgfältig abgewogene Kompromisse gelegt.³⁹

Das WTO-Abkommen beruht im Wesentlichen auf dem GATT 1947 und auch die wichtigsten Prinzipien wie das MFN-Prinzip und National Treatment wurden beibehalten. Allerdings waren

³⁴ Siehe Art. III GATT 1947.

³⁵ Vgl. Joseph, *Blame It on the WTO* (2011), S. 8. Ausnahmen sind in Art. XX GATT 1947 definiert.

³⁶ Vgl. Narlikar, *WTO: Introduction* (2005), S. 19.

³⁷ Stand: 29. Juni 2021.

³⁸ Vgl. Narlikar, *WTO: Introduction* (2005), 14.

³⁹ Vgl. ebd., S. 23.

aufgrund der gestiegenen Komplexität der internationalen Handelsbeziehungen und zunehmender Bedeutung von Handelsbarrieren abseits von Zöllen seit Inkrafttretens des GATT 1947 auch einige Erweiterungen notwendig. Daher wird das GATT ab diesem Zeitpunkt mit GATT 1994 bezeichnet, um diese beiden Versionen klar voneinander unterscheiden zu können.⁴⁰ Außerdem wurden Regeln geschaffen, welche die Harmonisierung nationaler Regularien vorantreiben sollten. Ein Beispiel hierfür ist das sogenannte *TRIPS Abkommen* (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*). Dieses stellt einen Minimumstandard zum Schutz des geistigen Eigentums dar, da ein unzureichender bzw. ungleicher Schutz der geistigen Eigentumsrechte, wie zum Beispiel des Copyrights oder von Patenten, ebenso als Handelshemmnis gesehen wird.⁴¹ Zusätzlich zu Produkten wurde nun auch der Sektorservice mit dem *GATS* (*General Agreement on Trade in Services*) erstmalig berücksichtigt und geregelt. Außerdem wurde die Grandfather Clause abgeschafft. Daher sind seit diesem Zeitpunkt Mitglieder dazu verpflichtet ihr nationales Recht in Einklang mit WTO-Recht zu bringen. Die Staaten können allerdings selbst entscheiden, ob WTO-Recht vor nationalen Gerichten unmittelbar anwendbar ist. In der EU wurde die direkte Anwendbarkeit des WTO-Rechtes vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) bislang nur in Ausnahmefällen zugelassen.⁴² Auch die Möglichkeit ausschließlich ausgewählten Abkommen beizutreten ist seither nicht mehr gegeben. Hier wird fortan durch den sogenannten *Single Undertaking* Ansatz ein „Alles-oder-Nichts“ Prinzip verfolgt.⁴³

Mit dem Inkrafttreten des WTO-Abkommens wurde der institutionelle Aspekt gestärkt und ein Streitbeilegungsverfahren (*DSM, Dispute Settlement Mechanism*) etabliert, welches im *DSU* (*Dispute Settlement Understanding*) geregelt ist. Das DSM ist ein gerichtsähnliches Verfahren, wobei Entscheidungen für WTO Mitglieder bindend sind und Verfehlungen gegen das WTO-Abkommen in weiterer Folge auch zu wirtschaftlichen Sanktionen führen können. Entscheidungen werden über das Verfahren des negativen Konsens getroffen. Dies bedeutet, dass die Entscheidung eines Ausschusses, wie zum Beispiel des *Appellate Body*, nur durch Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten überstimmt werden kann. Dass das Verfahren des DSM gut etabliert ist, ist auch daran erkennbar, dass bisher über 350 Fälle darüber abgewickelt wurden.⁴⁴ So wird das DSM im internationalen System unter anderem auch als machtvollstes Streitbeilegungsverfahren weltweit beschrieben.⁴⁵ Allerdings ist auch eine Asymmetrie bezüglich der betroffenen Staaten sichtbar, da das Verfahren vor allem von entwickelten

⁴⁰ Vgl. WTO, *The GATT years: from Havana to Marrakesh* (2021).

⁴¹ Vgl. Van den Bossche & Prévost, *Essentials of WTO Law* (2016), S. 214.

⁴² Vgl. ebd., S. 11-12.

⁴³ Vgl. Stoll, *World Trade Organization* (2014), S. 2.

⁴⁴ Vgl. ebd., S. 3, wobei bis dato in den meisten Fällen die EU und die USA die Rolle der Kläger aber auch der Geklagten einnahmen (vgl. Van den Bossche/Prévost, *Essentials of WTO Law* (2016), S. 260).

⁴⁵ Vgl. Joseph, *Blame It on the WTO* (2011), S. 65; Krajewski, *Völkerrecht* (2020), S. 323-324; Van den Bossche & Prévost, *Essentials of WTO Law* (2016), S. 259.

Staaten benutzt wird. Eine dominierende Stellung, sowohl in der Rolle als Ankläger als auch in der Rolle des Befragten, nehmen allen voran die USA und die EU ein. Entwicklungsländer sind in dem Verfahren unterrepräsentiert und Staaten, die zu den *Least Developed Countries* (LDCs) zählen sind darin kaum existent.⁴⁶ Auch die überragende Stellung des DSM wird oft kritisiert, da dadurch ein Ungleichgewicht im Vergleich zu anderen internationalen Regelungen und Verpflichtungen, inkl. des Menschenrechtsregimes, entstehen kann. Sollte ein Konflikt aus unterschiedlichen Interessen entstehen, wäre es für einen Staat konsequent, sich für die Einhaltung jener Regelungen einzusetzen, bei der ihm eher negative Konsequenzen drohen.⁴⁷ Außerdem ist zu beachten, dass ein DSM erst durch einen Streit bzw. einer Anrufung tätig wird. Sein Tätigwerden ist somit von der Initiative seiner Mitglieder abhängig.⁴⁸

2.2 Die Globalisierung – Zwei Seiten einer Medaille

Mit der Gründung der WTO sollte der internationale Handel durch den Abbau bestehender Handelshemmnisse weiter vereinfacht und der Globalisierung⁴⁹ Antrieb verliehen werden. Aufbauend auf der Theorie des komparativen Kostenvorteils, welche auf David Ricardo zurückgeht und sich auf die Minimierung der Opportunitätskosten bezieht, wurde die Erwartungshaltung geschaffen, dass alle Volkswirtschaften jederzeit von der Globalisierung profitieren könnten.⁵⁰ Doch bereits Ende der 90er begannen sich die bis dahin größten Proteste von Globalisierungsgegnern in Seattle zu bilden. Ihre Kritik bezieht sich dabei häufig auf die unfairen Spielregeln der Globalisierung, die auf die Interessen der führenden Industrienationen zugeschnitten sind und so die Armut in den ärmeren Ländern weiter verstärken. Auch dass durch ungleiche Verteilung und zu wenig Steuerung die Schere zwischen Arm und Reich selbst in den Industrienationen weiter vergrößert wird, ist einer der Kritikpunkte. Außerdem wird der Fokus der materiellen Werte über Werte wie beispielsweise Umweltschutz oder eben Menschenrechte angeprangert und dass den Entwicklungsländern⁵¹ ein Wirtschaftssystem übergestülpt wird, welches für diese oft unangemessen ist.⁵²

Oftmals wird die WTO dafür kritisiert, die negativen Auswirkungen der Liberalisierung des Handels auf die Arbeitsbedingungen und Menschenrechte zu ignorieren bzw. weiter zu

⁴⁶ Vgl. Reich, *The effectiveness of the WTO dispute settlement system: A statistical analysis* (2017), S. 30.

⁴⁷ Vgl. Joseph, *Blame It on the WTO* (2011), S. v.

⁴⁸ Vgl. Ley, *Opposition im Völkerrecht. Ein Beitrag zur Legitimation internationaler Rechtserzeugung* (2015), S. 307.

⁴⁹ Der Begriff Globalisierung bezieht sich hier auf den ökonomischen Aspekt und bezeichnet die Verflechtung einzelner Volkswirtschaften zu einer internationalen Wirtschaft; Vgl. Bhagwati, *Verteidigung der Globalisierung* (2008), S. 25.

⁵⁰ Vgl. Investopedia, *Comparative Advantage* (2020) und Petersmann, *World Trade, Principles* (2010), S. 3.

⁵¹ Der Ausdruck „Entwicklungsland“ ist von der WTO (engl. developing country) übernommen und wird hier vollkommen wertfrei benutzt.

⁵² Vgl. Stiglitz, *Die Chancen der Globalisierung* (2008), S. 27-28.

verstärken.⁵³ Wie sehr die Ansichten über eine weitere Entwicklung der WTO divergieren ist auch daran erkennbar, dass die bereits 2001 gestartete Doha Runde, welche die Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer ins Zentrum rückte, bis heute zu keinem Abschluss gekommen ist.⁵⁴ Der Kritik liegt zugrunde, dass WTO-Recht und Sozial- und Menschenrechtsnormen in einigen Feldern widersprüchliche Ziele und Ansätze sowie auch unterschiedliche Interessen verfolgen.⁵⁵

Ebenso ist die Rolle der *transnationalen Konzerne* (TNCs, transnational companies) einer der Kritikpunkte, da die WTO-Verträge auf die Staaten als handelnde Akteure beschränkt sind. TNCs werden darin nicht betrachtet und können daher auch nicht zur Verantwortung gezogen werden, obwohl Schätzungen zufolge diese mit rund 80% des weltweiten Handels in Zusammenhang stehen.⁵⁶ Auch die IAO konnte bislang keine sinnvollen Strategien zum Umgang mit TNCs entwickeln, da sich diese oft der staatlichen Kontrolle entziehen, nur selten durch nationale Arbeitgeberverbände vertreten sind und sich in der Vergangenheit auch nicht durch ihren Umgang mit Arbeitnehmervertreter:innen auszeichneten.⁵⁷ Dennoch wird die IAO als die einzige internationale Organisation betrachtet, welche sich aufgrund ihres Mandates um vernünftige Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten zu kümmern vermag.⁵⁸

Trotz all dieser Kritik und der zahlreichen Herausforderungen, die an dieser Stelle bei weitem nicht umfassend aus- und angeführt sind, ist zu beachten, dass die Liberalisierung des Handels nicht nur negative Seiten hat. Es gibt einige Beispiele, die illustrieren, dass der Wohlstand vieler Länder vom internationalen Handel vorangetrieben wird. Der Aufstieg Chinas und Indiens wird deren angestiegenen Exporten zugeschrieben, aber auch ein Großteil des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von Ländern wie Sambia, Südafrika oder Indonesien hängt heute vom internationalen Handel ab.⁵⁹ Eine reine BIP-Betrachtung sagt relativ wenig über die Lebensbedingungen der Menschen eines Landes aus. Doch auch weitere Untersuchungen lassen auf positive Effekte der Globalisierung schließen. So kommt Jagdish Bhagwati (2008) in seiner umfassenden Antwort an Globalisierungskritiker:innen zu dem Schluss, dass Globalisierung sowohl auf Armut als auch auf geschlechterspezifische Herausforderungen und Sozialstandards eine positive Auswirkung hat und ein „*menschliches Antlitz*“ besitzt.⁶⁰

Den Abschluss dieses Abschnittes bildet ein Ausschnitt einer, in diesem Zusammenhang oft zitierten Rede von Ban Ki-moon aus dem Jahr 2014:

⁵³ Vgl. Bhagwati, *Verteidigung der Globalisierung* (2008), S. 42.

⁵⁴ Weitere Informationen bzgl. Fokus und Inhalt der Doha Runde siehe: WTO, *The Doha Round* (2021c).

⁵⁵ Vgl. Dommen, *Raising Human Rights Concerns in the World Trade Organization: Actors, Processes and Possible Strategies* (2002), S. 14-15.

⁵⁶ Vgl. Senghaas-Knobloch, *100 Jahre IAO* (2019), S. 129.

⁵⁷ Vgl. ebd., S. 129-130.

⁵⁸ Vgl. Thomas and Turnbull, *From horizontal to vertical labour governance* (2018), S.537.

⁵⁹ Vgl. Van den Bossche & Prévost, *Essentials of WTO Law* (2016), S. 1.

⁶⁰ Vgl. Bhagwati, *Verteidigung der Globalisierung* (2008), S. 95-261 (Teil II).

“Wherever we look — from Indonesia to Brazil, from Australia to Europe — trade provides a path to accelerated growth and prosperity. [...] The question is not whether trade matters, but how we can make trade a better driver of equitable, sustainable development. [...] In countries that trade, wealth is made — although that wealth is not always distributed equitably. But, where trade is absent, economies cannot grow. They stagnate. And when trade falters, the most vulnerable are the first to pay the price. [...] International trade is an essential component of an integrated effort to end poverty, ensure food security and promote economic growth. An ounce of trade can be worth a pound of aid.”⁶¹

In dieser Rede zur Eröffnung des WTO Public Forums betont Ban Ki-moon, der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, die Wichtigkeit und das positive Potential des globalen Handels, aber auch dessen bipolare Auswirkungen und die dadurch entstehende Verantwortung, diese zu gestalten, um die positiven Effekte zu verstärken und die negativen zu schwächen. Handel ist nicht die Lösung aller Probleme und muss, um faire Bedingungen zu schaffen, reglementiert werden. Doch aus diesem Grund auf Handel zu verzichten, wird auch keine nachhaltigere und bessere Lösung bieten. Armut und ungleiche Verteilung wird ohne Handel nicht verschwinden, sondern sich im Gegenteil, eher noch verstärken.

Trotz der kontroversen Diskussion über die Auswirkungen der Globalisierung sind sich viele Ökonom:innen einig, dass Globalisierung und Handel die Lebensbedingungen der Menschen verbessern oder zumindest grundsätzlich das Potential dafür vorhanden ist. Hierzu müsste jedoch eine effektivere Steuerung auf internationaler Ebene erfolgen.⁶²

2.3 Völkerrechtliche Normen und Rangfolge

Die Durchsetzung der Menschenrechte und Sozialstandards auf internationaler Ebene kann sich oft sehr schwierig gestalten. Wie können nun diese Rechte im internationalen Gefüge zur Geltung kommen und wie wird im Falle von Normenkollisionen, also wenn verschiedene völkerrechtliche Verträge miteinander in Konflikt stehen, verfahren? Einerseits muss berücksichtigt werden, dass die WTO im Gegensatz zu anderen Rechtsregimen auf einen effektiven Streitbeilegungsmechanismus zurückgreifen kann und andererseits muss auch die Frage der Souveränität betrachtet werden und in welchen Fällen ein Eingreifen eines Staates gerechtfertigt werden kann.

⁶¹ WTO, [Ban Ki-moon: Trade essential to ending poverty, supports conclusion of Doha Round](#) (2014).

⁶² Vgl. Bhagwati, *Verteidigung der Globalisierung* (2008), S. 71-73; Van den Bossche & Prévost, *Essentials of WTO Law* (2016), S. 2.

Dass das WTO-Recht nicht für sich allein steht und mit allgemeinen Völkerrechtsnormen verwoben ist, wurde bereits durch den ersten Bericht des Appellate Body der WTO 1996 formuliert.⁶³ Daher haben die nachfolgenden Regelungen, wie Völkergewohnheitsrecht und auch allgemeine Rechtsgrundsätze des Völkerrechts, Einfluss auf WTO-Recht und müssen bei der Interpretation eben dieses berücksichtigt werden. Die Auslegung von WTO-Recht darf somit nicht mit anderen völkerrechtlichen Regelungen in Konflikt stehen.⁶⁴ Um einen Überblick über völkerrechtliche Regelungen und Rangfolge zu geben, wird im Folgenden auf spezifische Regelungen im Völkerrecht wie Völkergewohnheitsrecht und Zwingende Normen des Völkerrechts (*ius cogens*) und die Hierarchien völkerrechtlicher Normierungen eingegangen.

In diesem Zusammenhang zentral ist die *Wiener Konvention über das Recht der Verträge* (WVK) aus dem Jahr 1969, im Englischen oft bezeichnet als *treaty on treaties*, welche als völkerrechtlicher Vertrag das Recht von Verträgen zwischen Staaten regelt. So sehen die WVK-Bestimmungen vor, dass Staaten sich nicht auf nationales Recht berufen können, wenn sie gegen Bestimmungen eines ratifizierten völkerrechtlichen Vertrages verstoßen,⁶⁵ und dass Verträge gemäß ihres Ziels und Zwecks auszulegen sind.⁶⁶ Auch eine Kollisionsregel ist definiert, welche unter anderem besagt, dass bei Vorliegen von zwei Verträgen, die denselben Vertragsumfang und dieselben Vertragsparteien aufweisen, der spätere Vertrag Anwendung findet.⁶⁷ Da es im Bereich der Menschen- und Arbeitsrechte aber nur selten zu Überschneidungen von Vertragsgegenstand und Vertragspartnern kommt, findet diese Regelung hier kaum Anwendung.⁶⁸

Das Übereinkommen der WVK trat mit der Ratifizierung durch den Staat Togo als 35. Vertragspartner 1980 in Kraft. Aus diesem späten Datum entsteht auch direkt die Schwierigkeit bei der Anwendung des WVK. Die Mehrzahl der im Sozialbereich relevanten Verträge, wie die Konventionen der IAO oder auch der Sozial- und Zivilpakt der Vereinten Nationen wurden noch vor Inkrafttreten des WVK geschlossen. Die WVK findet daher für diese Verträge keine Anwendung.⁶⁹ Eine Ausnahme besteht bei jenen Regeln, welche Völkergewohnheitsrecht abbilden.⁷⁰ Auch WTO-Recht fällt unter den Regelungsbereich der WVK, da es sich bei diesem um einen Völkervertragsrechtskörper handelt, der nach Inkrafttreten der WVK geschlossen wurde. Somit gilt auch hier die Anwendung von Völkergewohnheitsrecht, wie durch die WVK festgelegt.⁷¹

⁶³ Siehe Appellate Body Report, *US – Gasoline* (1996), S.17: “[...] the General Agreement is not to be read in clinical isolation from public international law.”

⁶⁴ Vgl. Van den Bossche & Prévost, *Essentials of WTO Law* (2016), S. 8-9.

⁶⁵ Siehe Art. 27 WVK.

⁶⁶ Siehe Art. 31(1) WVK.

⁶⁷ Siehe Art. 30(3) WVK.

⁶⁸ Vgl. Nußberger, *Sozialstandards Im Völkerrecht* (2005), S.394.

⁶⁹ Siehe Art. 4 WVK.

⁷⁰ Vgl. Nußberger, *Sozialstandards Im Völkerrecht* (2005), S. 273-274.

⁷¹ Vgl. Ley, *Opposition im Völkerrecht* (2015), S. 303-304.

Das Völkergewohnheitsrecht ist eine der wichtigsten Rechtsquellen im Völkerrecht und wird daher auch oft als Kern des Völkerrechts bezeichnet.⁷² Es ist eine zentrale Rechtsquelle für den *Internationalen Gerichtshof* (IGH) und das ungeschriebene Völkerrecht.⁷³ Allgemein gesprochen entsteht es durch Staaten, ohne dass diese die speziellen Verträge unterschrieben haben müssen. Bei der Feststellung, welche Regelungen in das Völkergewohnheitsrecht fallen, sind zwei Faktoren entscheidend. Als erster Faktor wird die Staatenpraxis, also wie der Staat die jeweilige Bestimmung umsetzt, herangezogen und als Zweiter die Rechtsüberzeugung (*opinio juris*), also ob die Bestimmung aus Sicht des Staates rechtlich bindend ist.⁷⁴ Die Schwierigkeit bei der Feststellung, ob eine bestimmte Regelung unter Völkergewohnheitsrecht fällt, liegt sowohl in der konkreten Interpretation als auch der Gewichtung dieser beiden Faktoren. Auch unter Völkerrechtler:innen herrscht in dieser Frage keine Einigkeit, wobei in den letzten Jahren die Rechtsüberzeugung an Wichtigkeit gewonnen hat und auch der Umfang dessen, was als Staatenpraxis zulässig ist, erweitert wurde.⁷⁵ Zusätzlich muss beachtet werden, dass Völkergewohnheitsrecht keinen globalen Umfang per se innehat. Widersetzt sich ein Staat nachhaltig einer völkergewohnheitsrechtlichen Regelung (*persistent objector*), so wird diese für diesen Staat auch nicht angewendet.⁷⁶

Aus all diesen Besonderheiten, Fragestellungen und rechtlichen Unsicherheiten ergibt sich, dass es auch keinen allgemein anerkannten Katalog an völkergewohnheitsrechtlichen Bestimmungen gibt, obwohl einige Vorschläge hierzu vorliegen.⁷⁷ Weitgehend anerkannt ist, dass im Bereich Menschenrechte das Verbot zu Genozid, Sklaverei, Mord, Verschwindenlassen, Folter, willkürlich lange Haft, systematische Diskriminierung aufgrund von Rasse, das Recht zur Selbstbestimmung kolonialer Völker und ein kontinuierlicher Verstoß gegen international anerkannte Menschenrechte durch das Völkergewohnheitsrecht abgedeckt sind.⁷⁸ Einige dieser Bestimmungen fallen auch unter die zwingenden Normen des Völkerrechtes, welche im nächsten Absatz ausgeführt werden. Die Auflistung hier beschreibt jedenfalls den inneren Kern des menschenrechtlichen Völkergewohnheitsrechts. Der äußere Rahmen wird durch die AEMR aufgespannt. Zusätzlich gibt es das Argument, dass aufgrund deren breiter Anerkennung auch die Millennium Development Goals (MDGs) zum Völkergewohnheitsrecht zählen, wodurch auch ökonomische, kulturelle und soziale Rechte inkludiert wären.⁷⁹

⁷² Vgl. Joseph (2011), S. 29 sowie Krajewski (2020), S. 91.

⁷³ Vgl. Petersen, *Der Wandel des ungeschriebenen Völkerrechts im Zuge der Konstitutionalisierung* (2008), S.502-503.

⁷⁴ Vgl. Joseph, *Blame it on the WTO* (2011), S. 30.

⁷⁵ Vgl. Petersen, *Wandel des ungeschriebenen Völkerrechts* (2008), S.503-507.

⁷⁶ Vgl. Cassimatis, *Human Rights Related Trade Measures under International Law* (2007), S. 77.

⁷⁷ Vgl. ebd., S. 78.

⁷⁸ Cassimatis (2007) und Joseph (2011) greifen hier auf die Auflistung des American Law Institutes (1987) zurück.

⁷⁹ Vgl. Joseph, *Blame it on the WTO* (2011), S. 30-31.

Gemäß Art. 53 WVK ist eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts definiert als eine Norm, welche „von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird“. Weiters wird in diesem Artikel festgelegt, dass von solch einer Norm nicht abgewichen werden darf. Wie auch beim Völkergewohnheitsrecht ist allerdings auch bei den zwingenden Normen des Völkerrechts der konkrete Umfang nicht klar. Unumstritten ist, dass das Gewaltverbot lt. Art. 2(4) UN-Charta, das Verbot der Piraterie, der Sklaverei und des Sklavenhandels sowie des Genozids unter die *ius cogens* Normen fallen und auch Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen sowie der Kern fundamentaler Menschenrechte.⁸⁰ Das Verbot der Folter, der Apartheid und der Diskriminierung aufgrund von Rasse,⁸¹ sowie das Selbstbestimmungsrecht der Völker, sind weitgehend anerkannt und werden auch in dem Bericht aus 2019 der *International Law Commission* angeführt.⁸² Angelika Nußberger (2005) inkludiert in der Auflistung der *ius cogens* Normen mit dem Verbot der Sklaverei auch das Verbot zur Zwangsarbeit.⁸³ Zwar wird in dem *Sklavereiabkommen* aus 1926 Sklaverei und Zwangsarbeit noch klar getrennt, da Sklaverei per Definition mit dem Zustand des Besitzes über eine Person verbunden ist,⁸⁴ im *Ergänzenden Übereinkommen zur Abschaffung der Sklaverei* aus 1956 wird der Umfang allerdings auf Umstände erweitert, die der Sklaverei ähnlich sind und dadurch auch den Tatbestand der Zwangsarbeit miteinschließen kann.⁸⁵

Im Unterschied zum Völkergewohnheitsrecht findet die oben angesprochene Regel des *persistent objectors* nach Rechtsmeinung vieler Wissenschaftler:innen keine Anwendung auf das zwingende Völkerrecht.⁸⁶ Auch die Idee eines regionalen *ius cogens* wird weitgehend abgelehnt.⁸⁷ Dadurch haben Regelungen, welche unter *ius cogens* fallen, immer globale Gültigkeit, unabhängig von der Anerkennung einzelner Staaten. Weiters ist zu beachten, dass es zwar grundsätzlich zwischen verschiedenen Völkerrechtsquellen keine Hierarchie gibt, dies sich aber bei *ius cogens* Normen anders verhält. Hier wird durch Art. 53 WVK festgelegt, dass Verträge, welche im Widerspruch zu *ius cogens* stehen, nichtig sind. Gemäß Art. 64 WVK gilt dies auch für bestehende Verträge, die zu neu entstandenen *ius cogens* Normen nicht in Widerspruch stehen dürfen. Durch das WVK wird diesen somit gegenüber anderen völkerrechtlichen Verträgen faktisch ein unbedingter Vorrang eingeräumt.⁸⁸

⁸⁰ Vgl. Krajewski, *Völkerrecht* (2020), S. 85.

⁸¹ Vgl. Cassimatis, *Human Rights Related Trade Measures* (2007), S. 77.

⁸² Vgl. International Law Commission, *Fourth report on peremptory norms of general international law (ius cogens) by Dire Tladi, Special Rapporteur* (2019), Absatz 60, S. 26.

⁸³ Vgl. Nußberger, *Sozialstandards Im Völkerrecht* (2005), S.416.

⁸⁴ Siehe Art. 1 Slavery Convention.

⁸⁵ Vgl. International Law Commission, *Fourth report on peremptory norms* (2019), S.46-47.

⁸⁶ Vgl. Cassimatis, *Human Rights Related Trade Measures* (2007), S. 77-83.

⁸⁷ Vgl. International Law Commission, *Fourth report on peremptory norms* (2019), S.11-21.

⁸⁸ Vgl. Krajewski, *Völkerrecht* (2020), S. 85.

ius cogens Normen sind auch sogenannte *erga omnes* Verpflichtungen, was bedeutet, dass sie *für alle und gegenüber allen*⁸⁹ gelten. Laut Rechtsprechung durch den IGH handelt es sich dabei um Verpflichtungen, welche aufgrund ihrer Wichtigkeit durch alle Staaten geschützt werden können.⁹⁰

Betrachtet man nun WTO-Recht im Verhältnis zu Völkergewohnheitsrecht und den zwingenden Normen des Völkerrechts, so ist im ersten Schritt zu bemerken, dass WTO Regelungen nicht das Potential haben, Bestandteil dieser beiden Normierungen zu sein oder zu werden. Sarah Joseph (2011) argumentiert, dass Nicht-Mitglieder, die nicht von den Vorteilen (MFN-Prinzip und National Treatment) einer WTO-Mitgliedschaft profitieren, auch nicht zur Einhaltung derer Regeln verpflichtet werden können.⁹¹ Im zweiten Schritt wird ersichtlich, dass WTO-Recht als völkerrechtlicher Vertrag zwar grundsätzlich auf gleicher Stufe wie Menschenrechte und normierte Sozialstandards steht, es jedoch einige Menschenrechte gibt, die aufgrund der *ius cogens* Bestimmung Vorrang haben. Auch müssten aufgrund Art. 31(1) WVK bei der Auslegung von WTO-Recht Ziele und Zweck der WTO-Abkommen berücksichtigt werden, welche u.a. auf eine „*Erhöhung des Lebensstandards*“ oder auch eine „*Verwirklichung der Vollbeschäftigung*“ referenzieren.⁹² Sarah Joseph (2011) kommt in ihrer Analyse sogar zu dem Schluss, dass die gesamten normierten Menschenrechte hierarchisch über dem WTO-Recht stehen könnten.⁹³

2.4 Conclusio

Im ersten Teil dieses Kapitels wurde beschrieben, wie die unterschiedlichen globalen Rechtsregime der Arbeits-, Menschen- und Handelsrechte entstanden sind und welche Mechanismen zur Durchsetzbarkeit auf internationaler Ebene etabliert wurden. Aus dieser Ausführung wird bereits ersichtlich, dass es hier zwischen den einzelnen Rechtsregimen große Unterschiede gibt, die teilweise auf die Entstehungsgeschichte zurückgehen. Es war ein langer Entwicklungs- und Lernprozess, der der Gründung der WTO zugrunde lag. Heute kann die WTO, vielleicht auch gerade deshalb, auf einen der global effektivsten Streitbeilegungsmechanismus in Form des DSM zurückgreifen.

Die Übermacht der Industriestaaten in der WTO sowie fehlende Regelungen zu Arbeits- und Menschenrechten sind Hauptkritikpunkte der Globalisierungskritiker:innen an der WTO und

⁸⁹ Deutscher Bundestag, *Die Uiguren in Xinjiang im Lichte der Völkermordkonvention* (2021), S. 89.

⁹⁰ Siehe IGH, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, ICJ Judgement 1970, S. 32, Abs. 32.

⁹¹ Vgl. Joseph, *Blame it on the WTO* (2011), S. 47.

⁹² Siehe Präambel WTO-Abkommen.

⁹³ Vgl. Joseph, *Blame it on the WTO* (2011), S. 55.

der Globalisierung, auf welche im zweiten Teil dieses Kapitels eingegangen wurde. Je nach Blickwinkel wird hier von Kritiker:innen auf die negativen Seiten fokussiert, welche zwar von Befürworter:innen anerkannt, allerdings in einen anderen Kontext eingebettet werden und dadurch einen positiven Spin erhalten. Dennoch wird auch von Globalisierungsbefürworter:innen angeführt, dass die Globalisierung nicht nur positive Entwicklungen hervorgebracht hat. Ein Punkt, in dem sich beide Seiten jedoch einig sind, ist, dass durch eine effektivere internationale Steuerung die positiven Effekte, wie die Sicherung der Sozialstandards und der Schutz der Menschenrechte, gestärkt werden und dadurch das Potential der Globalisierung gehoben werden könnte.

Im Weiteren wurden spezifische Regelungen des Völkerrechts, nämlich Völkergewohnheitsrecht, zwingende Normen des Völkerrechtes, und deren Verhältnis zum Völkerrecht allgemein und zum WTO-Recht betrachtet. Daraus wird die Erkenntnis gewonnen, dass es grundsätzlich keine Hierarchie zwischen den Völkerrechtsnormen gibt, mit Ausnahme der *ius cogens* Normen, welche lt. den Bestimmungen der WVK im Falle von Kollisionen führend sind. Somit stehen Menschenrechtsbestimmungen, welche zu den zwingenden Normen zählen, über den WTO-Bestimmungen. Auch müssen Normen des Völkergewohnheitsrecht bei der Auslegung von WTO-Recht berücksichtigt werden. Die Schwierigkeit bei diesen Regelungen besteht darin zu entscheiden, welche Normen unter diese fallen. Bis auf einige Normen, die allgemein anerkannt sind, gibt es hier einen großen Spielraum.

3 Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang

Die Uiguren sind eine fast ausschließlich muslimische Minderheit, die zu den Turkvölkern zählt und in Xinjiang, einer nordwestlichen Region Chinas, angesiedelt ist. Sie sprechen eine eigene Sprache, haben eine eigene Flagge, welche jedoch als Symbol des Separatismus in China verboten ist, und haben eine eigene Kultur. Gleichzeitig besiedeln sie die Region mit den größten Rohstoffvorkommen in China, darunter Öl, Gas und Baumwolle.⁹⁴ Der Erfolg der Bemühungen der chinesischen Regierung die Uiguren zu assimilieren, ist unter anderem an deren rückläufigen Bevölkerungsanteil in Xinjiang sichtbar. Während 1949 die Uiguren mit über 70% die überwiegende Mehrheit in der Region darstellten, hat sich deren Anteil heute, mit ca. 10 Mio. Menschen, auf weniger als die Hälfte reduziert. Dabei haben die Umsiedlung von Han-Chinesen nach Xinjiang aber auch die konsequente Zerstörung der uigurischen Kultur zu diesem Umstand beigetragen.⁹⁵

Der Umgang der chinesischen Regierung mit den Uiguren in Xinjiang hat in den letzten Jahren eine breite Öffentlichkeit erreicht und einen Aufschrei der internationalen Gemeinschaft erzeugt. Aufgrund der chinesischen Weigerung, unabhängige Beobachter vor Ort zuzulassen, blieb das Ausmaß der Menschenrechtsverletzungen lange Zeit im Dunkeln. Erst die sogenannten *China Cables*, ein regierungsinternes Dokument, das 2019 an die Öffentlichkeit gelangte, zeichnete ein Bild des Ausmaßes der Völkerverfolgung und Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang.⁹⁶ Heute ist klar, dass die chinesische Regierung ein breites Spektrum an Menschenrechtsverletzungen an diesen Bevölkerungsgruppen zu verantworten hat.

In diesem Kapitel werden die Situation der Uiguren und die Hintergründe, die dazu führten, sowie internationale Reaktionen kurz zusammengefasst. Eine Auflistung der Verletzungen internationaler Verträge bezüglich Menschen- und Arbeitsrechte legt die Basis, um im nächsten Kapitel die Handlungsspielräume der EU zu analysieren, um auf die Vergehen mit handelspolitischen restriktiven Maßnahmen zu reagieren.

3.1 Hintergründe zur Situation in Xinjiang

Im Jahr 2014 kamen bei einem Anschlag in einem Bahnhof in Kunming, welcher uigurischen Separatisten zugeschrieben wird, 31 Menschen zu Tode. Als Reaktion verkündete

⁹⁴ Vgl. Giesen, *Han, Uiguren und andere Chinesen*, [Süddeutsche Zeitung](#) (2019).

⁹⁵ Vgl. Obermaier & Obermayer, *Die wichtigsten Fakten zu den China Cables*, [Süddeutsche Zeitung](#) (2019).

⁹⁶ Vgl. ebd.

Staatspräsident Xi Jinping ein hartes Vorgehen „ohne Gnade“ gegen Terrorismus und Separatismus, was als Startpunkt der sogenannten *Strike Hard Campaign against Violent Terrorism* gesehen wird.⁹⁷ Betroffen von diesem Kampf gegen Terrorismus ist vor allem die nordwestliche Autonome Region Xinjiang, in der viele muslimische ethnische Gruppen leben, wobei die Uiguren mit ca. zehn Millionen Menschen die zahlenmäßig größte Gruppe ist.⁹⁸

In den ersten Jahren waren die genauen Vorgänge in der Region sehr ungewiss, da unabhängigen Beobachtern eine Vorortuntersuchung zumeist verwehrt wurde und nur ausgewählten Diplomaten und Journalisten, unter Einhaltung strengster Vorschriften, eine Untersuchung in der Region genehmigt wurde. Konkretisiert wurden die Vorwürfe an China dann Ende des Jahres 2019, als geleakte Dokumente der chinesischen Regierung, die sogenannten *China Cables*, an die Öffentlichkeit kamen. Unter anderem berichtete die New York Times⁹⁹ aus dem umfangreichen Inhalt, welcher Einblicke in die Situation der Uiguren und anderer muslimischer ethnischer Minderheiten in der Region Xinjiang gab. Teile dieses Dokuments waren Gesprächsleitfäden, wie die zuständigen Behörden Anfragen bezüglich „verschwundener“ Personen, die in Internierungslagern oder Gefängnissen gefangen gehalten wurden, zu beantworten haben. In dem Leitfaden wird klargestellt, dass die Personen die „Berufsausbildungszentren“, wie die Internierungslager von der chinesischen Regierung bezeichnet werden, nicht verlassen können, obwohl ihnen keine Straftat unterstellt wird. Außerdem wird deutlich, dass auf Anfrage nahestehender Angehöriger diesen kommuniziert wird, dass auch deren eigenes Verhalten die Aufenthaltsdauer der Angehörigen positiv wie negativ beeinflussen würde.

In Berichten aus dem Jahr 2019 wird davon ausgegangen, dass über eine Million Menschen in diesen Berufsausbildungszentren festgehalten werden. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass „Freigelassene“ zur Arbeit in Fabriken gezwungen werden, in denen sie weniger als das gesetzlich festgelegte Mindestgehalt verdienen und welche sie auch nicht verlassen dürfen.¹⁰⁰ Satellitenaufnahmen lassen darauf schließen, dass im Zeitraum 2017 bis 2020 über 260 Internierungslager von der chinesischen Regierung in Auftrag gegeben und erbaut wurden. Obwohl es seit einiger Zeit Hinweise darauf gibt, dass einige dieser Berufsausbildungszentren aufgrund internationalen Drucks geschlossen wurden, wird nach wie vor davon ausgegangen, dass eine große Zahl an Personen allein aufgrund ihrer Ethnie festgehalten wird.¹⁰¹ Zusätzlich wurde in der Region die Überwachung der Bevölkerung massiv erhöht. In einem bisher noch

⁹⁷ Da der Fokus der Arbeit auf den Handlungsspielräumen der EU liegt, wird die Vorgeschichte hier sehr verkürzt dargestellt. Eine detailliertere Beschreibung findet sich u.a. bei Ramzy & Buckley, *'Absolutely No Mercy': Leaked Files Expose How China Organized Mass Detentions of Muslims*, [The New York Times](#), (2019).

⁹⁸ Vgl. Giesen, *Han, Uiguren und andere Chinesen*, [Süddeutsche Zeitung](#) (2019).

⁹⁹ Siehe Ramzy & Buckley, *'Absolutely No Mercy'*, [The New York Times](#) (2019).

¹⁰⁰ Vgl. Human Rights Watch, *World Report 2019* (2020), S. 131.

¹⁰¹ Vgl. Human Rights Watch, *World Report 2020* (2021a), S. 165.

nie dagewesenen Ausmaß werden die Daten der Einwohner durch Überwachungskameras, Gesichtserkennung, Abhören der Mobiltelefone, personenbezogene Daten etc. erfasst. Durch den Einsatz von Algorithmen wird versucht, irreguläres Verhalten zu erkennen, welches sofort den Behörden gemeldet wird.¹⁰²

Berichten zufolge profitieren über 80 TNCs, wobei auch europäische TNCs darunter sind, direkt oder indirekt von den Menschenrechtsverletzungen und der Zwangsarbeit durch die ethnischen Minderheiten.¹⁰³ Der australische Think Tank *Australian Strategic Policy Institute* (ASPI) benennt hier konkret Konzerne aus dem Technologiesektor, wie Apple, Bosch, Cisco, Samsung und Sony, sowie Automobilhersteller, wie BMW, Mercedes-Benz und Volkswagen.¹⁰⁴ Da China einer der größten Baumwollerzeuger weltweit ist und ein Großteil dieser Baumwollproduktion mit ca. 85% Anteil an der gesamten chinesischen Produktion¹⁰⁵ in der Region Xinjiang erzeugt wird, zählt neben der Technologie- und der Automobilbranche vor allem auch die Textil- und Bekleidungsindustrie zu den Profiteuren der Zwangsarbeit in dieser Region. Internationale Konzerne, die von der Zwangsarbeit profitieren sind laut ASPI Marken wie Adidas, Calvin Klein, H&M oder Polo Ralph Lauren. Die Reaktionen der Firmen, als sie mit den Vorwürfen konfrontiert wurden, fielen unterschiedlich aus. Einige, so wie Bosch oder Panasonic, bestanden darauf, keine direkte vertragliche Verbindung mit Lieferanten, die in Verbindung mit Zwangsarbeit der Uiguren stehen, zu haben.¹⁰⁶ Andere, zum Beispiel H&M oder Adidas, kündigten an, künftig keine Baumwolle aus Xinjiang zu beziehen, wodurch sie zum Ziel chinesischer Boykotte wurden. Ausgehend von der Jugendorganisation der Kommunistischen Partei und der chinesischen Armee erreichten die Proteste gegen die europäischen Unternehmen die sozialen Netzwerke, wobei auch chinesische Sänger und Schauspieler ankündigten, in Zukunft nicht mehr mit diesen Marken zusammenzuarbeiten.¹⁰⁷

In Zusammenhang mit Baumwollprodukten wird für das Jahr 2018 davon ausgegangen, dass mindestens 570.000 Personen Zwangsarbeit im Zuge der Baumwollernte verrichtet haben. Zusätzlich ist laut Plänen der chinesischen Regierung bis 2025 eine Steigerung der Produktionskapazitäten in Xinjiang um 100% geplant.¹⁰⁸ Allerdings ist zu bemerken, dass sich die Zwangsarbeit nicht nur auf die Region Xinjiang beschränkt, sondern Bürger:innen aus Xinjiang in Fabriken quer über China umgesiedelt werden.¹⁰⁹

¹⁰² Vgl. Human Rights Watch, *World Report 2020*, (2020), S. 131.

¹⁰³ Siehe [Entschließung EP 2020](#), S. 5.

¹⁰⁴ Vgl. Xiuzhong Xu, et. al, *Uyghurs for sale. 'Re-education', forced labour and surveillance beyond Xinjiang*. [Australian Strategic Policy Institute](#) (2020), S. 5.

¹⁰⁵ Vgl. Kroeger, *Xinjiang cotton: How do I know if it's in my jeans?*, [BBC news](#) (2021).

¹⁰⁶ Vgl. Xiuzhong Xu, et. al, *Uyghurs for sale*. [Australian Strategic Policy Institute](#) (2020), S. 5.

¹⁰⁷ Vgl. Deuber & Ritzer, *Adidas, Nike und H&M bekommen Chinas Wut zu spüren*, [Süddeutsche Zeitung](#) (2021).

¹⁰⁸ Siehe [Entschließung EP 2020](#), S. 5.

¹⁰⁹ Vgl. Xiuzhong Xu, et. al, *Uyghurs for sale*. [Australian Strategic Policy Institute](#) (2020), S. 3.

3.2 Verletzungen internationaler Übereinkommen

In dem Bericht von Human Rights Watch vom 19. April 2021, welcher mit Unterstützung der Human Rights & Conflict Resolution Clinic der Stanford Law School entstanden ist, wird das Vorgehen Chinas gegen die Minderheiten in Xinjiang als Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingestuft. Dabei werden China willkürliche Inhaftierungen, Folter, Verschwindenlassen, Massenüberwachung, kulturelle und religiöse Auslöschung, Trennung von Familien, Zwangsrückführungen nach China, Zwangsarbeit sowie sexuelle Gewalt und Verletzungen der reproduktiven Rechte vorgeworfen.¹¹⁰

Nachstehend erfolgt eine kurze Auflistung der Verletzungen verschiedener internationaler Abkommen, die bereits weitgehend in Kapitel 2.1 eingeführt wurden. Diese Auflistung basiert zum größten Teil auf den oben angeführten Vorwürfen und ist weder abschließend, noch bietet sie an dieser Stelle eine tiefergehende Analyse, da dies nicht im Fokus dieser Arbeit liegt. Die angeführten Verletzungen sind jedoch die Basis für die Analyse der Handlungsspielräume, die der EU zur Verfügung stehen.

IAO Kernarbeitsnormen

Die Beseitigung von Zwangsarbeit ist eine der vier Grundprinzipien der IAO. Daher sind die Konventionen Nr. 29, *Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit* aus 1930, und Nr. 105, *Abschaffung der Zwangsarbeit* aus 1951, auch Teil der Kernarbeitsnormen der IAO, welche 1998 bei der Tagung der IAK ohne Gegenstimme angenommen wurde.¹¹¹ In Art. 2 der Konvention Nr. 29 wird Zwangs- oder Pflichtarbeit definiert als „jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat“. Zusätzlich hat die IAO in einem Leitfadens elf Indikatoren definiert, die auf Zwangsarbeit hinweisen. Durch die Erkenntnisse aus den China Cables und Medien- und NGO-Berichten kann festgestellt werden, dass einige dieser Indikatoren, wie zum Beispiel Einschüchterung und Bedrohung, Isolation und Einschränkung der Bewegung,¹¹² erfüllt sind und daraus auf den Tatbestand der Zwangsarbeit geschlossen werden kann.

Im Zusammenhang mit der Strike Hard Campaign ist auch Art. 20 der Konvention Nr. 29 relevant, welche Zwangsarbeit einer ganzen Gemeinschaft, also auch einer Minderheit, als Strafe aufgrund Verfehlungen Einzelner ausschließt: „Gesetzliche Bestimmungen über Bestrafung einer ganzen Gemeinschaft für Vergehen, die von einzelnen ihrer Mitglieder

¹¹⁰ Vgl. Human Rights Watch, [Break Their Lineage, Break Their Roots](#) (2021b).

¹¹¹ Vgl. IAO, [ILO Kernarbeitsnormen](#) (2021).

¹¹² Vgl. ILO, [ILO Indicators of forced labour](#) (2012).

begangen worden sind, dürfen Zwangs- oder Pflichtarbeit der Gemeinschaft als Strafe nicht vorsehen.“

China hat es bislang verabsäumt, die beiden Konventionen zur Zwangs- oder Pflichtarbeit zu ratifizieren, wofür es international auch kritisiert wird.¹¹³ Dennoch sind diese beiden Konventionen als Teil der Kernarbeitsnormen für alle Mitglieder der IAO und somit auch für China bindend.

Bewegung kam in die Diskussion zur Ratifizierung mit dem Abschluss der Verhandlungen zum *Comprehensive Agreement on Investment (CAI)* zwischen der EU und China Ende 2020. In dem Investitionsabkommen verpflichtet sich China dazu, Anstrengungen zu unternehmen, um eine Ratifizierung der Konventionen zu Zwangsarbeit voranzutreiben.¹¹⁴ Seit kurzem hat China auch Gespräche mit der IAO aufgenommen, um über Standards zu Zwangsarbeit zu verhandeln.¹¹⁵

UN-Rassendiskriminierungskonvention

Auch Verfehlungen gegen die UN-Rassendiskriminierungskonvention von 1965, welche von China 1981 ratifiziert wurde,¹¹⁶ liegen auf Basis der angeführten Vorwürfe vor. Art. 1(1) legt fest, dass auch ethnische Minderheiten, wie die Uiguren, in den Schutzbereich der Konvention fallen: *„In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck “Rassendiskriminierung” jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird.“*

Bereits im August 2018 wurde die chinesische Regierung vom Ausschuss der Vereinten Nationen für die Beseitigung der Rassendiskriminierung ermahnt. Konkret wurde kritisiert, dass die Antworten der chinesischen Delegation auf Fragen zu der Situation in Xinjiang als ausweichend empfunden wurden. Daher wurde vom Ausschuss zusätzliche Information in schriftlicher Form zu den Vorwürfen der Folter und den Internierungslagern in der Region Xinjiang eingefordert.¹¹⁷

¹¹³ Siehe [Entschließung EP 2020](#).

¹¹⁴ Vgl. Europäische Kommission, [EU und China erzielen Grundsatzvereinbarung über Investitionsabkommen](#) (2020).

¹¹⁵ Vgl. Müller, *China verhandelt mit der Internationalen Arbeitsorganisation über Standards, in denen es um Zwangsarbeit geht*, [Neue Züricher Zeitung](#) (2021).

¹¹⁶ Der Status der Ratifizierung ist einsehbar auf der Seite der OHCHR, [UN Treaty Body Database](#) (2021).

¹¹⁷ Siehe OHCHR, [Committee on the Elimination of Racial Discrimination reviews the report of China](#) (2018).

UN-Sozialpakt

Die oben angeführten Vorwürfe führen auch zu Verletzungen des UN-Sozialpakts, welcher von China im Jahr 1997 unterschrieben und 2001 ratifiziert wurde. Beispiele für die Verletzungen finden sich unter anderem in:

Art. 2(2), der die Diskriminierung von Menschen aufgrund bestimmter Merkmale verbietet: *„Die Vertragsstaaten verpflichten sich zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.“*

Art. 6(1), der das Recht auf Arbeit beschreibt: *„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.“* Dem Artikel kommt einerseits die Bedeutung zu, dass Menschen ein Recht auf Arbeit haben und Vertragsstaaten hier entsprechend Aufgaben übernehmen müssen. Diese Bedeutung ist für den betrachteten Gegenstand zwar nicht relevant, doch zusätzlich beschreibt er auch ein Freiheitsrecht, welches Zwangs- oder Pflichtarbeit ausschließt und somit auf die Situation der Uiguren zutrifft.¹¹⁸

Art. 7(a)(i), der das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen fordert: *„[...] ein Arbeitsentgelt, das allen Arbeitnehmern mindestens sichert (i) angemessenen Lohn und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit ohne Unterschied;“*

UN-Völkermordkonvention

Ein weiterer Vorwurf an die chinesische Regierung ist der Tatbestand des Völkermordes, unter anderem durch Parlamentsbeschlüsse unterschiedlicher Nationen.¹¹⁹ In einer Analyse der *Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags*, welche auf öffentlich zugänglichen Dokumenten und Medienberichten basiert, wurde der Tatbestand des Völkermordes geprüft. Diese kam zu dem Ergebnis, dass die Behandlung der Uiguren als ethnische oder religiöse Gruppe alle Tatbegehungsvarianten des Art. 2 der UN-Völkermordkonvention, welche von China 1983 ratifiziert wurde, erfüllen:

„In dieser Konvention bedeutet Völkermord eine der folgenden Handlungen, die in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören:

¹¹⁸ Vgl. UN-Sozialpakt, [Recht auf Arbeit](#) (2021).

¹¹⁹ Siehe Abschnitt 0.

- (a) Tötung von Mitgliedern der Gruppe;
- (b) Verursachung von schwerem körperlichem oder seelischem Schaden an Mitgliedern der Gruppe;
- (c) vorsätzliche Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen;
- (d) Verhängung von Maßnahmen, die auf die Geburtenverhinderung innerhalb der Gruppe gerichtet sind;
- (e) gewaltsame Überführung von Kindern der Gruppe in eine andere Gruppe.“¹²⁰

Bei der Prüfung der möglichen Rechtsprechung durch nationale und internationale Gerichte gelangt die Analyse zu unterschiedlichen Ergebnissen. Während davon auszugehen ist, dass deutsche Gerichte den Genozid der Uiguren durch die chinesische Regierung nach Art. 2(b), (c) und (e) der UN-Völkermordkonvention verurteilen würden, ist davon auszugehen, dass internationale Gerichte nicht zu diesem Ergebnis gelangen, da diese einen engeren physisch-biologischen und somit restriktiveren Zerstörungsbegriff anlegen. Auf Basis der aktuell verfügbaren Information ist aus Sicht der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags die Möglichkeit einer Handhabe gegen China vor einem internationalen Gericht wie den IGH oder dem *internationalen Strafgerichtshof* (IStGH) nicht aussichtsreich.¹²¹

UN-Zivilpakt

Zusätzlich liegen auch zahlreiche Verletzungen des UN-Zivilpakts nahe, wie beispielsweise Art. 7, der das Verbot der Folter beschreibt, Art. 8(3) das Verbot der Zwangs- oder Pflichtarbeit, Art. 9(1) das Recht auf Freiheit und Sicherheit und das Verbot der willkürlichen Haft oder Art. 12(2) das Recht das eigene Land zu verlassen, um nur einige zu nennen. China hat den Zivilpakt zwar 1998 unterzeichnet, bislang aber nicht ratifiziert, wodurch es diesem Abkommen grundsätzlich nicht verpflichtet ist. Dennoch ist zu bemerken, dass einige der hier aufgeführten Rechte und Verbote unter die Regelungen des *ius cogens* oder das Völkergewohnheitsrecht fallen.

¹²⁰ Abrufbar unter Völkermordkonvention, [Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes](#) (1948)

¹²¹ Vgl. Deutscher Bundestag, [Die Uiguren in Xinjiang im Lichte der Völkermordkonvention](#) (2021), S. 10-72.

3.3 Internationale Reaktionen und Sanktionen

Bereits im Jahr 2019 verabschiedete der US-Kongress den sogenannten *Uyghur Human Rights Policy Act* und das Repräsentantenhaus der Vereinigten Staaten im September 2020 den *Uyghur Forced Labor Prevention Act*, welcher Einfuhren von Waren, zur Gänze oder teilweise hergestellt in Xinjiang, verbietet (Sec. 4a). Auch Sanktionen gegen Organisationen und Einzelpersonen, die im Zusammenhang mit den Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang stehen, wurden in diesem Zuge verhängt. Des Weiteren sind Produkte aus Baumwolle oder verarbeiteter Baumwolle, Haarprodukte, Computerkomponenten und Kleidungsstücke von den Sanktionen betroffen (Sec. 2(6)).¹²²

Im Dezember 2020 veröffentlichte das Europäische Parlament eine Entschließung, in der sie die Politik der chinesischen Regierung hinsichtlich der Situation der Uiguren in den uigurischen autonomen Gebieten klar verurteilt. In der Entschließung werden die Vorgeschichte und Verfehlungen, mit Hinweis auf die völkerrechtlichen Abkommen, sowie die rechtliche Grundlage, die der EU für eine Sanktionierung zur Verfügung stehen und die moralische Verpflichtung einzugreifen, behandelt. Auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit der demokratischen Länder, um gemeinsam gegen die Menschenrechtsverletzungen der chinesischen Regierung vorzugehen, wird gefordert.¹²³

Basierend auf dem Instrument der *Globalen Sanktionsregelung im Bereich der Menschenrechte* verkündete die EU im Schulterschluss mit Kanada, Großbritannien und den Vereinigten Staaten am 22. März 2021 das Inkrafttreten restriktiver Maßnahmen gegenüber China. Diese umfassen im Fall der EU die Sanktionierung von einer chinesischen Organisation und vier Einzelpersonen, denen als Mitglieder der Kommunistischen Partei Chinas in Xinjiang eine tragende Rolle in den Masseninternierungen und der Massenüberwachung der uigurischen Minderheiten zugeschrieben wird.¹²⁴ Die Sanktionen für die angeführten Organisationen umfassen das Einfrieren der Vermögenswerte, ein Verbot für europäische Personen und Organisationen diesen Gelder zur Verfügung zu stellen. Für die sanktionierten Personen umfassen die Maßnahmen auch ein Einreiseverbot in die EU.¹²⁵ Diese Maßnahmen sind die ersten bedeutenden Restriktionen nach den Sanktionen in Folge der Vorfälle am Platz des himmlischen Friedens 1989. Die Antwort aus China folgte bereits einige Stunden später in Form von Sanktionierungen Europäischer Beamter, inkl. Abgeordnete des Europäischen

¹²² Siehe Senat der Vereinigten Staaten, [Uyghur Forced Labor Prevention Act](#), H. R. 6210 (2020).

¹²³ Siehe [Entschließung EP 2020](#).

¹²⁴ Siehe EU, [Verordnung \(EU\) 2020/1998](#), Anhang 1.

¹²⁵ Siehe Rat der EU, [Pressemitteilung vom 22. März 2021](#) (2021).

Parlaments und Think Tanks.¹²⁶ Diese Reaktion wurde wiederum vom Europäischen Parlament in einer gemeinsamen Resolution auf das schärfste verurteilt.¹²⁷

Auch einige nationale Parlamente haben auf die Vorgänge in Xinjiang reagiert und diese politisch verurteilt. Im Februar 2021 stimmte das Parlament von Kanada einstimmig für die Verabschiedung einer Resolution, in der sie den Genozid durch die chinesische Regierung anerkennt und klar verurteilt.¹²⁸ Neben den Niederlanden, Großbritannien, Litauen und der Tschechischen Republik kritisierte auch Belgien im Juni 2021 die chinesische Führung scharf und forderte diese auf, die willkürliche Festnahme von ethnischen Minderheiten zu beenden.¹²⁹ Im Juli 2021 forderte das britische Unterhaus in einem einstimmig gestellten Antrag, die olympischen Winterspiele 2022 in Beijing diplomatisch zu boykottieren, falls die chinesische Regierung ihre „*Grausamkeiten*“ bis dahin nicht eingestellt habe.¹³⁰

3.4 Conclusio

In diesem Kapitel wurden die Situation der Uiguren in Xinjiang und die Ursprünge der Menschenrechtsverletzungen behandelt. Durch die Veröffentlichung der China Cables wurde das Ausmaß der Misshandlung der Uiguren sichtbar. Sanktionierungen durch einzelne Regierungen und Resolutionen einiger Parlamente, in denen das Vorgehen der chinesischen Regierung verurteilt wird, war die Folge.

Obwohl die Verletzungen internationaler Abkommen zahlreich sind und auch schwerwiegende Vorwürfe wie Genozid umfassen, sind durch das Vetorecht im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Sanktionen auf Ebene der internationalen Staatengemeinschaft sehr unwahrscheinlich. Auch eine Klage gegen die chinesische Regierung (beziehungsweise deren Mitglieder) vor einem internationalen Gericht, beispielsweise dem IStGH oder IGH, ist wenig aussichtsreich.

¹²⁶ Vgl. Rauhala, *Europe announces sanctions on China* (2021); Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, [Foreign Ministry Spokesperson Announces Sanctions on Relevant EU Entities and Personnel](#) (2021).

¹²⁷ Siehe [Entschließung EP 2021](#).

¹²⁸ Siehe Parliament of Canada, [Vote No. 56, 43rd parliament, 2nd session](#), 22. Februar 2021.

¹²⁹ Vgl. Brzozowski, *Belgian MPs warn of the 'risk of genocide' against Uyghurs*, [Euractiv](#) (2021).

¹³⁰ IPAC, [MPs vote for UK to stage diplomatic boycott of Beijing 2022 Winter Olympics](#) (2021).

4 Handelspolitische Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte

Basierend auf den Erkenntnissen aus den vorangegangenen Kapiteln wird in diesem Kapitel die Frage behandelt, welche Möglichkeiten der EU zur Verfügung stehen, um Menschenrechtsverletzungen der chinesische Regierung in Xinjiang zu sanktionieren und so eine Verbesserung der Situation für die Betroffenen herbeizuführen. Zwar reagierte die EU mit restriktiven Maßnahmen, dennoch hätten sich verschiedene NGOs und einzelne politische Vertreter:innen auch innerhalb der EU ein stärkeres Zeichen gegen die chinesische Regierung gewünscht, beispielsweise durch Strafzölle oder Importstopps auf Baumwollprodukte, wie sie auch durch die USA verhängt wurden.¹³¹

Als Aufsatzpunkt werden im ersten Teil dieses Kapitels Wirtschafts- und Handelssanktionen allgemein beleuchtet und der Handlungsspielraum einer WTO-konformen Umsetzung abgesteckt, um so die Bandbreite der möglichen Herangehensweisen darzustellen. Dabei wird auf die Allgemeinen Ausnahmen, Art. XX GATT 1994 und das Instrument des Waivers detaillierter eingegangen, da diese im Anschluss für das Fallbeispiel herangezogen werden. Auch die Globale Sanktionsregelung im Bereich der Menschenrechte der EU, welche Ende 2020 verabschiedet wurden, werden vorgestellt.

Im zweiten Teil werden zwei konkrete Vorgehensweisen zur Sanktionierung der chinesischen Regierung besprochen. Im ersten Fall werden Importbeschränkungen auf Baumwolle angenommen, welche mit den Allgemeinen Ausnahmen Art. XX GATT 1994 begründet werden. Diese wurden ausgewählt, da auf Basis dieses Artikels bislang keine WTO-Entscheidung zum Schutz der Menschenrechte auf extraterritorialer Ebene vorliegt und die EU so die Möglichkeit hätte, einen Präzedenzfall zu schaffen, der auch für zukünftige Dispute wegweisend sein könnte.

Im zweiten Fall wird die Möglichkeit eines Waivers, also einer befristeten Aussetzung einzelner WTO- bzw. GATT-Regelungen, geprüft. Der Waiver wurde ausgewählt, da dieser in der Literatur auch als Instrument dargestellt wird, um Kollisionsprobleme mit den Bestimmungen der Menschenrechtskonventionen aufzulösen,¹³² dies aber bislang nur in einzelnen Fällen, wie zum Beispiel dem Kimberley Waiver, der in diesem Fall auch als Blaupause dienen wird, erfolgte.

¹³¹ Vgl. Euractiv, [Europa-Grüne fordern Importverbot für Produkte aus Zwangsarbeit](#) (2021).

¹³² Vgl. Ley, *Opposition im Völkerrecht* (2015), S. 316.

4.1 Handelssanktionen

Als außenpolitisches Instrument, um unerwünschtes Verhalten anderer Staaten zu beeinflussen bzw. um Druck auf deren Politik auszuüben, steht Staaten der Mechanismus der Sanktionen zur Verfügung. Bei der Umsetzung von Wirtschaftssanktionen besteht dabei eine Bandbreite an Möglichkeiten. Die Erhebung von Strafzöllen bei Importen, die Einführung von Quoten, also einer mengenmäßigen Beschränkung der Importe und/oder Exporte, Embargos, das Einfrieren oder Beschlagnahmen von Vermögenswerten aber auch *Non-Tariff Barriers* (NTBs), welche Restriktionen auf Importe abseits des Instruments der Zölle beschreiben, wie beispielsweise die Einführung von Lizenzen oder zusätzliche Anforderungen der Produktstandard, sind die gängigsten Beispiele.¹³³ Die wirtschaftlichen Sanktionen können dabei entweder unilateral oder durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im Zuge des Systems der kollektiven Sicherheit auf Basis Kapitel VII der UN-Charter verabschiedet werden. Zusätzlich hat der Sicherheitsrat auch die Möglichkeit verpflichtende Wirtschaftssanktionen für einen Staat zu verabschieden, wenn dieser den internationalen Frieden und Sicherheit gefährdet.¹³⁴ Im Gegensatz dazu sind Maßnahmen, welche durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet werden, ausschließlich nicht bindende Resolutionen.¹³⁵

Eine Unterkategorie der Wirtschaftssanktionen sind Handelssanktionen, also handelspolitische Maßnahmen, die das Ziel haben, mithilfe von Einschränkungen den Handel mit bestimmten Ländern zu erschweren oder einzugrenzen, um so eine Verhaltensänderung herbeizuführen. Für Handelssanktionen aufgrund von Menschenrechtsverletzungen findet sich eine hilfreiche Kategorisierung bei Sarah Cleveland (2002), welche die Einteilung aufgrund der Beziehung der Maßnahmen zu den Menschenrechtsverletzungen trifft. Hier werden die Sanktionen in drei Kategorien unterteilt, nämlich zielgerichtete, teilweise zielgerichtete und allgemeine Sanktionen, welche im Folgenden kurz zusammengefasst werden.¹³⁶

Zielgerichtete oder maßgeschneiderte Maßnahmen betreffen Waren, welche in direktem Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen stehen. Die Kategorie umfasst sowohl die Anwendungs- als auch die Herstellungsseite. Daher wird der Export von Produkten, deren Nutzung in Verbindung mit Menschenrechtsverletzungen steht, aber auch der Import von Waren, welche im Zuge ihrer Herstellung zu Verletzungen von Menschenrechten führen, inkludiert. Im zweiten Fall ist daher ein direkter Bezug der Produkte zu Arbeitsrechtsverletzungen gegeben. Beispiele für Maßnahmen, die in diese Kategorie fallen,

¹³³ Vgl. Investopedia, [How Economic Sanctions Work](#) (2021).

¹³⁴ Siehe Art. 41 UN-Charta.

¹³⁵ Vgl. Joseph, *Blame it on the WTO* (2011), S. 92.

¹³⁶ Vgl. Cleveland, *Human Rights Sanctions and International Trade: A Theory of Compatibility* (2002), S. 138-44.

sind das Einfuhrverbot von Waren, welche in Xinjiang hergestellt werden, wie sie auch durch die USA verhängt wurden (siehe Kapitel 0), oder auch die Erhebung von Strafzöllen auf in Xinjiang produzierte Waren. Zu beachten ist, dass Maßnahmen dieser Kategorie zwar zielgerichtet die konkreten Menschenrechtsverletzungen adressieren, sie dadurch allerdings auch nur eingeschränkt einsetzbar sind, da durch diese direkte Verbindung ausschließlich die Sanktionierung handelsbezogener Menschenrechtsverletzungen möglich ist. Sektoren, die nicht mit dem internationalen Handel in Verbindung stehen, können dadurch auch nicht beeinflusst werden.¹³⁷ Die Effektivität der Maßnahmen ist zusätzlich von der Vernetzung der beiden Märkte, also des Marktes des sanktionierenden Staates zum Markt des sanktionierten Staates, abhängig. Auch haben Staaten mit einer verhältnismäßig kleineren Marktmacht dadurch kaum Möglichkeit, effektiv Druck auszuüben.

Teilweise zielgerichtete bzw. maßgeschneiderte Maßnahmen sind solche, welche indirekt in Bezug zu den Menschenrechtsverletzungen stehen. Sie sind daher nur lose mit den Menschenrechtsverletzungen verknüpft. Ein Beispiel hierfür sind Maßnahmen gegen die sogenannten Konfliktdiamanten, wie sie auch durch den Kimberley Waiver (siehe Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) adressiert werden. In diesem Beispiel steht der Handel der Diamanten nicht direkt mit den Menschenrechtsverletzungen in Verbindung, da diese erst im nächsten Schritt durch die Rebellengruppen verursacht werden, die sich durch den Erlös der Diamanten finanzieren.¹³⁸ Wie auch in der Kategorie der zielgerichteten Maßnahmen ist die Effektivität der Maßnahmen dieser Kategorie davon abhängig, wie sehr die Menschenrechtsverletzungen mit Waren, welche international gehandelt werden, in Bezug stehen.

Im Gegensatz zu den ersten beiden Kategorien bieten die allgemeinen Sanktionen den Vorteil, auch Menschenrechtsverletzungen zu adressieren, welche nicht in Verbindung mit internationalem Handel stehen. In diese Gruppe fallen vor allem Sanktionen verabschiedet durch den Sicherheitsrat, wie beispielsweise die Sanktionen gegen Haiti oder Ruanda,¹³⁹ oder auch das Waffenembargo der EU gegenüber China, welches 1989 als Reaktion der Vorfälle am Platz des himmlischen Friedens verabschiedet wurde.

¹³⁷ Vgl. Cleveland, *Human Rights Sanctions and International Trade* (2002), S. 140.

¹³⁸ Vgl. Schefer, *Stopping Trade in Conflict Diamonds: Exploring the Trade and Human Rights Interface with the WTO Waiver for the Kimberley Process* (2005), S. 394-399.

¹³⁹ Vgl. Zagel, *The WTO and Trade-Related Human Rights Measures: Trade Sanctions vs. Trade Incentives* (2004), S. 121.

4.1.1 WTO-Konformität

Wie kann nun die Kompatibilität handelspolitischer Maßnahmen mit dem GATT-System sichergestellt werden? Das zentrale Konzept des WTO Regelwerks ist das Verbot der Diskriminierung, welches sich unter anderem im MFN-Prinzip¹⁴⁰ und dem Prinzip des National Treatment¹⁴¹ ausdrückt. Da durch das MFN-Prinzip im Wesentlichen alle Handelspartner gleich zu behandeln sind, müssen handelspolitische Vorteile, wie zum Beispiel geringere Zölle, die einem Handelspartner gewährt werden, auch allen anderen Handelspartnern gewährt werden. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass ein einzelner Handelspartner nicht von handelspolitischen Restriktionen betroffen sein kann. Bei der Feststellung einer Diskriminierung steht dabei immer eine sogenannte Gleichartigkeitsprüfung im Zentrum, welche vier Kriterien, nämlich physischen Eigenschaften, konkreten Gebrauch durch den Endverbraucher, dessen Vorlieben und Gewohnheiten sowie die Zolltarifklassifikation umfasst. Durch die bisherige WTO-Rechtsprechung wurde festgestellt, dass unterschiedliche Herstellungsmethoden von Produkten, welche zum Beispiel Umwelt- und Sozialstandards berücksichtigen, bei der Prüfung nach der Gleichartigkeit nicht relevant sind, solange diese die physische Beschaffenheit des Produkts nicht beeinflussen.¹⁴²

In welchen Fällen eine Abweichung vom MFN-Prinzip und auch von allen weiteren GATT-Regelungen, wie z.B. der Schedule of Concessions oder auch Mengenrestriktionen, zulässig ist, ist in den *Allgemeinen Ausnahmen* in Art. XX GATT 1994 sowie den *Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit* in Art. XXI GATT 1994 definiert.¹⁴³ Somit regeln diese beiden Artikel zulässige Ausnahmen für eine Abweichung von den GATT-Prinzipien aufgrund „nicht-handelsbezogener“ Gründe und geben damit den Rahmen für mögliche handelspolitische Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte innerhalb des GATT-Systems vor. Zusätzlich können die Möglichkeiten, die diese beiden Artikel bieten, noch mit dem *Übereinkommen über technische Handelshemmnisse* (TBT-Übereinkommen) und dem Instrument des Waivers ergänzt werden, die ebenso spannende Möglichkeiten bieten, um eine Abweichung von den GATT-Prinzipien zum Schutz der Menschenrechte zu erwirken.

¹⁴⁰ Siehe Art. I GATT 1994.

¹⁴¹ Siehe Art. III GATT 1994.

¹⁴² Vgl. Krajewski, *Völkerrecht* (2020), S. 330.

¹⁴³ Eine entsprechende Regelung findet sich für Services unter Art. XIV GATS, ist jedoch für den Fokus dieser Arbeit nicht relevant und wird daher nicht behandelt.

Allgemeine Ausnahmen: Art. XX GATT 1994

Die Begründungen, unter welchen die Anwendung der Allgemeinen Ausnahmen nach Art. XX zulässig sind, sind in den zehn Absätzen (a) bis (j) konkret ausformuliert. Unter anderem wird in dieser Liste mit Schutzzwecken auf die öffentliche Sittlichkeit, den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzenschutz, Maßnahmen im Zusammenhang mit Gefängnisarbeit und die Erhaltung erschöpflicher natürlicher Ressourcen Bezug genommen.

Bei Art. XX handelt es sich um eine sogenannte Ausgleichsregelung, die ein Gleichgewicht zwischen Handelsliberalisierung und dem Schutz von sozialen Werten und Interessen sucht. Dies ist in dem *Chapeau*, der Einleitung des Artikels, geregelt. Er besagt, dass die Bestimmungen des Artikels nicht dermaßen angewendet werden dürfen, dass sie zu einer „*willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern mit gleichartigen Verhältnissen*“ oder einer „*verschleierte Beschränkung des internationalen Handels*“ führen würden. Dennoch sollen Vertragsstaaten durch die Bestimmungen befähigt werden, „*Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen*“, um ihre Interessen in den angeführten Bereichen lt. Absatz (a) bis (j) Art. XX zu schützen. Dieses Gleichgewicht, also die Abwägung der Interessen der Handelsliberalisierung gegenüber den nicht-handelsrelevanten Interessen, sollte im Streitfall bei der Auslegung der Ausnahmen auch durch den Appellate Body fallspezifisch vorgenommen werden, wobei kritisiert wird, dass der DSB dazu neigt, die Handelsinteressen stärker zu gewichten.¹⁴⁴

Da bei der Anwendung dieses Artikels die Maßnahmen immer mit dem Schutzzumfang in Verbindung stehen, sind hier ausschließlich zielgerichtete bzw. teilweise zielgerichtete Maßnahmen möglich. Dies bedeutet, dass die Effektivität der gesetzten Maßnahmen, die mit Art. XX begründet werden, davon abhängt, welche Handelsmacht der sanktionierende Staat hat und welche Möglichkeiten zur Umorientierung bzw. Entwicklung anderer Märkte dem sanktionierten Staat offenstehen. Die Voraussetzungen unter denen Art. XX angewendet werden kann und welche Prüfungen hierzu herangezogen werden, werden in Kapitel 4.2.1 näher beschrieben.

Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit: Art. XXI GATT 1994

Art. XXI umfasst Ausnahmen von dem GATT-Regelwerk, welche im Zusammenhang mit nationaler und internationaler Sicherheit stehen. Art. XXI(a) erlaubt einem Mitglied Informationen zurückzuhalten, wenn diese „*seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen*“

¹⁴⁴ Vgl. Joseph, *Blame it on the WTO* (2011), S. 107.

zuwiderlaufen. Art. XXI(b) regelt die Abweichung vom GATT-System, wenn der Staat die Maßnahme zum Schutze seiner Sicherheitsinteressen „für notwendig erachtet“. Zu beachten ist, dass dieser Absatz einen sehr subjektiven Ansatz bietet, da es ausreichend für das jeweilige Mitglied ist, die Maßnahmen für notwendig zu *erachten*. Eine objektive Prüfung, ob die Maßnahme notwendig ist, muss in diesem Fall nicht durchgeführt werden. Absatz (b) in Verbindung mit dem Subabsatz (iii), welcher die Maßnahmen auf „Kriegszeiten“ bzw. „*ernste Krise in den internationalen Beziehungen*“ einschränkt, war bislang auch die erste und einzige Ausnahme unter Art. XXI, welche von einem Panel behandelt wurde. In dem Streitbeilegungsverfahren *Russia – Traffic in Transit* rechtfertigte Russland die Transitbeschränkungen von Waren aus der Ukraine mit Art. XXI(b)(iii), wobei diese Begründung auch durch das eingesetzte Panel bestätigt wurde. In dem Streitbeilegungsverfahren wurde die bis zu diesem Zeitpunkt offene Frage, ob Art. XXI(b)(iii) überhaupt einklagbar ist,¹⁴⁵ entgegen der Meinung Russlands vom Panel positiv beschieden.¹⁴⁶ Dass Handelseinschränkungen, welche durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedet wurden, WTO-konform sind und es hier zu keinem Konflikt zwischen den Verträgen kommt, wird durch Art. XXI(c) sichergestellt. An dieser Stelle gilt es allerdings zu betonen, dass eine Resolution zu Sanktionen gegen China aufgrund des Vetorechts Chinas offensichtlich undenkbar ist.

¹⁴⁵ Vgl. Joseph, *Blame it on the WTO* (2011), S. 93 und Cassimatis, *Human Rights Related Trade Measures* (2007), S. 330.

¹⁴⁶ Siehe WTO, [WTO Analytical Index. GATT 1994 – Article XXI \(Jurisprudence\)](#) (2021b).

Technische Regulatorien und Standards: TBT-Übereinkommen

Das TBT-Übereinkommen bietet ebenso Anhaltspunkte zur Rechtfertigung von menschenrechtsbezogenen Handelsmaßnahmen. Grundsätzlich regelt das TBT-Übereinkommen die technischen Regulatorien und Standards, doch gleichzeitig eröffnet es seinen Mitgliedern eine gewisse Flexibilität bei der Implementierung dieser Standards.¹⁴⁷ Art. 2.2 des Übereinkommens fordert, dass die technischen Anforderungen den Handel nicht mehr als notwendig einschränken und ausschließlich für einen berechtigten Grund eingesetzt werden dürfen. In der nicht abschließenden Aufzählung der berechtigten Gründe werden in dem Artikel unter anderem nationale Sicherheitsanforderungen und der Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen oder auch der Schutz der Umwelt angeführt. Beispiele für die Einführung von Standards sind unter anderem Regelungen zur Kennzeichnung und Verpackung von Produkten. Eine Möglichkeit im Zuge dieses Übereinkommens ist die Implementierung einer Kennzeichnung, wie es zum Beispiel auf freiwilliger Basis bei Teppichen durchgeführt wird und die darauf hinweisen, dass das Produkt nicht durch Kinderarbeit und unter Einhaltung der Kernarbeitsnormen produziert wurde. Wie effektiv so ein Vorgehen ist, hängt allerdings in letzter Instanz vom Kaufverhalten der Konsument:innen ab.¹⁴⁸ Auch die Möglichkeit, einen Anspruch auf Arbeitsrechte, z.B. verknüpft mit den Standards der IAO, als Voraussetzung beim Import zu erheben, wird in der Literatur diskutiert.¹⁴⁹ Da es hierzu bisher keine praktischen Beispiele gibt, ist dies jedoch eine theoretische Diskussion.

Waiver: Art. XXV(5) GATT 1994

Auch ein *Waiver* kann ein Instrument darstellen, völkerrechtliche Rechtskollisionen und politische Interessenskonflikte aufzulösen und dazu dienen, Menschenrechte und Handelsrechte miteinander zu verknüpfen, wie es auch schon bei einigen Beispielen gelungen ist.¹⁵⁰ Ein Waiver ist eine Ausnahmegenehmigung, die im Falle von außergewöhnlichen Umständen ein Mitglied zeitlich von seinen Verpflichtungen aus dem WTO-Abkommen, GATT 1994 oder auch anderen multilateralen Handelsabkommen entbindet. Entgegen weitläufiger Meinung sieht Isabelle Ley (2015) dieses Instrument nicht begrenzt auf Ausnahmefälle. Als Grund hierfür führt sie an, dass ein Waiver als Sekundärrecht der WTO einzustufen ist, da er

¹⁴⁷ Vgl. Cassimatis, *Human Rights Related Trade Measures* (2007), S. 118 und S. 149.

¹⁴⁸ Vgl. Cassimatis, *Human Rights Related Trade Measures* (2007), S. 401.

¹⁴⁹ Vgl. Joseph, *Blame it on the WTO* (2011), S. 128.

¹⁵⁰ Ein wichtiges Beispiel hierfür ist der Kimberley-Waiver, der weiter unten ausführlicher beschrieben wird. Vgl. Cassimatis, *Human Rights Related Trade Measures under International Law* (2007), S. 398-399 und Schefer, *Stopping Trade in Conflict Diamonds: Exploring the Trade and Human Rights Interface with the WTO Waiver for the Kimberley Process* (2005), S. 391.

für alle Mitglieder bindende Änderungen der WTO-Verträge auslöst.¹⁵¹ Da ein Waiver Stakeholder aus verschiedenen Bereichen, wie NGOs oder andere internationale Institutionen beteiligt, gelingt es, eine weitere Perspektive einzunehmen und auch unterschiedliche Interessen zu berücksichtigen.¹⁵²

Die rechtliche Grundlage für den WTO Waiver ist durch Art. XXV(5) gegeben, worin festgelegt wird, dass die Entbindung von den vertraglichen Verpflichtungen mit einer Zweidrittelmehrheit durch die WTO-Ministerkonferenz bestätigt werden muss. In Art. IX(3) und (4) WTO-Abkommen wird diese Regelung weiter detailliert und teilweise auch eingeschränkt. Voraussetzung für einen Waiver ist das Vorliegen „*außergewöhnlicher Umstände*“¹⁵³. Der Prozess startet mit einem Antrag an die Ministerkonferenz durch die Mitglieder, welche die Ausnahmegenehmigung erlangen möchten. Im ersten Schritt wird versucht eine Einstimmigkeit zu erreichen und erst bei Scheitern entscheidet die Zweidrittelmehrheit.¹⁵⁴ Ein Waiver mit einer zeitlichen Dauer länger als ein Jahr muss jährlich durch die Ministerkonferenz bestätigt werden. Dabei wird geprüft, ob die außergewöhnlichen Umstände, welche zu dem Waiver geführt haben, nach wie vor vorliegen. Diese Prüfung führt zur Verlängerung, Anpassung oder Beendigung des Waivers.¹⁵⁵ In der Literatur werden die Voraussetzungen für eine Anerkennung der außergewöhnlichen Umstände als eher „*locker*“ und für viele „*Motivationslagen offen*“ beschrieben.¹⁵⁶ Dadurch können, zumindest zeitlich begrenzte Vertragsänderungen vergleichsweise einfach erreicht werden, da sie weder auf Einstimmigkeit beruhen noch durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden müssen, was viele Möglichkeiten für das Instrument des Waivers eröffnet.

Im Jahr 2021 wurden vier neue Waiver genehmigt und elf mehrjährige Waiver überprüft und bestätigt, wobei zu beachten ist, dass alle neu genehmigten Waiver ausschließlich zur Anpassung der Zollklassifikation dienen.¹⁵⁷ Dies ist anscheinend ein fortsetzender Trend, da laut WTO-Sekretariat bereits 2005 mehr als drei Viertel aller Waiver in diese Kategorie fielen.¹⁵⁸ Ob das Instrument der Waiver überhaupt der passende Mechanismus ist, um Konflikte zwischen Menschen- und Sozialregimen und WTO-Recht zu begegnen ist Gegenstand von Diskussionen. Am Beispiel des Kimberley Prozesses, der ausführlicher in Kapitel 4.2.2 behandelt wird, wird kritisiert, dass durch die Beantragung des Waivers eine Vormachtstellung von WTO-Normen gegenüber dem Schutz der Menschenrechte akzeptiert wurde bzw. sogar freiwillig und nicht notwendigerweise eingeräumt wurde. Krista Schefer

¹⁵¹ Vgl. Ley, *Opposition im Völkerrecht* (2015), S. 316.

¹⁵² Vgl. Ley, *Opposition im Völkerrecht* (2015), S. 312-313.

¹⁵³ Siehe Art. IX(3) WTO-Abkommen.

¹⁵⁴ Siehe Art. IX(3a) WTO-Abkommen.

¹⁵⁵ Siehe Art. IX(4) WTO-Abkommen.

¹⁵⁶ Vgl. Ley, *Opposition im Völkerrecht* (2015), S. 315-316.

¹⁵⁷ Siehe WTO [Annual Report 2021c](#), S. 71-72.

¹⁵⁸ Vgl. Schefer, *The WTO Waiver for the Kimberley Process* (2005), S. 442.

(2005) argumentiert, dass im Zuge des Kimberley Prozesses eine Referenz zum WTO-Recht vermieden und der Prozess des Waivers ignoriert hätte werden sollen, um so eine Rechtsprechung durch den Appellate Body der WTO zu erzwingen.¹⁵⁹ Im Gegenzug dazu wird von Isabelle Ley (2015) angeführt, dass durch den Waiver eine hohe personelle Legitimation vorhanden ist und zusätzlich die „potenzielle Dominanz“ des WTO-Rechts sichtbar wird.¹⁶⁰

Ob der Waiver wirklich notwendig ist, um den Kimberley Prozess vor WTO-Recht zu legitimieren, ist auch unter den WTO-Mitgliedern, die den Kimberley Prozess befürworten, strittig.¹⁶¹ So wird argumentiert, dass der Waiver nur eine exemplarische Maßnahme ist, da der Kimberley Prozess auch ohne Waiver durch eine Reihe unterschiedlicher Mechanismen gerechtfertigt werden könnte. Möglichkeiten für Begründungen wären unter anderem durch die vom Sicherheitsrat erlassenen Handelsembargos und durch die Regelung zu Ausnahmen zur Wahrung der Sicherheit laut Art. XXI(c) gegeben, da der Kimberley Prozess von den Vereinten Nationen ausdrücklich unterstützt wird oder auch den Allgemeinen Ausnahmen lt. Art. XX(a) und (b).¹⁶² Dennoch ist unumstritten, dass der Waiver die Klarheit der Rechtslage fördert und auch eine wichtige politische Funktion erfüllt.¹⁶³

4.1.2 Globale Sanktionsregelung der EU im Bereich der Menschenrechte

Bereits 2018 schlug die niederländische Regierung ein „horizontales“ Sanktionsregime vor, um die Möglichkeiten der EU gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen, nachzuschärfen und zu erweitern. Horizontal bedeutet, dass Personen oder Organisationen sanktioniert werden, unabhängig davon, wo die Verbrechen stattgefunden haben. Dieses horizontale Instrument sollte es daher möglich machen, auch Personen oder Institutionen zu sanktionieren, deren Länder bislang noch nicht von Sanktionen der EU betroffen waren.¹⁶⁴ Bis dahin hatte die EU meist Sanktionen verabschiedet, die gegen einzelne Länder gerichtet waren. Um auf Verletzungen von Staaten zu reagieren, welche bislang nicht von der EU sanktioniert waren, musste die EU für jeden einzelnen Staat ein neues Rahmenwerk verabschieden.¹⁶⁵

Der Vorschlag der Niederlande beruhte auf einem ähnlichen Vorgehen, welches bereits 2012 in den USA verabschiedet wurde. Der sogenannte *Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012* (Magnitsky Act) wurde eingeführt, um auf den Tod des in einem

¹⁵⁹ Vgl. Schefer, *The WTO Waiver for the Kimberley Process* (2005), S. 449-450.

¹⁶⁰ Vgl. Ley, *Opposition im Völkerrecht* (2015), S. 327.

¹⁶¹ Vgl. Cassimatis, *Human Rights Related Trade Measures under International Law* (2007), S. 399.

¹⁶² Vgl. Ley, *Opposition im Völkerrecht* (2015), S. 325.

¹⁶³ Vgl. Ley, *Opposition im Völkerrecht* (2015), S. 326.

¹⁶⁴ Vgl. Saure, *Mehr Druck auf Menschenrechtsverletzer*, [welt-sichten](#) (2019).

¹⁶⁵ Vgl. EPRS, [EU human rights sanctions. Towards a European Magnitsky Act](#) (2020), S. 1.

russischen Gefängnisses inhaftierten Steuerberaters und Whistleblowers, Sergey Magnitsky, zu reagieren. Auf Basis dieses Instrumentes wurden 60 russische Staatsbürger:innen sanktioniert, denen vorgeworfen wurde, mit dem Tod von Magnitsky in Verbindung zu stehen. Die Sanktionen umfassten das Einfrieren der Vermögenswerte, Einreiseverbote und finanzielle Einschränkungen. Der Magnitsky Act ist das erste menschenrechtspolitische Dokument, in dem die Verbindung von schweren Menschenrechtsverletzungen zu schwerer Korruption eindeutig hergestellt wird. Im Jahr 2016 wurde der Magnitsky Act schließlich auf einen globalen Fokus erweitert und läuft nunmehr unter dem Namen *Global Magnitsky Human Rights Accountability Act* (Global Magnitsky Act).¹⁶⁶ Im Jahr 2017 folgte Kanada diesem Vorgehen und 2020/2021, nach dem Brexit, auch Großbritannien.¹⁶⁷

Am 7. Dezember 2020, verabschiedete der Rat der EU die *Globale Sanktionsregelung im Bereich der Menschenrechte* (GHRSR, Global Human Rights Sanctions Regime), welche von nun an den rechtlichen Rahmen für restriktive Maßnahmen der EU bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und andere schwere Verstöße gegen die Menschenrechte sowie Völkergewohnheitsrecht vorgibt.¹⁶⁸ Dieses horizontale Instrument ermöglicht es, gezielt Sanktionen gegen Einzelpersonen sowie staatliche und nichtstaatliche Institutionen zu erlassen, wenn diese mit schweren Menschenrechtsverletzungen in Verbindung stehen.¹⁶⁹ Die Sanktionen umfassen ein Einreise- und Durchreiseverbot in die EU,¹⁷⁰ ein Einfrieren der Vermögenswerte und auch das Verbot, den sanktionierten Akteuren Gelder oder andere wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen.¹⁷¹

Durch die GHRSR wird ein Wechsel von geographischen zu themenbasierten Sanktionen vollzogen, mit dem zusätzlichen Vorteil, dass die bilateralen Beziehungen zu dem Staat, in dem die Menschenrechtsverletzungen stattfinden, nicht zwangsläufig geschädigt werden.¹⁷² Obwohl die neue Sanktionsregelung ein großer Schritt vorwärts ist, gibt es einige Punkte, die kritisch zu sehen sind. Als Optimierungspotential fordert das Europäische Parlament, die zivilgesellschaftliche Beteiligung an dem Prozess zur Identifizierung von Menschenrechtsverletzungen zu erhöhen. Um dies zu erreichen, sollen auch NGOs die Möglichkeit haben, Personen und Organisationen zur Sanktionierung zu ernennen. Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass, wie bei allen außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen, der Europäische Rat einstimmig über die Sanktionen entscheidet. Da dadurch Entscheidungen

¹⁶⁶ Vgl. Ernst, [Zähne für den Tiger? Die dynamische Entwicklung Globaler Menschenrechtssanktionsregime](#) (2021), S. 3-4.

¹⁶⁷ Vgl. ebd., S. 5-6.

¹⁶⁸ Siehe Art. 1 Beschluss (GASP) 2020/1999 des Rates vom 7. Dezember 2020.

¹⁶⁹ Vgl. Rat der EU, [EU nimmt globale Sanktionsregelung im Bereich der Menschenrechte an](#) (2020).

¹⁷⁰ Siehe Art. 2 Beschluss (GASP) 2020/1999 des Rates vom 7. Dezember 2020.

¹⁷¹ Siehe Art. 3 Beschluss (GASP) 2020/1999 des Rates vom 7. Dezember 2020.

¹⁷² Vgl. EPRS, [EU human rights sanctions. Towards a European Magnitsky Act](#) (2020), S. 3.

erschwert und verlangsamt werden, wird stattdessen eine Entscheidungsfindung durch eine qualifizierte Mehrheit vorgeschlagen.¹⁷³

Auch wird, im Gegensatz zu dem Vorgehen von Kanada und den USA, in der Europäischen Version des Global Magnitsky Acts auf den Tatbestand der schweren Korruption verzichtet, obwohl die Verbindung zwischen Korruption und Menschenrechtsverletzungen klar gegeben ist. Daher verabschiedete der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments im Juni 2021 einen Beschluss, in dem sie die Europäische Kommission auffordert, in einem neuen Gesetzesvorschlag den Tatbestand der schweren Korruption zu inkludieren und so den Bereich des GHRSR zu erweitern.¹⁷⁴

Obwohl der Fokus in diesem Teil auf dem Instrument der GHRSR liegt, muss abschließend bemerkt werden, dass dieses nur ein Element der Menschenrechtsstrategie der EU ist. Diese wurde in dem EU-Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie für den Zeitraum von 2020-2024 festgelegt.¹⁷⁵

4.2 Spielräume der EU und deren Argumentation

4.2.1 Allgemeine Ausnahmen unter Art. XX GATT 1994

Für die Prüfung, ob handelspolitische Restriktionen gegenüber China unter die Allgemeinen Ausnahmen Art. XX GATT 1994 fallen, wird im Weiteren davon ausgegangen, dass die restriktiven Maßnahmen der EU einen Importstopp auf chinesische Baumwollprodukte, inkl. Garn, Textilien und Bekleidung, umfassen. Eine solche Maßnahme widerspricht den Bestimmungen von Art. XI(1) GATT 1994, in dem das Verbot einer Kontingentierung gegenüber Produkten anderer Vertragsstaaten festgelegt ist. Die Begründung für die Erhebung des Importstopps folgt der EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2020 und fuÙt auf der Misshandlung der Uiguren und anderer muslimisch ethnischer Minderheiten durch die chinesische Regierung, welche willkürliche Verhaftung, Folter, Genozid, Massenüberwachung und Zwangsarbeit¹⁷⁶ miteinschließt. Erschwerend kommt hinzu, dass China die beiden IAO Konventionen zu Zwangsarbeit bis heute nicht ratifiziert hat.¹⁷⁷

¹⁷³ Vgl. EPRS, [EU human rights sanctions. Towards a European Magnitsky Act](#) (2020), S. 6.

¹⁷⁴ Vgl. McAllister, [Human rights: MEPs want to extend the EU sanctions regime to cover corruption](#) (2021).

¹⁷⁵ Siehe Council of the European Union, [Council Conclusions on the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024](#) (2020).

¹⁷⁶ Siehe Kapitel 3.2.

¹⁷⁷ Siehe [EntschlieÙung EP 2020](#).

Ob eine Maßnahme durch die Allgemeinen Ausnahmen gerechtfertigt ist, wird durch eine zweistufige Prüfung festgestellt. In Schritt 1 wird identifiziert, ob die Maßnahme unter mindestens eine der zehn gelisteten Absätze in Art. XX fällt. Im zweiten Schritt wird geprüft, ob der Chapeau eingehalten wird. Ob die Maßnahmen ausschließlich durch den Schutz des eigenen Territoriums und der eigenen Bevölkerung oder auch extraterritorial begründet werden können, wurde bislang noch nicht abschließend entschieden¹⁷⁸ und wird bei der Analyse des betroffenen Absatzes weiter diskutiert.

Schritt 1: Die Schutzzwecke

Für die erste Prüfung werden drei Bestimmungen, die für den beschriebenen Tatbestand relevant sein können, herausgegriffen und näher betrachtet. Bei den ausgewählten Bestimmungen handelt es sich um den Schutz der öffentlichen Sittlichkeit (Art. XX (a)), den Schutz des Lebens und der Gesundheit (Art. XX (b)) und Produkte der Häftlingsarbeit (Art. XX (e)).

Art. XX(a): Schutz der öffentlichen Sittlichkeit

Art. XX(a) umfasst *Maßnahmen zum Schutze der öffentlichen Sittlichkeit*. Der Begriff „*öffentliche Sittlichkeit*“ muss bei der Auslegung dieser Bestimmung jeweils für die betroffene Gemeinschaft oder des betroffenen Staates betrachtet werden, da sich moralische Standards je nach betrachteter Region ändern können. Somit obliegt es bis zu einem gewissen Grad dem Mitglied selbst zu definieren, was in dessen Gesellschaft akzeptabel ist und was nicht.¹⁷⁹ Der Begriff wurde beim Aufsetzen der Verträge bewusst vage gehalten, um einen breiten Interpretationsspielraum zu bieten, und ermöglicht aufgrund seiner Formulierung zumindest den Schutz von weitgehend anerkannten, fundamentalen Menschenrechten.¹⁸⁰

Eine in diesem Kontext wichtige Rechtsprechung, bezieht sich auf das Verfahren *EC¹⁸¹ – Seal Production* (2014). Durch eine im Jahr 2009 geschaffene Verordnung wurde die Einfuhr von Robbenprodukten innerhalb der EU bis auf einige Ausnahmen verboten. Als Reaktion auf diese Verordnung legten Kanada und Norwegen Beschwerde ein, woraufhin 2011 ein Panel etabliert wurde. In diesem Streitbeilegungsverfahren berief sich die EU auf Art. XX(a), mit der Begründung den moralischen Bedenken der Öffentlichkeit hinsichtlich Robbenjagd

¹⁷⁸ Vgl. Van den Bossche & Prévost, *Essentials of WTO Law* (2016), S. 86-87.

¹⁷⁹ Vgl. Schefer, *Stopping Trade in Conflict Diamonds: Exploring the Trade and Human Rights Interface with the WTO Waiver for the Kimberley Process* (2005), S. 430.

¹⁸⁰ Vgl. Schefer, *The WTO Waiver for the Kimberley Process* (2005), S. 429.

¹⁸¹ EC = European Communities (Europäische Gemeinschaft)

nachzukommen. Sowohl Panel als auch Appellate Body bestätigten, dass die moralischen Bedenken der europäischen Öffentlichkeit mit Art. XX(a) abgedeckt sind.¹⁸²

Um nun zu prüfen, ob die Maßnahmen der EU gegenüber China unter diese Bestimmung fallen, muss eine zweistufige Prüfung durchgeführt werden:¹⁸³

(a) Das **Ziel**, das durch die Maßnahme erreicht werden soll, ist der Schutz der öffentlichen Sittlichkeit.

(b) Die gesetzten Maßnahmen sind **notwendig**, um das Ziel, also den Schutz der öffentlichen Sittlichkeit, zu erreichen.

Ad (a): In einer Entscheidung aus 1979 stellte der EuGH fest, dass der Begriff öffentliche Sittlichkeit „*offenkundig von Land zu Land und sogar im zeitlichen Wandel verschieden*“ ist, und „*nicht als absoluter internationaler Maßstab diene*“.¹⁸⁴ Da die öffentliche Sittlichkeit also als Inbegriff der Moralvorstellungen den regionalen und jeweiligen gesellschaftlichen Standards und Normen unterliegt, ist sie in diesem Fall auf das Territorium der EU anzuwenden. Ähnlich wie im Fall *EC – Seal Production* (2014) kann damit argumentiert werden, dass die Vorwürfe gegenüber China, die unter anderem Folter, Verschwindenlassen und Zwangsarbeit umfassen, dem moralischen Empfinden der Europäischen Bevölkerung entgegenstehen und dies durch die gesetzte Maßnahme, den Importverbot von chinesischen Baumwollprodukten, geschützt wird.

Dass die europäische öffentliche Sittlichkeit die oben angeführten Vorwürfe ausschließt, kann an verschiedenen Kriterien festgemacht werden. Beispielsweise durch die *Europäische Menschenrechtskonvention* (EMRK), welche seit 1953 in Kraft ist und von allen Mitgliedstaaten der EU ratifiziert wurde. So sind durch die EMRK auch alle wesentlichen Vorwürfe gegen China abgedeckt, wie das Verbot der Folter¹⁸⁵, das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit¹⁸⁶, aber auch das Recht auf ein faires Verfahren¹⁸⁷ und das Verbot der Diskriminierung¹⁸⁸.

Auch die EU selbst, die sich auf der „*Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören*“¹⁸⁹ gründet, ist ein wichtiger Hinweis, auf die politische Ausrichtung und Moralvorstellung der Europäischen Öffentlichkeit. Dass dies auch der Sichtweise der Europäischen Bevölkerung entspricht, zeigt sich unter anderem in

¹⁸² Vgl. Van den Bossche & Prévost, *Essentials of WTO Law* (2016), S. 89.

¹⁸³ Vgl. Van den Bossche & Prévost, *Essentials of WTO Law* (2016), S. 88.

¹⁸⁴ Siehe EUgH, *Rs. 34/79, Henn und Darby*, Urteil vom 14.12.1979, Rn. 17.

¹⁸⁵ Siehe Art. 3 EMRK.

¹⁸⁶ Siehe Art. 4 EMRK.

¹⁸⁷ Siehe Art. 6 EMRK.

¹⁸⁸ Siehe Art. 14 EMRK.

¹⁸⁹ Siehe Art. 3 EUV.

verschiedenen Umfragen, in denen Menschenrechte weit oben im Ranking der persönlich bedeutendsten Werte gereiht werden.¹⁹⁰

Weiters kann das moralische Empfinden auch durch das Konsumverhalten der Europäischen Bevölkerung belegt werden. Dieses verschiebt sich nachweislich hin zu einer nachhaltigeren und sozialeren Produktion der Konsumgüter, auch im Bereich Baumwolle. Unter anderem ist dies daran erkennbar, dass die Importe von Baumwollprodukten aus Billiglohnländern in die EU stetig im Sinken begriffen sind. Zuletzt sank der Anteil um 2,5%, während der Anteil an organischer und nachhaltiger Baumwolle in den letzten Jahren zwischen 10%-20% gestiegen ist.¹⁹¹

Ad (b): Wie vom Appellate Body in dem Verfahren *US – Gambling* festgestellt wurde, liegt die Beweislast, dass die gesetzte Maßnahme zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit notwendig ist, bei dem befragten Mitglied,¹⁹² also in diesem Fall bei der EU. Zusätzlich erfordert die Feststellung der *Notwendigkeit* eine tiefere und auch ganzheitliche Analyse des Verhältnisses der Maßnahme zum Schutz der öffentlichen Sittlichkeit.¹⁹³

In *Colombia – Textiles* wurde vom Appellate Body klargestellt, dass der erste Schritt zur Feststellung der Notwendigkeit eine Analyse über die „*relative Wichtigkeit*“ der zu schützenden Interessen und Werte beinhaltet.¹⁹⁴ Da die zu schützenden Werte jene Grundwerte sind, auf denen sich die EU gründet und diese auch in der EMRK verankert sind, haben diese einen hohen Stellenwert innerhalb der EU. Zusätzlich kann festgehalten werden, dass die angesprochenen Menschenrechte in der EU durch Staatenpraxis und Rechtsprechung zum Völkergewohnheitsrecht zählen.

Auch die direkte Verbindung der Maßnahme zum Schutzbereich ist durch die Umsetzung der zielgerichteten Maßnahme eines Importstopps auf Baumwollprodukte gegeben. Durch die enge Verschränkung der Zwangsmaßnahmen der Uiguren und anderer ethnischer Minderheiten in der Region Xinjiang zu den chinesischen Baumwollprodukten, welche überwiegend in dieser Region produziert werden, ist sichergestellt, dass die gesetzten Maßnahmen mit den zu schützenden Werten korrelieren.

Oft ist es für Konsument:innen schwierig nachzuvollziehen, wo und unter welchen Bedingungen die gekauften Produkte produziert werden. Dennoch kann vorausgesetzt werden, dass Europäische Konsument:innen Produkten ablehnend gegenüberstehen, deren Herstellung mit schweren Menschenrechtsverletzungen einhergehen. Darum wird die gesetzte

¹⁹⁰ Vgl. EPRS, [Menschenrechte](#) (2019).

¹⁹¹ Stand 2018: siehe CBI, [The European market potential for sustainable cotton](#). (2020).

¹⁹² Siehe Appellate Body Report, [US – Gambling](#) (2005), Paras. 309-311.

¹⁹³ Siehe Appellate Body Report, [Colombia – Textiles](#) (2016), Para. 5.70.

¹⁹⁴ Siehe Appellate Body Report, [Colombia – Textiles](#) (2016), Para. 5.71.

Maßnahme als notwendig erachtet, um die Moral der Konsument:innen zu schützen und Waren, welche nicht der öffentlichen Sittlichkeit der Bürger:innen der EU entsprechen und unter menschenunwürdigen Bedingungen produziert werden, nicht am Europäischen Markt anzubieten.

Auch die Auswirkung der Handelsbeschränkung auf den internationalen Handel und die Prüfung von Alternativen mit geringerer Auswirkung sind Faktoren, die zu beachten sind.¹⁹⁵ Diese müssen, gemeinsam mit anderen relevanten Faktoren, in einem sogenannten „*weighing and balancing*“ Ansatz abgewogen werden.¹⁹⁶ Obwohl es sich bei einem Importstopp einer Produktgruppe um eine Handelsbeschränkung mit großem Effekt handelt und beispielsweise die Erhebung von Strafzöllen eine vergleichsweise geringe Auswirkung hätte, kann argumentiert werden, dass aufgrund des hohen Stellenwertes der betroffenen Menschenrecht in der Europäischen Gesellschaft die gewählte Maßnahme gerechtfertigt ist. Maßnahmen mit geringerem Effekt würden der Wichtigkeit der verletzten Menschenrechte nicht gerecht werden.

Art. XX(b): Schutz des Lebens oder der Gesundheit

Art. XX(b) umfasst *Maßnahmen zum Schutze des Lebens oder der Gesundheit von Menschen oder Tieren oder zum Pflanzenschutz*. In der weiteren Betrachtung wird auf den Schutzbereich *des Lebens oder der Gesundheit von Menschen* fokussiert. So wie Art. XX(a), lässt auch dieser Absatz einen weiten Interpretationsspielraum zu und bietet daher eine Möglichkeit, Kollisionen zwischen Menschen- und Handelsrechtregimen aufzulösen.¹⁹⁷

Eine viel diskutierte Frage im Kontext mit diesem Artikel ist seine extraterritoriale Anwendbarkeit.¹⁹⁸ Eine Argumentation für die extraterritoriale Anwendbarkeit kann durch Art. 31(3)(c) WVK aufgebaut werden. In dem Artikel ist festgelegt, dass „*jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtssatz*“ in gleicher Weise zum Vertragskontext zu berücksichtigen ist.¹⁹⁹ Der Argumentation von Lorand Bartels (2002) folgend sind dadurch zwar nicht alle Menschenrechtsnormen inkludiert, doch zumindest *ius*

¹⁹⁵ Vgl. WTO, *WTO Analytical Index. GATT 1994 – Article XX (Jurisprudence)* (2021a), S. 23.

¹⁹⁶ Siehe Appellate Body Report, *China – Publications and Audiovisual Products*, para. 239.

¹⁹⁷ Vgl. Harris & Moon, *GATT Article XX and human rights: What do we know from the first 20 years?* (2015), S. 453.

¹⁹⁸ Vgl. Bartels, *Article XX of GATT and the Problem of Extraterritorial Jurisdiction. The Case of Trade Measures for the Protection of Human Rights* (2002), S. 358-359; Van den Bossche & Prévost, *Essentials of WTO Law* (2016), S. 86-87; Harris & Moon, *GATT Article XX and human rights* (2015), S. 454.

¹⁹⁹ Art. 31(3)(c). Eine deutsche Fassung des Vertrages kann auf der österreichischen Seite des *Rechtsinformationssystem des Bundes* abgerufen werden: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000684> (aufgerufen am 25. August 2021).

cogens Normen und alle weiteren Normen, welche als *erga omnes* Verpflichtungen einzustufen sind.²⁰⁰

Wie auch bei Art. XX(a) müssen für die Feststellung, ob Maßnahmen unter den Bereich dieser Bestimmung fallen, zwei Anforderungen erfüllt werden:²⁰¹

(a) Das **Ziel**, das durch die Maßnahme erreicht werden soll, ist der Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen.

(b) Die gesetzten Maßnahmen sind **notwendig**, um das Ziel, also den Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, zu erreichen.

Ad (a): Die Verbindung des Ziels der Maßnahme zu dem Schutzbereich folgt in weiten Teilen der Argumentation zu Art. XX(a), da das verfolgte Ziel, der Schutz des Lebens und der Gesundheit der Uiguren und anderer ethnischer Minderheiten in Xinjiang ist. Medienberichte²⁰² sowie Berichte von Menschenrechtsorganisationen²⁰³ und Think Tanks²⁰⁴, zeichnen ein verheerendes Bild über den Umgang der chinesischen Regierung mit der Volksgruppe und sprechen von Verbrechen gegen die Menschlichkeit.²⁰⁵ So wird angeführt, dass die Menschenrechtsverletzungen gegenüber den Uiguren Folter, Genozid, Zwangsarbeit und Rassendiskriminierung miteinschließen.

Da es sich bei der Maßnahme um eine Zielgerichtete handelt, richtet sie sich ausschließlich gegen den Tatbestand der Zwangsarbeit der Uiguren. Diese steht unter anderem mit Baumwolle in Verbindung, die zum Großteil von Uiguren geerntet wird.²⁰⁶ Zusätzlich soll in den nächsten Jahren die Erntemenge substantziell erweitert werden.²⁰⁷ Durch einen weiteren Import von chinesischen Baumwollprodukten, die zu einem überwiegenden Teil in Xinjiang hergestellt werden, würde die EU die Menschenrechtsverletzungen, die in diesem Zusammenhang erzeugt werden, unterstützen und fördern. Durch den Importstopp wird sichergestellt, dass die EU keine Profiteurin der Ausbeutung ist und diese nicht zusätzlich gefördert wird.

Eine weitere Argumentationslinie ergibt sich aus den Regelungen der WVK. Durch Art. 53 WVK ist der Rechtsvorrang der *ius cogens* Normen gegenüber anderen völkerrechtlichen Verträgen festgelegt. Dass auch Zwangsarbeit eine zwingende Norm des Völkerrechts darstellt, kann beispielsweise durch das *Ergänzende Übereinkommen zur Abschaffung der*

²⁰⁰ Vgl. Bartels, *Article XX of GATT and the Problem of Extraterritorial Jurisdiction* (2002), S. 360-363.

²⁰¹ Siehe Appellate Body Report, *US – Gasoline* (1996), para. 6.20.

²⁰² Vgl. Giesen, *Süddeutsche Zeitung* (2019); Ramzy & Buckley, *The New York Times*, (2019).

²⁰³ Vgl. Human Rights Watch, *World Report 2019* (2020); Human Rights Watch, *World Report 2020* (2021a).

²⁰⁴ Vgl. Xiuzhong Xu, et. al, *Uyghurs for sale. Australian Strategic Policy Institute* (2020).

²⁰⁵ Vgl. Human Rights Watch, *Break Their Lineage. Break Their Roots* (2021b).

²⁰⁶ Vgl. Deuber & Giesen, *Hunderttausende Uiguren zwangsweise bei Baumwollernte eingesetzt*, *Süddeutsche Zeitung* (2020).

²⁰⁷ Siehe *Entschließung EP 2020*, S. 5.

Sklaverei aus 1956 hergeleitet werden.²⁰⁸ Daher kann ein Importstopp der chinesischen Baumwollprodukte auch über diesen Artikel argumentiert werden.

Die weiteren oben genannten Vorwürfe, wie der der Rassendiskriminierung, Folter und Genozid, sind nur indirekt von der gesetzten Maßnahme umfasst. Dennoch muss angemerkt werden, dass diese ebenso zu den zwingenden Normen des Völkerrechts zählen und somit *erga omnes* Verpflichtungen sind. Daher kann auf Basis Art. 31(3)(c) WVK das Recht für die EU hergeleitet werden, Handelsbeschränkungen zum Schutz der Uiguren umzusetzen.²⁰⁹

Ad (b): Im März 2021 wurden von der EU restriktive Maßnahmen verabschiedet, welche die Sanktionierung einzelner Akteure, die mit den Menschenrechtsverletzungen in Verbindung stehen, umfassen.²¹⁰ Die gesetzten Maßnahmen werden jedoch nicht als ausreichend erachtet, um den Schutz des Lebens und der Gesundheit der Uiguren herbeizuführen. Die Maßnahme des Importstopps auf Baumwollprodukte ist notwendig, da sie direkt die Produktionsmenge der Baumwolle und so das Ausmaß der Zwangsarbeit beeinflusst.

Die Abwägung und Ausbalancierung aller relevanter Faktoren sollte beinhalten, dass der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen an höchster Stelle stehen muss, wie es auch vom Appellate Body in *Brazil – Retreaded Tyres*²¹¹ oder vom Panel in *Indonesia – Chicken*²¹² festgestellt wurde.

Art. XX(e): Produkte der Häftlingsarbeit

Art. XX(e): Maßnahmen betreffend Produkte der Häftlingsarbeit: Diese Bestimmung wird in der Literatur, wenn überhaupt, nur kurz gestreift, da bislang in diesem Zusammenhang keine relevante Rechtsprechung vorhanden ist.²¹³ Sarah Cleveland (2001) argumentiert allerdings, dass dieser Absatz, so wie Absatz (a) und (b), einem Konzept unterliegt, welches sich weiterentwickelt. Daher sollte er aus heutiger Sicht auch Produkte hergestellt unter *haftähnlichen Bedingungen* umfassen.²¹⁴

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Bestimmung eher aus wirtschaftlichen als aus humanitären Überlegungen inkludiert wurde.²¹⁵ Und auch Anthony Cassimatis (2007) argumentiert, dass es aufgrund der Bestimmungen der WVK schwierig wäre, den Artikel so auszulegen, dass auch Zwangsarbeit damit abgedeckt wäre. Diese sieht er eher durch Art.

²⁰⁸ Vgl. International Law Commission, *Fourth report on peremptory norms* (2019), S.46-47.

²⁰⁹ Vgl. Bartels, *Article XX of GATT and the Problem of Extraterritorial Jurisdiction* (2002), S. 364.

²¹⁰ Siehe EU, *Verordnung (EU) 2020/1998*, Anhang 1.

²¹¹ Siehe Appellate Body Report, *Brazil – Retreaded Tyres*, para. 179.

²¹² Siehe Panel Report, *Indonesia – Chicken*, para. 7.225.

²¹³ Vgl. Van den Bossche & Prévost, *Essentials of WTO Law* (2016), S. 99.

²¹⁴ Vgl. Cleveland, *Human Rights Sanctions and the WTO* (2001), S. 237-39.

²¹⁵ Vgl. Joseph, *Blame it on the WTO* (2011). S. 104.

XX(a) und Art. XX(b) geschützt.²¹⁶ Aus diesem Grund wird eine genauere Betrachtung von Art. XX(e) in dieser Arbeit nicht weiter verfolgt und die Ausnahme ausschließlich durch Art. XX(a) und (b) begründet.

Schritt 2: Der Chapeau

Die weitere Prüfung, die in diesem Zusammenhang durchgeführt werden muss, ist, ob die Chapeau-Regelung eingehalten wird. Diese besagt, dass die Anwendung von Art. XX nicht zu einer (a) „*willkürlichen und ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern mit gleichartigen Verhältnissen*“ oder einer (b) „*verschleierte Beschränkung des internationalen Handels*“ führen darf. Diese beiden Anforderungen werden getrennt voneinander betrachtet.

Ad (a): *Willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen Ländern mit gleichartigen Verhältnissen*: Beschränkt man sich im ersten Schritt auf die Prüfung des Teiles „*willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung*“, so kann, wie bereits weiter oben ausgeführt, festgestellt werden, dass die Region Xinjiang mit über 85% der chinesischen Baumwollproduktion²¹⁷ für den Großteil der chinesischen Exporte im Bereich Baumwolle verantwortlich ist. Da die chinesische Regierung eine Verdoppelung der Produktionskapazitäten bis 2025 plant, ist davon auszugehen, dass sich dieser Anteil zukünftig auch noch weiter erhöht. Auch eine Relation der Zwangsarbeit der muslimischen Minderheiten ist gegeben, da allein im Jahr 2018 von über 570.000 Personen ausgegangen wird, die von der chinesischen Regierung im Rahmen des Zwangsarbeitsprogramms für die Ernte der Baumwolle eingesetzt wurden. Somit ist ein klarer Zusammenhang zwischen Exporten von Baumwolle und Baumwollprodukten aus China mit den Menschenrechtsverletzungen der Minderheiten in Xinjiang gegeben. Die Einführung eines Importstopps auf diese Produktkategorie kann somit weder willkürlich noch ungerechtfertigt bezeichnet werden.

Zieht man im nächsten Schritt den Passus „*zwischen Ländern mit gleichartigen Verhältnissen*“ in Betracht, so muss berücksichtigt werden, dass Menschenrechtsverletzungen auch in anderen Ländern mit der Gewinnung und Produktion von Baumwollprodukten einhergehen bzw. gingen. Denn obwohl Usbekistan lange Zeit für den Einsatz von Zwangsarbeit und auch Kinderarbeit international stark kritisiert und boykottiert wurde,²¹⁸ hat sich der Staat, der als sechstgrößter Baumwolllieferant weltweit gilt, mittlerweile von dieser Praxis weitgehend

²¹⁶ Vgl. Cassimatis, *Human Rights Related Trade Measures under International Law* (2007), S. 394-395.

²¹⁷ Vgl. Kroeger, *Xinjiang cotton: How do I know if it's in my jeans?*, [BBC news](#) (2021).

²¹⁸ Vgl. Cotton Campaign, [Cotton Campaign Roadmap of Reforms for Uzbekistan: End Systemic Forced Labor, Enact Structural Reforms and Empower Civil Society](#) (2019) und International Labor Rights Forum, [The True Cost of Cotton](#) (2005).

verabschiedet und wesentliche Verbesserungen herbeigeführt.²¹⁹ Auch Indien, als weltweit größter Baumwollproduzent, wird für Kinder- und Zwangsarbeit kritisiert. Doch im Unterschied zu China hat Indien beide Zwangsarbeitskonventionen der IAO ratifiziert und auf nationaler Ebene sinnvolle Gesetze geschaffen, die der Zwangs- und Kinderarbeit entgegenwirken sollen, welche jedoch auf regionaler Ebene nicht ausreichend umgesetzt werden.²²⁰ Auch Turkmenistan hat beide Kernarbeitsnormen der IAO zu Zwangsarbeit ratifiziert. Somit kann die Argumentation dieser Prüfung dahingehend aufgebaut werden, dass zwar auch in anderen Regionen Zentralasiens Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Baumwollproduktion einhergehen, jedoch sind an den Beispielen Indien und Usbekistan die Bemühungen der jeweiligen Regierungen erkennbar, diese Praxis zu unterbinden und die Bedingungen für die Bürger:innen zu verbessern.

Während in anderen Ländern also eine Verbesserung der Situation sichtbar ist, verschlechtert sie sich in China zunehmend. Denn während die Baumwollernte in Xinjiang noch bis vor wenigen Jahren zum Großteil freiwillig durch Han-Chinesen getätigt wurde, geschieht dies nun überwiegend durch Uiguren unter Zwangsarbeit.²²¹ Weiters werden in China im Gegensatz zu anderen Nationen unter dem Deckmantel der Terrorismusbekämpfung bestimmte Minderheiten ausgebeutet, gefoltert und in einem bisher nicht dagewesenen Ausmaß überwacht. Erschwerend kommt hinzu, dass das reale Ausmaß aufgrund fehlender neutraler Berichterstattung, welche durch China blockiert wird, nicht abschätzbar ist und so das tatsächliche Bild der Situation der Minderheiten in Xinjiang nur erahnt werden kann.

Somit kann festgestellt werden, dass zwar auch in anderen Regionen Zentralasiens Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Baumwollproduktion einhergehen, jedoch nicht in diesem Ausmaß und auf einzelne ethnische Minderheiten beschränkt, wie es in China der Fall ist. Daher kann die Prüfung zu (a) positiv abgeschlossen werden, da die Einführung der restriktiven Maßnahmen aufgrund einer Situation erfolgt, die nicht mit anderen Ländern vergleichbar ist und aufgrund der Schwere der Menschenrechtsverletzungen auch nicht willkürlich oder ungerechtfertigt ist.

Ad (b): *Verschleierte Beschränkung des internationalen Handels*: Die Produktion von Baumwolle in der EU beläuft sich auf ca. 1% der weltweiten Baumwollproduktion. Außerdem ist der geringe Stellenwert der Baumwollproduktion für die Europäische Wirtschaft daran erkennbar, dass der durch Baumwolle generierte Wert weniger als 0,2% der gesamten Europäischen Landwirtschaftsproduktion ausmacht. Zusätzlich hat sich in den Jahren 2011

²¹⁹ Siehe Rüesch, [Vom hoffnungslosen Fall zum Reformstaat: Usbekistan macht Schluss mit Zwangsarbeit bei der Baumwollernte](#), 2020.

²²⁰ Vgl. DGB Bildungswerk BUND. „[Bonded Labour“ in Indien – Von den Exilantinnen und Exilanten der Zivilisation](#) (2014).

²²¹ Vgl. Deuber & Giesen, *Hunderttausende Uiguren zwangsweise bei Baumwollernte eingesetzt*, [Süddeutsche Zeitung](#) (2020).

und 2012 ein rückläufiger Trend in der Produktionsmenge abgezeichnet.²²² Mit ca. 7,9% der Baumwollimporte in die EU ist China auch nicht Europas größter Importeur. Vor China liegt die Türkei (14,7%), Pakistan (11,7%) und Indien (8,6%).²²³ Somit handelt es sich bei den Sanktionen nicht um eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels, da die EU selbst nicht von diesen Beschränkungen profitiert.

Conclusio

Die Herleitung zeigt, dass ein Importstopp auf Baumwollprodukte aus China durch Art. XX(a) und (b) argumentiert werden kann. Da auch die Erfüllung des Chapeau begründet werden kann, scheint eine Rechtfertigung handelspolitische Maßnahmen der EU gegenüber China durch die Allgemeinen Ausnahmen nach Art. XX möglich.

4.2.2 Waiver

Um eine Anwendung des Waivers auf Basis Art. XXV(5) GATT 1994 und Art. IX(3) und (4) WTO-Abkommen als Instrument gegen die Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang zu prüfen, wird im ersten Schritt der Waiver des *Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds* kurz *Kimberley Waiver* vorgestellt. Dieser ist ein wichtiges Beispiel für einen Waiver zur Verknüpfung von Menschen- und Handelsrechten.

Der Kimberley Waiver

Der Kimberley Waiver wurde erstmalig 2003 durch die WTO-Ministerkonferenz genehmigt und 2006, 2012 und 2018 jeweils um weitere sechs Jahre verlängert.²²⁴ Gegenstand des Waivers sind sogenannte Konfliktdiamanten. Dabei handelt es sich um Diamanten, die zwischen internationalen Diamantenhändlern und Rebellen der Elfenbeinküste, des Kongos, Liberia oder Sierra Leone gehandelt werden und mit bewaffneten Konflikten und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen in Verbindung stehen.²²⁵ Ausgangspunkt des Waivers ist der *Kimberley Prozess*²²⁶, der seinen Anfang im Jahr 2000 bei einem Meeting aller relevanter Stakeholder nahm. Staatenvertreter:innen von Regierungen, die durch Export oder Import vom Diamantenhandel betroffen waren, NGOs, welche eine wichtige Rolle in der Aufarbeitung der

²²² Siehe European Commission, DG AGRI C.5. [Cotton Market situation](#) (2012).

²²³ Stand 2018: siehe CBI, [The European market potential for sustainable cotton](#). (2020).

²²⁴ Siehe WTO Waiver Extension (2018).

²²⁵ Genauere Hintergründe und Details zu Konfliktdiamanten deren geschichtliche Hintergründe und Auswirkungen deren Handels siehe Schefer, *Stopping Trade in Conflict Diamonds: Exploring the Trade and Human Rights Interface with the WTO Waiver for the Kimberley Process* (2005), Kapitel I., S. 394-399.

²²⁶ Der volle Titel lautet *Kimberley Process Certification Scheme*.

Verbindung zwischen Diamantenhandel und bewaffneter Konflikte innehalten, und auch Vertreter:innen des *World Diamond Council* und des größten Diamantenproduzenten *De Beers* nahmen an diesem Treffen teil.

Der Prozess basiert auf Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Am Ende sollte ein Zertifizierungssystem stehen, das Konfliktdiamanten vom internationalen Markt ausschloss. Das geplante Zertifikat trat schließlich 2003 in Kraft und muss seither bei jedem Transport von Rohdiamanten zur Verfügung stehen, um so die Legitimität des Diamanten sicherzustellen.²²⁷ Teilnehmer sind fortan dazu verpflichtet, nur noch mit zertifizierten Staaten Diamantenhandel zu betreiben. Aktuell zählt der Kimberley Prozess 56 Mitglieder, wobei die EU als eines der Mitglieder ihre 27 Mitgliedstaaten repräsentiert. Nach eigenen Angaben deckt er ca. 99,8% der weltweiten Produktion von Rohdiamanten ab.²²⁸

Betrachtet man nun WTO-Recht, so wird deutlich, dass diese Regelung lt. GATT-Vorschriften eine Diskriminierung gegenüber Staaten, die nicht Teil des Kimberley Prozesses sind, darstellt. Der Kimberley Waiver dient nun dazu, die Vereinbarkeit des Kimberley Prozesses mit WTO-Recht sicherzustellen, und tut dies mit einer Freistellung einiger Verpflichtungen. Davon betroffen sind u.a. das MFN-Prinzip²²⁹ und das Verbot der mengenmäßigen Importbeschränkungen²³⁰, wenn der Handel der Rohdiamanten nicht mit den durch den Kimberley Prozess festgelegten Kriterien übereinstimmt. Dadurch wird der internationale Handel mit Konfliktdiamanten eingeschränkt.²³¹

Waiver für Baumwollprodukte

Am Beispiel des Kimberley Prozesses, könnte ein Waiver für Baumwollprodukte angedacht werden, welche in Zusammenhang mit Zwangsarbeit stehen. Ideen und Bemühungen der EU, unter anderem durch das Europäische Parlament, für ein generelles Verbot von Waren produziert durch Zwangsarbeit oder Kinderarbeit gibt es seit einigen Jahren.²³² 2017 wurde ein Gesetzesentwurf angenommen, der Importeure von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold dazu verpflichtet, ihre Lieferketten kontinuierlich zu überprüfen.²³³ Ähnlich wie bei den Konfliktdiamanten stehen die ausgewählten Mineralien in Verbindung mit bewaffneten Konflikten und daraus entstehenden schweren Menschenrechtsverletzungen. Durch diese seit

²²⁷ Vgl. Schefer, *The WTO Waiver for the Kimberley Process* (2005), S. 411-412.

²²⁸ Stand: 25. Juli 2021. Siehe [Kimberley Process](#) (2021).

²²⁹ Siehe Art. I(1) GATT 1994

²³⁰ Siehe Art. XI(1) GATT 1994

²³¹ Vgl. Ley, *Opposition im Völkerrecht* (2015), S. 322.

²³² Vgl. beispielsweise die Resolution des Europäischen Parlamentes von 2010 [Entschließung EP 2010](#).

²³³ Siehe Europäisches Parlament, [Pressemitteilung vom 16. März 2017: Conflict minerals: MEPs secure due diligence obligations for importers](#) (2017).

1. Jänner 2021 gültige Verordnung müssen die Unternehmen unter anderem bewerten, wie wahrscheinlich diese Rohstoffe in Verbindung mit Zwangsarbeit stehen oder zur Finanzierung von Konflikten beitragen.²³⁴ Wobei auch bei dieser Verordnung hinsichtlich der WTO-Konformität diskutiert wird.²³⁵

Für Baumwollprodukte könnte nun ein ähnliches Vorgehen implementiert werden. Initiativen und Bemühungen, um den Schutz der Menschenrechte auch in Lieferketten der Textilindustrie sicherzustellen, gibt es einige.²³⁶ Als Richtlinie für die Umsetzung eines solchen Vorgehens könnte der *OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten in der Bekleidungs- und Schuhwarenindustrie*²³⁷ (OECD-Leitfaden) herangezogen werden. Dieser wurde unter dem Gesichtspunkt einer Hilfestellung für Unternehmen konzipiert, um die Empfehlungen der *Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen* umzusetzen. Zusätzlich werden darin auch Konventionen und Empfehlungen der IAO berücksichtigt. Mithilfe des OECD-Leitfadens sollen „potenzielle negative Effekte durch ihre [Anm.: der multinationalen Unternehmen] Aktivitäten“ vermieden werden.²³⁸ In dem Leitfaden wird der Fokus auf unterschiedliche Verfehlungen wie Kinderarbeit, Arbeitszeit und Löhne gelegt. Um gezielt die Situation der Uiguren zu adressieren, wäre ein Fokus auf Modul 3, welches das Risiko der Zwangsarbeit beschreibt, zielführend.²³⁹

Ähnlich wie beim Kimberley Waiver könnte am Ende ein Zertifizierungssystem stehen, das für den Handel mit Baumwollprodukten ein Zertifikat voraussetzt. Am Beispiel der EU-Verordnung zu den Konfliktmineralien, könnte dieses Zertifikat in Verbindung mit einer verpflichtenden, regelmäßigen Überprüfung der Lieferkette hinsichtlich des Risikos der Zwangsarbeit stehen. Staaten, die diese Verpflichtung für ansässige Unternehmen gesetzlich festlegen, wären dann zertifiziert und Teil des Prozesses. Ein Handel von Baumwollprodukten mit nicht-zertifizierten Staaten wäre für teilnehmende Staaten ausgeschlossen, wodurch auch hier das MFN-Prinzip und das Verbot der quantitativen Importbeschränkungen verletzt wären.

Um eine Ausnahmegenehmigung zu erwirken, müsste im ersten Schritt ein Antrag in der WTO-Ministerkonferenz gestellt werden. Da neben der EU auch die USA, Kanada und Großbritannien Sanktionen gegenüber China ausgesprochen haben, könnte dieser

²³⁴ Vgl. Europäische Kommission, [Verordnung über Mineralien aus Konfliktgebieten: Wissenswertes über die Verordnung](#) (2018).

²³⁵ Vgl. Partiti & Van der Velde, *Curbing supply-chain human rights violations through trade and due diligence. Possible WTO concerns raised by the EU conflict minerals Regulation* (2017).

²³⁶ Siehe beispielsweise Sourcingnetwork, [Yarn Ethically & Sustainably Sourced](#); [Cotton Campaign](#) oder auch die Initiative [Better Cotton Initiative](#)

²³⁷ OECD, [OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten in der Bekleidungs- und Schuhwarenindustrie](#) (2020).

²³⁸ Vgl. ebd., S. 3.

²³⁹ Vgl. ebd., S. 123-130.

beispielsweise durch diese vier Volkswirtschaften gemeinsam beantragt werden. Durch die Größe dieser Volkswirtschaften würde ein gemeinsames Auftreten ein starkes Zeichen senden. Da die Genehmigung des Waivers keine Einstimmigkeit voraussetzt, sondern mit einer Zweidrittelmehrheit durch die WTO-Ministerkonferenz bestätigt werden muss,²⁴⁰ ist eine erfolgreiche Annahme nicht ausgeschlossen. Auch Staaten wie Indien oder Usbekistan könnten ein Interesse daran haben, ihre Bemühungen zur Reduktion und Abschaffung der Zwangsarbeit²⁴¹ belohnt zu sehen und durch eine solche Initiative die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Baumwollprodukte am internationalen Markt zu erhöhen.

Die „*außergewöhnlichen Umstände*“, die Voraussetzung für einen Waiver sind,²⁴² können durch die Situation der Uiguren begründet werden. Diese folgt in weiten Teilen der Begründung, die auch zur Prüfung des Chapeau Art. XX herangezogen wurden. Die Verbindung der Zwangsarbeit mit weiteren Menschenrechtsverletzungen, systematische Ausbeutung einer Minderheit und ein negativer Ausblick durch die geplante Erhöhung der Anbaumengen sind hier wichtige Argumente. Zusätzlich sollte betont werden, dass die Zwangsarbeit der Uiguren ein neues Phänomen in Xinjiang ist, da die Baumwolle noch vor einigen Jahren zu weiten Teilen von Saisonarbeiter:innen gepflückt wurde.²⁴³

Conclusio

Eine Ausnahmegenehmigung in Form eines Waivers zu erwirken, erscheint grundsätzlich möglich. Allerdings wäre dies mit einem enormen Aufwand, auch für Unternehmen, verbunden, um das Zertifizierungssystem einzuführen und auch regelmäßig zu kontrollieren. Zusätzlich kann davon ausgegangen werden, dass im Vorfeld viel Überzeugungsarbeit geleistet werden müsste, um die notwendige Zweidrittelmehrheit in der WTO-Ministerkonferenz zu erreichen, da mit China am anderen Ende der Maßnahmen, ein für viele Mitglieder wichtiger Markt getroffen wird.

4.3 Conclusio

Zu Beginn dieses Kapitels wurden Handelssanktionen allgemein behandelt, um so den möglichen Handlungsspielraum der EU zu erfassen. Auch die horizontalen Sanktionsregime

²⁴⁰ Siehe Art. XXI(5) GATT 1994.

²⁴¹ Im Fall Usbekistan vgl. Rüesch, [Vom hoffnungslosen Fall zum Reformstaat: Usbekistan macht Schluss mit Zwangsarbeit bei der Baumwollernte](#), 2020; für Indien vgl. DGB Bildungswerk BUND. [„Bonded Labour“ in Indien – Von den Exilantinnen und Exilanten der Zivilisation](#) (2014).

²⁴² Siehe Art. IX(3) WTO-Abkommen.

²⁴³ Vgl. Deuber & Giesen, [Hunderttausende Uiguren zwangsweise bei Baumwollernte eingesetzt](#), [Süddeutsche Zeitung](#) (2020).

einiger Staaten, bekannt unter den Namen Magnitsky Act bzw. GHSHR in der EU, wurden vorgestellt.

Das WTO-Abkommen bietet einige Möglichkeiten einer WTO-konformen Umsetzung handelspolitischer Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte. Während in Art. XX GATT 1994 zwar die Bereiche vertraglich festgelegt wurden, welche durch restriktive handelspolitische Maßnahmen geschützt werden können, gibt es kaum Rechtsprechung durch das DSB, auf welche in Bezug auf Schutz von Menschen- und Arbeitsrechte referenziert werden kann. Art. XX(a) und (b) bieten einen großen Interpretationsspielraum und sind daher beide geeignet, um ein mögliches Importverbot von Baumwollprodukten aus China in die EU zu begründen. Die Unvereinbarkeit mit Menschenrechtsverletzungen mit den öffentlichen Moralvorstellungen der EU-Bürger:innen steht im Fokus der Begründung für Art. XX(a). Die Begründung für Art. XX(b) bezieht sich in weiten Teilen auf völkerrechtliche Regelungen zu *ius cogens* Normen. Das Erreichen einer Ausnahmegenehmigung nach Art. XX ist nach genauerer Betrachtung der Art. XX(a) und (b) und der Prüfung des Chapeau vorstellbar.

Auch der Waiver als Instrument zur Auflösung von Normenkonflikten und Klarstellung der Rechtskonformität ist eine mächtige und interessante Möglichkeit, welche zu einem überwiegenden Teil jedoch zur Anpassung der Tarifklassifikation genutzt wird. Ob der Einsatz dieses Instrumentes eher positiv oder negativ zu bewerten ist, ist Inhalt aktueller Diskussionen und abhängig von der jeweiligen Sichtweise. Für eine positive Sichtweise spricht, dass dadurch ein breiter politischer Konsens erreicht werden kann und de facto auch Vertragsänderungen durchgeführt werden, die aufgrund des Konsens ansonsten schwierig zu erreichen sind. Negativ kann beurteilt werden, dass das Ansuchen um eine Aussetzung von WTO-Recht quasi ein Eingeständnis der Vormachtstellung von Handelsrecht gegenüber Menschenrechtsnormen ist.

Am Beispiel des Kimberley Waiver ist ein Waiver für Baumwollprodukte in Verbindung mit Zwangsarbeit durchaus vorstellbar. Die Erreichung der Ausnahmegenehmigung in Form eines Waivers und vor allem dessen Umsetzung ist jedoch mit mehr Aufwand verbunden als eine Argumentation mit Art. XX GATT 1994.

5 Zusammenfassung und Fazit

Die Vorwürfe der Menschenrechtsverletzungen der chinesischen Regierung an den Uiguren sind zahlreich und schwerwiegend. Sie reichen von Folter über Zwangsarbeit bis hin zu Genozid. Dabei verstößt China nicht nur gegen die Kernarbeitsnormen der IAO, wobei die Konventionen zu Zwangsarbeit bislang nicht ratifiziert wurden, sondern auch einige Konventionen sind betroffen, die die chinesische Regierung ratifiziert hat. Beispiele sind die UN-Rassendiskriminierungskonvention, der UN-Sozialpakt oder auch die UN-Völkermordkonvention. Trotz allem gibt es laut einer Analyse der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags wenig Handhabe, China für seine Verstöße gegen den Kern der fundamentalen Menschenrechte vor einem internationalen Gericht zur Verantwortung zu ziehen.

Einige Staaten, wie die USA, Kanada und Großbritannien, aber auch die EU, haben mit Sanktionen auf die Menschenrechtsverletzungen reagiert. Die restriktiven Maßnahmen der EU umfassen dabei die Sanktionierung einiger Einzelpersonen und einer Organisation. Hier stellt sich die Frage, ob bei der Schwere und Systematik der Menschenrechtsverletzungen durch die chinesische Regierung eine effektivere Reaktion, ähnlich der der USA, angebracht wäre. Denn im Unterschied zur EU beinhalten die Maßnahmen der USA auch einen Importstopp von Waren, die in Xinjiang hergestellt werden, sowie von Produkten aus Baumwolle und verarbeiteter Baumwolle. Auch die EU, als eine der größten Volkswirtschaften der Welt²⁴⁴ hätte hier einen effektiven Hebel, um mit dem Instrument der Handelssanktionen, Druck auf China auszuüben. Da die Achtung der Menschenrechte und die Wahrung der Menschenwürde die Grundlage der EU ist, kann man hier auch eine moralische Verpflichtung gegenüber den Uiguren argumentieren.

Bei der EU und bei China handelt es sich um WTO-Mitglieder. Daher müssen die möglichen Handelssanktionen in Einklang mit WTO-Recht stehen. Doch auch wenn die WTO dafür kritisiert wird, die negativen Auswirkungen der Liberalisierung des Handels auf die Arbeitsbedingungen und Menschenrechte zu ignorieren, steht innerhalb des Systems eine Bandbreite an Möglichkeiten zur Verfügung, um Menschenrechte durchzusetzen. Am Beispiel der Allgemeinen Ausnahmen Art. XX GATT 1994 und dem Instrument des Waivers kann gezeigt werden, dass dies mögliche Wege für die EU wären, für den Schutz der Menschenrechte in China einzutreten. Beide Vorgehensweisen haben unterschiedliche Stärken und Schwächen. Während ein Importverbot auf Baumwollprodukte mit der Begründung durch Art. XX GATT 1994 vergleichsweise wenig aufwendig ist, wäre eine

²⁴⁴ Vgl. eurostat, [Die Ergebnisse des Internationalen Vergleichsprogramms 2017](#) (2020).

Ausnahmeregelung am Beispiel des Kimberley Waivers mit einem hohen Aufwand für Umsetzung und regelmäßige Überprüfung des Lizenzsystems verbunden. Bei dem Waiver wären neben China auch noch andere Staaten betroffen, in denen aktuell die Baumwollerte durch Zwangsarbeit sichergestellt wird. Dies bietet einerseits den Vorteil, dass Lieferketten in der Textilindustrie in einem höheren Ausmaß auf den Schutz der Menschenrechte achten müssten. Andererseits wird dadurch auch die notwendige Zweidrittelmehrheit in der WTO-Ministerkonferenz gefährdet.

Abschließend kann festgestellt werden, dass die getrennte Entstehung und Entwicklung der Rechtsregime nicht nur negativ zu sehen ist. So zeigt diese Arbeit, dass grundsätzlich das Potential vorhanden ist, die Schwächen eines Regimes mit den Stärken eines anderen auszugleichen und so eine gewisse Symbiose zu erzielen. Denn obwohl der Schutz der Menschen- und Sozialrechte de jure nicht in den WTO-Verträgen inkludiert ist, kann er durch die Instrumente und Ausnahmen die diese Verträge bieten, durchaus argumentiert und umgesetzt werden. Aufgrund der globalen Vernetzung des internationalen Handels, kann durch Handelssanktionen der Druck auf Regierungen erheblich sein, vor allem wenn er durch große Volkswirtschaften ausgeübt wird.

In diesem Zusammenhang zu beachten – und als weitere Fragestellung interessant – ist die Auswirkung von unilateralen Sanktionen auf die Lebenssituation der Bevölkerung. So kommen Untersuchungen zu dem Schluss, dass Wirtschaftssanktionen, auch wenn sie zum Schutz der Menschenrechte implementiert werden, sich oft negativ auf die Situation der Menschen, die sie zu verbessern suchen, auswirken.²⁴⁵ Menschenrechtsexpert:innen der Vereinten Nationen nennen als Beispiele die Länder Venezuela, Kuba, Syrien oder Irak, in denen den Bürger:innen als direkte Folge der Sanktionen durch die USA das Recht auf Entwicklung, nämlich der persönlichen so wie der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, verwehrt wird.²⁴⁶ Auch die Auswirkungen von handelspolitischen Maßnahmen auf die bilateralen Beziehungen zwischen sanktioniertem und sanktionierendem Staat sollten beachtet werden. Hier ist davon auszugehen, dass Sanktionierung einzelner Akteur:innen, wie es durch die GHSR vorgesehen ist, langfristig weniger Schaden anrichten als Handelssanktionen einem Staat gegenüber.²⁴⁷

²⁴⁵ Vgl. Joseph, *Blame it on the WTO* (2011), S. 96.

²⁴⁶ Vgl. OHCHR, [Unilateral sanctions impinge on right to development – UN experts](#) (2021).

²⁴⁷ Vgl. Art. 3 Beschluss (GASP) 2020/1999 des Rates vom 7. Dezember 2020.

6 Quellenverzeichnis

Dokumente

- **Appellate Body Report.** *Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres.* 19. Dezember 2007, WT/DS332/12. Online: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/332-12.pdf&Open=True> (aufgerufen am 25. August 2021). [Kurztitel: Brazil – Retreaded Tyres]
- **Appellate Body Report.** *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products.* 21. Dezember 2009. WT/DS363/AB/R. Online: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/363ABR.pdf&Open=True> (aufgerufen am 25. August 2021). [Kurztitel: China – Publications and Audiovisual Products]
- **Appellate Body Report.** *Colombia – Measures Relating to the Importation of Textiles, Apparel and Footwear.* 07. Juni 2016, WT/DS461/AB/R. Online: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/461ABR.pdf&Open=True> (aufgerufen am 24. August 2021). [Kurztitel: Colombia – Textiles]
- **Appellate Body Report.** *United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services.* 07. April 2005, WT/DS285/AB/R. Online: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/285ABR.pdf&Open=True> (aufgerufen am 24. August 2021). [Kurztitel: US – Gambling]
- **Appellate Body Report.** *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline.* 20. Mai 1996, WT/DS2/AB/R. Online: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/2-9.PDF&Open=True> (aufgerufen am 12. August 2021). [Kurztitel: US – Gasoline]
- **Council of Europe.** *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols Nos. 11 and 14.* 04. November 1950, ETS 5. Online: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf (aufgerufen am 10. August 2021). [Kurztitel: EMRK]
- **Council of the European Union.** *Council Conclusions on the EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024,* 18. November 2020. 12848/20. Online: <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf> (aufgerufen am 23. August 2021).

- **Deutscher Bundestag.** *Die Uiguren in Xinjiang im Lichte der Völkermordkonvention. Zum Tatbestand des Völkermordes, zu den rechtlichen Implikationen für deutsche Unternehmen und den Reaktionsmöglichkeiten der Staatengemeinschaft.* 12. Mai 2021, WD 2 - 3000 - 027/21. Online: https://www.bundestag.de/resource/blob/842080/36cc70595f4d20a03e609de00eabc_e4d/WD-2-027-21-pdf-data.pdf (aufgerufen am 27. Juli 2021).
- **DGB Bildungswerk BUND.** 2014. „„Bonded Labour“ in Indien – Von den Exilantinnen und Exilanten der Zivilisation.“. In: *Kernarbeitsnormen der ILO – Gute Arbeit weltweit!*. S. 15-23. Online: https://www.dgb-bildungswerk.de/sites/default/files/media/product/files/kernarbnorm_der_ilo_quarbw.pdf (aufgerufen am 31. Juli 2021).
- **EPRS.** *EU human rights sanctions. Towards a European Magnitsky Act.* Dezember 2020. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659402/EPRS_BRI\(2020\)_659402_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659402/EPRS_BRI(2020)_659402_EN.pdf) (aufgerufen am 23. August 2021).
- **EPRS.** *Menschenrechte.* Juni 2019. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628293/EPRS_BRI\(2018\)_628293_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/628293/EPRS_BRI(2018)_628293_DE.pdf) (aufgerufen am 26. August 2021).
- **EU.** „Beschluss (GASP) 2020/1999 des Rates vom 7. Dezember 2020 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße“. In: *Amtsblatt der Europäischen Union.* L 410 I/13. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999&from=DE> (aufgerufen am 23. August 2021).
- **EU.** „Council Implementing Regulation (EU) 2021/478, 22. März 2021“. In: *Official Journal of the European Union.* Vol. 64, L99I. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2021:099I:FULL&from=EN> (aufgerufen am 28. Juli 2021).
- **European Commission, DG AGRI C.5.** *Cotton Market situation.* 08. November 2012. Online: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/plants-and-plant-products/plant-products/cotton_en (aufgerufen am 02. August 2021).
- **Europäisches Parlament.** *European Parliament resolution of 25 November 2010 on human rights and social and environmental standards in international trade agreements.* 25. November 2010. P7_TA(2010)0434. Online:

- https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0434_EN.html?redirect (aufgerufen am 26. August 2021). [Kurztitel: EntschlieÙung EP 2010]
- **Europäisches Parlament.** *Zwangsarbeit und die Situation der Uiguren im Uigurischen Autonomen Gebiet Xinjiang.* 17. Dezember 2020, P9_TA(2020)0375. Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0375_DE.html (aufgerufen am 20. Juli 2021). [Kurztitel: EntschlieÙung EP 2020]
 - **Europäisches Parlament.** *European Parliament Resolution of 20 May 2021 on Chinese countersanctions on EU entities and MEPs and MPs.* 20. Mai 2021, P9_TA(2021)0255. Online: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0255_EN.html (aufgerufen am 20. Juli 2021). [Kurztitel: EntschlieÙung EP 2021]
 - *General Agreement on Tariffs and Trade.* 30. Oktober 1947, 61 Stat. A-11, 55 U.N.T.S. 194 (1948). Online: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm (aufgerufen am 25. Juni 2021). [Kurztitel: GATT 1947]
 - *Havana Charter for an International Trade Organization.* 24. März 1948. UN Doc E/CONF.2/78. Online: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf (aufgerufen am 25. Juni 2021). [Kurztitel: Havanna Charter]
 - **Human Rights Watch.** 2020. *World Report 2020. Events of 2019.* New York.
 - **Human Rights Watch.** 2021a. *World Report 2021. Events of 2020.* New York.
 - **Human Rights Watch.** 2021b. *“Break Their Lineage, Break Their Roots”. China’s Crimes against Humanity Targeting Uyghurs and Other Turkic Muslims.* 19. April 2021. Online: <https://www.hrw.org/report/2021/04/19/break-their-lineage-break-their-roots/chinas-crimes-against-humanity-targeting> (aufgerufen am 26. Juli 2021).
 - **IAO.** *Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und ausgewählte Texte.* 2012. Genf: Internationales Arbeitsamt. Online: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/genericdocument/wcms_571881.pdf. [Kurztitel: IAO 2012]
 - **IAO.** *Übereinkommen 29. Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930.* Online: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c029_de.htm (aufgerufen 10. Juli 2021).
 - **International Court of Justice.** *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited,* Judgement, I.C.J. Reports 1970. Online: <https://www.icj->

[cij.org/public/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-00-EN.pdf](https://www.cij.org/public/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-00-EN.pdf) (aufgerufen am 04. August 2021).

- **International Law Commission.** *Fourth report on peremptory norms of general international law (jus cogens) by Dire Tladi, Special Rapporteur.* 31. Jänner 2019. A/CN.4/727. Online: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/024/33/PDF/N1902433.pdf?OpenElement> (aufgerufen am 20. August 2021).
- **ILO.** *ILO Indicators of forced labour.* 01. Oktober 2012. Online: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_203832.pdf (aufgerufen am 18. August 2021).
- **League of Nations.** *Convention to Suppress the Slave Trade and Slavery,* 25 September 1926, 60 LNTS 253, Registered No. 1414, Online: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/slaveryconvention.aspx> (aufgerufen am 21. August 2021). [Kurztitel: Slavery Convention]
- *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization.* 15. April 1994, 33 I.L.M. 1144, 1867 U.N.T.S. 154 (1994). Online: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf (aufgerufen am 20. Juni 2021). [Kurztitel: WTO-Abkommen]
- **OECD.** *OECD-Leitfaden für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht zur Förderung verantwortungsvoller Lieferketten in der Bekleidungs- und Schuhwarenindustrie.* Überarbeitete Ausgabe, Dezember 2020. OECD Publishing, Paris. Online: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-leitfaden-fur-die-erfullung-der-sorgfaltspflicht-zur-forderung-verantwortungsvoller-lieferketten-in-der-bekleidungs-und-schuhwarenindustrie_9789264304536-de (aufgerufen am 26. August 2021).
- **Panel Report.** *Indonesia – Measures concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products.* 10. November 2020, WT/DS484/RW. Online: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/484RWA1.pdf&Open=True> (aufgerufen am 25. August 2021). [Kurztitel: Indonesia – Chicken]
- **UN General Assembly.** *International Covenant on Civil and Political Rights.* 16. Dezember 1966. United Nations, Treaty Series, vol. 999. Online: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> (aufgerufen am 10. Juli 2021). [Kurztitel: UN-Zivilpakt]

- **UN General Assembly.** *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.* 16. Dezember 1966. United Nations, Treaty Series, vol. 993. Online: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx> (aufgerufen am 10. Juli 2021). [Kurztitel: UN-Sozialpakt]
- **UN General Assembly.** *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.* 21. Dezember 1965. United Nations, Treaty Series, vol. 660. Online: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx> (aufgerufen am 10. August 2021). [Kurztitel: UN-Rassendiskriminierungskonvention]
- **UN General Assembly.** *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.* 9 Dezember 1948. United Nations, Treaty Series, vol. 78. Online: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crimeofgenocide.aspx> (aufgerufen am 10. August 2021). [Kurztitel: UN-Völkermordkonvention]
- *Uyghur Forced Labor Prevention Act.* 23. September 2020, H.R.6210 — 116th Congress (2019-2020). Online: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6210> (aufgerufen am 20. Juli 2021).
- *Vienna Convention on the Law of Treaties.* 23. Mai 1969, 8 ILM 679,1155 U.N.T.S. 331 (1980). Online: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf (aufgerufen am 23. Juli 2021). [Kurztitel: WVK]
- **WTO.** 2018. *Extension of Waiver Concerning Kimberley Process Certification Scheme for Rough Diamonds.* 30. Juli 2018, WT/L/1039. [Kurztitel: WTO Waiver Extension]
- **WTO.** 2021a. *WTO Analytical Index. GATT 1994 – Article XX (Jurisprudence).* Juni 2021. Online: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art20_jur.pdf (aufgerufen am 24. August 2021).
- **WTO.** 2021b. *WTO Analytical Index. GATT 1994 – Article XXI (Jurisprudence).* Juni 2021. Online: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art21_jur.pdf (aufgerufen am 12. August 2021).
- **WTO.** 2021c. *WTO Annual Report 2021.* Online: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/anrep21_e.htm (aufgerufen am 26. Juli 2021). [Kurztitel: WTO Jährlicher Report 2021]

Lexikonartikel

- **Petersmann**, Ernst-Ulrich. 2010. *World Trade, Principles*. Max Planck Encyclopedia of International Law.
- **Stoll**, Peter-Tobias. 2014. *World Trade Organization*. Max Planck Encyclopedia of International Law.

Wissenschaftliche Literatur

- **Bartels**, Lorand. 2002. „Article XX of GATT and the Problem of Extraterritorial Jurisdiction. The Case of Trade Measures for the Protection of Human Rights”. In: *Journal of World Trade*, 36(2). S. 353-403.
- **Bhagwati**, Jagdish. 2008. *Verteidigung der Globalisierung*. München: Pantheon Verlag.
- **Cassimatis**, E. Anthony. 2007. *Human Rights Related Trade Measures under International Law. The Legality of Trade Measures Imposed in Response to Violations of Human Rights Obligations under General International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff.
- **Cleveland**, H. Sarah. 2002. “Human Rights Sanctions and International Trade: A Theory of Compatibility”. In: *Journal of International Economic Law*, 5(1). S. 133-189.
- **Cleveland**, H. Sarah. 2001. “Human Rights Sanctions and the World Trade Organisation”. In: Francioni (Hrsg.) *Environment, Human Rights and International Trade*. Oxford: Hart Publishing. S. 199-261.
- **Dommen**, Caroline. 2002. „Raising Human Rights Concerns in the World Trade Organization: Actors, Processes and Possible Strategies”. In: *Human Rights Quarterly*, 24(1). S. 1-50.
- **Eckel**, Jan. 2014. *Die Ambivalenz des Guten. Menschenrechte in der internationalen Politik seit den 1940ern*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- **Ernst**, Oliver. 2021. „Zähne für den Tiger? Die dynamische Entwicklung Globaler Menschenrechtssanktionsregime“. In: *Konrad Adenauer Stiftung. Analysen & Argumente*, Nr. 450, Juli 2021. Online: <https://www.kas.de/de/analysen-und-argumente/detail/-/content/zaehne-fuer-den-tiger> (aufgerufen am 23. August 2021).
- **Fritzsche**, Karl-Peter. 2016. *Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten*. 3. Aufl. Paderborn: Ferdinand Schöningh.

- **Harris**, Rachel & **Moon**, Gillian. 2015. "GATT Article XX and human rights: What do we know from the first 20 years?". In: *Melbourne Journal of International Law*, 16(2). S. 432-483.
- **Joseph**, Sarah. 2011. *Blame It on the WTO? A Human Rights Critique*. Oxford [u.a.]: Oxford University Press.
- **Krajewski**, Markus. 2020. *Völkerrecht*. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- **Ley**, Isabelle. 2015. *Opposition im Völkerrecht. Ein Beitrag zur Legitimation internationaler Rechtserzeugung*. Heidelberg: Springer.
- **Narlikar**, Amrita. 2005. *The World Trade Organization. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- **Nußberger**, Angelika. 2005. *Sozialstandards Im Völkerrecht: Eine Studie zu Entwicklung und Bedeutung der Normsetzung der Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarats zu Fragen des Sozialschutzes*. Berlin: Duncker Humblot.
- **Partiti**, Enrico & **Van der Velde**, Steffen. 2017. "Curbing supply-chain human rights violations through trade and due diligence. Possible WTO concerns raised by the EU conflict minerals Regulation". In: *Journal of the World Trade*, 51(6). S. 1043-1068.
- **Petersen**, Niels. 2008. „Der Wandel des ungeschriebenen Völkerrechts im Zuge der Konstitutionalisierung“. In: *Archiv des Völkerrechts*, 46(4). S. 502-523.
- **Reich**, Arie. 2017. *The effectiveness of the WTO dispute settlement system: A statistical analysis*. EUI Working Paper LAW 2017/11. Online: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/47045/LAW_2017_11.pdf?sequence=1 (aufgerufen am 05. Juli 2021).
- **Schefer**, K. Nadakavukaren. 2005. "Stopping Trade in Conflict Diamonds: Exploring the Trade and Human Rights Interface with the WTO Waiver for the Kimberley Process.". In: Cottier, Pauwelyn & Bürgi (Hrsg.), *Human Rights and International Trade*. Oxford: Oxford University Press, S. 391-461.
- **Senghaas-Knobloch**, Eva. 2019. „Arbeit ist keine Ware“ – 100 Jahre Internationale Arbeitsorganisation. Wiesbaden: Springer VS.
- **Schultz**, Jenny & **Ball**, Rachel. 2007. „Trade as a Weapon – The WTO and Human Rights-Based Trade Measures“. In: *Deakin Law Review*, 12(1). S. 41-80.

- **Stiglitz**, Joseph. 2008. *Die Chancen der Globalisierung*. München: Pantheon Verlag.
- **Thomas**, Huw & **Turnbull**, Peter. 2018. „From horizontal to vertical labour governance: The International Labour Organization (ILO) and decent work in global supply chains“. In: *human relations*, 71(4). S. 536-559.
- **Toye**, Richard. 2003. “The Havana Charter and the Fight for the International Trade Organization, 1947-1948“. In: *The International History Review*, 25(2). S. 282-305.
- **Trebilcock**, Anne. 2018. “The International Labour Organization“. In: Bowman & Kritsiotis (Hrsg.), *Conceptual and Contextual Perspectives on the Modern Law of Treaties*. New York: Cambridge University Press. S. 848-880.
- **Van den Bossche**, Peter & **Prévost**, Denise. 2019. *Essentials of WTO Law*. 3. Aufl. New York: Cambridge University Press.
- **Xiuzhong Xu**, Vicky; **Cave**, Danielle; **Leibold**, James; **Munro**, Kelsey, & **Ruser**, Nathan. 2020. “Uyghurs for sale. ‚Re-education‘, forced labour and surveillance beyond Xinjiang“. In: *Australian Strategic Policy Institute*, 01. März 2020. Policy Brief Report No. 26/2020. Online: <https://www.aspi.org.au/report/uyghurs-sale> (aufgerufen am 18. August 2021).
- **Zagel**, Gudrun. 2004. „The WTO and Trade-Related Human Rights Measures: Trade Sanctions vs. Trade Incentives“. In: *Austrian Review of International and European Law* 9, S. 119-160.

Online-Quellen

- **Better Cotton Initiative**. 2021. *Better Cotton Standard System*. Online: <https://bettercotton.org/better-cotton-standard-system/> (aufgerufen am 26. August 2021).
- **Brzozowski**, Alexandra. 2021. “Belgian MPs warn of the ‘risk of genocide’ against Uyghurs“. In: *Euractiv*, 16. Juni 2021. Online: https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/belgian-mps-warn-of-the-risk-of-genocide-against-uyghurs/ (aufgerufen am 18. August 2021).
- **CBI**. 2020. *The European market potential for sustainable cotton*. 12. Februar 2020. Online: <https://www.cbi.eu/market-information/apparel/sustainable-cotton/market-potential> (aufgerufen am 02. August 2021).
- **Cotton Campaign**. 2019. *Cotton Campaign Roadmap of Reforms for Uzbekistan: End Systemic Forced Labor, Enact Structural Reforms and Empower Civil Society*. Juni

2019. Online: <http://www.cottoncampaign.org/uzbekistan.html> (aufgerufen am 31. Juli 2021).
- **Deuber, Lea & Giesen, Christoph.** 2020. „Hunderttausende Uiguren zwangsweise bei Baumwollernte eingesetzt“. In: *Süddeutsche Zeitung*, 15. Dezember 2020. Online: <https://www.sueddeutsche.de/politik/zwangsarbeit-china-uiguren-baumwolle-1.5148052> (aufgerufen am 25. August 2021).
 - **Deuber, Lea & Ritzer, Uwe.** 2021. „Adidas, Nike und H&M bekommen Chinas Wut zu spüren“. In: *Süddeutsche Zeitung*, 25. März 2021. Online: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/china-konzerne-boycott-1.5247106> (aufgerufen am 19. August 2021).
 - **Euractiv.** 2021. *Europa-Grüne fordern Importverbot für Produkte aus Zwangsarbeit*. 12. Februar 2021. Online: <https://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/europa-gruene-fordern-importverbot-fuer-produkte-aus-zwangsarbeit/> (aufgerufen am 31. Juli 2021).
 - **Europäische Kommission.** 2018. *Verordnung über Mineralien aus Konfliktgebieten: Wissenswertes über die Verordnung*. Online: https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/index_de.htm (aufgerufen am 26. August 2021).
 - **Europäische Kommission.** 2020. *Pressemitteilung vom 30. Dezember 2020: EU und China erzielen Grundsatzvereinbarung über Investitionsabkommen*. Online: https://ec.europa.eu/germany/news/20201230-eu-und-china-erzielen-grundsatzvereinbarung-ueber-investitionsabkommen_de (aufgerufen am 27. August 2021).
 - **Europäisches Parlament.** 2017. *Pressemitteilung vom 16. März 2017: Conflict minerals: MEPs secure due diligence obligations for importers*. Online: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170308IPR65672/conflict-minerals-meps-secure-due-diligence-obligations-for-importers> (aufgerufen am 26. August 2021).
 - **Eurostat.** 2020. *Pressemitteilung vom 19. Mai 2020: Die Ergebnisse des Internationalen Vergleichsprogramms 2017. China, die USA und die EU sind die größten Volkswirtschaften der Welt*. Online: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10868695/2-19052020-BP-DE.pdf/e497c170-dc0b-d74f-3c3e-0b5fb4cdae76> (aufgerufen am 26. August 2021).

- **Giesen**, Christoph. 2019. „Han, Uiguren und andere Chinesen“. In: *Süddeutsche Zeitung*, 24. November 2019. Online: <https://www.sueddeutsche.de/politik/china-ethnien-han-uiguren-1.4694373> (aufgerufen am 15. August 2021).
- **IAO**. 2021. *ILO Kernarbeitsnormen*. Online: <https://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm> (aufgerufen am 27. Juli 2021).
- **ILO**. 2021a. *History of the ILO*. Online: <https://ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm> (aufgerufen am 01. Juli 2021).
- **ILO**. 2021b. *Member states*. Online: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/member-states/lang--en/index.htm> (aufgerufen am 03. Juli 2021).
- **International Labor Rights Forum**. 2005. *The True Cost of Cotton*. 12. August 2005. Online: <https://laborrights.org/releases/true-cost-cotton> (aufgerufen am 31. Juli 2021).
- **Inter-Parliamentary Alliance on China**. 2021. *MPs vote for UK to stage diplomatic boycott of Beijing 2022 Winter Olympics*, 15. Juli 2021. Online: <https://ipac.global/mps-vote-for-uk-to-stage-diplomatic-boycott-of-beijing-2022-winter-olympics/> (aufgerufen am 18. August 2021).
- **Investopedia**. 2020. *Comparative Advantage*. 26. Oktober 2020. Online: <https://www.investopedia.com/terms/c/comparativeadvantage.asp> (aufgerufen am 07. Juli 2021).
- **Investopedia**. 2021. *How Economic Sanctions Work*. 07. Juli 2021. Online: <https://www.investopedia.com/articles/economics/10/economic-sanctions.asp> (aufgerufen am 12. August 2021).
- **Kimberley Process**. 2021. *Working together to stem the tide of conflict diamonds worldwide*. Online: <https://www.kimberleyprocess.com/en/participants> (aufgerufen am 25. Juli 2021).
- **Kroeger**, Alix. 2021. „Xinjiang cotton: How do I know if it's in my jeans?“. In: *BBC News*, 26. März 2021. Online: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-56535822> (aufgerufen am 30. Juli 2021).
- **McAllister**, David. 2021. *Human rights: MEPs want to extend the EU sanctions regime to cover corruption*. 16. Juni 2021. Online: <https://www.david-mcallister.de/human-rights-meps-want-to-extend-the-eu-sanctions-regime-to-cover-corruption/> (aufgerufen am 23. August 2021).
- **Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China**. 2021. *Foreign Ministry Spokesperson Announces Sanctions on Relevant EU Entities and Personnel*.

22. März 2021. Online:
https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1863106.shtml
(aufgerufen am 30. Juli 2021).

- **Müller**, Matthias. 2021. „China verhandelt mit der Internationalen Arbeitsorganisation über Standards, in denen es um Zwangsarbeit geht. Für das Investitionsabkommen mit der EU ist das ein gutes Zeichen“. In: *Neue Züricher Zeitung*, 25. Mai 2021. Online: <https://www.nzz.ch/pro-global/asien/china-verhandelt-mit-der-internationalen-arbeitsorganisation-ueber-standards-in-denen-es-um-zwangsarbeit-geht-fuer-das-investitionsabkommen-mit-der-eu-ist-das-ein-gutes-zeichen-ld.1626673?reduced=true> (aufgerufen am 25. August 2021).
- **Obermaier**, Frederik & **Obermayer**, Bastian. 2019. „Die wichtigsten Fakten zu den China Cables“. In: *Süddeutsche Zeitung*, 24. November 2019. Online: <https://www.sueddeutsche.de/politik/china-cables-faq-1.4694488> (aufgerufen am 10. August 2021).
- **OHCHR**. 2018. *Committee on the Elimination of Racial Discrimination reviews the report of China*. 13. August 2018. Online: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23452> (aufgerufen am 27. Juli 2021).
- **OHCHR**. 2020. *Basic facts about the UPR*. Online: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx> (aufgerufen am 02. Juli 2021).
- **OHCHR**. 2021. *UN Treaty Body Database. Ratification Status for China*. Online: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=36&Lang=EN (aufgerufen am 27. Juli 2021).
- **OHCHR**. 2021b. *Unilateral sanctions impinge on right to development – UN experts*. Online: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27373&LangID=E> (aufgerufen am 26. August 2021).
- **Parliament of Canada**. 2021. *Vote No. 56, 43rd parliament, 2nd session*, 22. Februar 2021. Online: <https://www.ourcommons.ca/members/en/votes/43/2/56> (aufgerufen am 16. August 2021).
- **Ramzy**, Austin & **Buckley**, Chris. 2019. „The Xinjiang Papers. ‚Absolutely No Mercy‘: Leaked Files Expose How China Organized Mass Detentions of Muslims“. In: *The New York Times*, 16. November 2019. Online:

<https://www.nytimes.com/interactive/2019/11/16/world/asia/china-xinjiang-documents.html> (aufgerufen am 26. Juli 2021).

- **Rat der EU.** 2020. *Pressemitteilung vom 7. Dezember 2020: EU nimmt globale Sanktionsregelung im Bereich der Menschenrechte an.* Online: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/12/07/eu-adopts-a-global-human-rights-sanctions-regime/> (aufgerufen am 23. August 2021).
- **Rat der EU.** 2021. *Pressemitteilung vom 22. März 2021: EU verhängt weitere Sanktionen wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen.* Online: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2021/03/22/eu-imposes-further-sanctions-over-serious-violations-of-human-rights-around-the-world/> (aufgerufen am 28. Juli 2021).
- **Rauhala, Emily.** 2021. "Europe announces sanctions on China over abuse of Uyghurs; China counters with measures against E.U". In: *Washington Post*, 22. März 2021, NA. Gale Academic Online: <https://link.gale.com/apps/doc/A655898831/AONE?u=43wien&sid=bookmark-AONE&xid=cc2ce60b> (aufgerufen am 23. Juli 2021).
- **Rüesch, Andreas.** 2020. „Vom hoffnungslosen Fall zum Reformstaat: Usbekistan macht Schluss mit Zwangsarbeit bei der Baumwollernte“. In: *Neue Züricher Zeitung*. 01. Juni 2020. Online: <https://www.nzz.ch/international/baumwolle-usbekistan-macht-schluss-mit-zwangsarbeit-ld.1552594> (aufgerufen am 31. Juli 2021).
- **Saure, Phillipp.** 2019. „Mehr Druck auf Menschenrechtsverletzer“. In: *welt-sichten*, 02. Juli 2019. Online: <https://www.welt-sichten.org/artikel/36387/mehr-druck-auf-menschenrechtsverletzer> (aufgerufen am 23. August 2021).
- **Sourcingnetwork.** 2021. *Yarn Ethically & Sustainably Sourced.* Online: <https://www.sourcingnetwork.org/yess> (aufgerufen am 10. August 2021).
- **UN-Sozialpakt.** 2021. *Recht auf Arbeit.* Online: <https://www.sozialpakt.info/recht-auf-arbeit-3220/> (aufgerufen am 15. August 2021).
- **United Nations.** 2021. *United Nations Treaty Collection.* 03. Juli 2021. Online: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=en (aufgerufen am 03. Juli 2021).
- **Völkermordkonvention.** 1948. *Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes,* 09. Dezember 1948. Online: <https://www.voelkermordkonvention.de/uebereinkommen-ueber-die-verhuetung-und-bestrafung-des-voelkermordes-9217/> (aufgerufen am 16. August 2021).

- **WTO.** 2014. *Ban Ki-moon: Trade essential to ending poverty, supports conclusion of Doha Round.* 01. Oktober 2014. Online: https://www.wto.org/english/news_e/news14_e/igo_01oct14_e.htm. (aufgerufen am 12. Juni 2021).
- **WTO.** 2021a. *The GATT years: from Havana to Marrakesh.* Online: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact4_e.htm (aufgerufen am 25. Juni 2021).
- **WTO.** 2021b. *The Doha Round.* Online: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm (aufgerufen am 08. Juli 2021).
- **Zeit Online.** 2018. *USA treten aus dem UN-Menschenrechtsrat aus.* 29. Juni 2018. Online: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-06/un-menschenrechtsrat-vereinte-nationen-usa-austritt> (aufgerufen am 02. Juli 2021)

Anhang

Abstract Englisch

The treatment of the Uyghurs in Xinjiang, an autonomous region in the north-west of China, by the Chinese government has been subject of broad international criticism. The accusations include racial discrimination, torture, genocide, and forced labour, leading to the breach of several international conventions and treaties, such as the UN Convention of Racial Discrimination, the UN-Genocide Convention, and the ILO core labour standards.

China, as a permanent member of the United Nations Security Council, has the power to block any decisions on sanctions by the international community with its veto. A uniform proceeding of the international community to react on these violations is therefore highly unlikely. Thus, if a state feels the need to respond to the Chinese abuses, it must do so on its own, using unilateral measures, as was done by several states. The EU adopted restrictive measures as well by imposing sanctions on persons and an organization connected to the human right violations in Xinjiang. Critics state the EU could have done better, as a major source of the violations relates to forced labour used in harvesting cotton, with Xinjiang producing the majority of China's cotton. A ban on imports of Chinese cotton products would enhance the pressure on the Chinese government to stop the violation of human right standards.

Nevertheless, such a measure would violate several provisions of the WTO Agreement. To implement sanctions in conformity with WTO law, several possibilities are provided within the GATT system. For example, the EU could argue the sanctions by using the General Exceptions as defined in Art. XX GATT 1994 or using the Instrument of the Waiver to ban cotton products linked to forced labour, similar to the Kimberley Waiver. It is shown that both possibilities have the potential to successfully argue the trade measures to protect human rights.

Although the protection of human rights and social values is not explicitly included in the WTO agreement, it could be used as a tool to enforce human rights standards when the international community fails.

Abstrakt Deutsch

Die vorliegende Arbeit behandelt die Möglichkeiten der Europäischen Union (EU), Menschenrechte mit dem außenpolitischen Instrument der Handelssanktionen zu schützen und diese im Einklang mit WTO-Recht umzusetzen. Konkret wird das Beispiel der Uiguren, einer ethnischen Minderheit in der Region Xinjiang in China herangezogen, die durch die chinesische Regierung massive Menschenrechtsverletzungen erfahren. Die Vorwürfe von Menschenrechtsorganisationen und anderer Staaten beinhalten unter anderem Folter, Genozid und Zwangsarbeit.

Trotz der Schwere der Vorwürfe, sind eine Sanktionierung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen aufgrund des Vetorechts Chinas und daher ein gemeinsames Vorgehen der internationalen Staatengemeinschaft unwahrscheinlich. Um den Menschenrechtsverletzungen dennoch entgegenzutreten, haben weltweit einige Staaten sowie auch die EU Sanktionen erlassen. Im Fall der EU beschränken sich die restriktiven Maßnahmen allerdings auf einzelne Akteure. Da ein großer Teil der Zwangsarbeit in Zusammenhang mit der Gewinnung von Baumwollprodukten steht, hätte die EU hier einen wesentlich effektiveren Hebel, um die Vergehen der chinesischen Regierung zu sanktionieren. Hierfür stehen auch im WTO-Abkommen einige Möglichkeiten zur Verfügung diese durchzusetzen.

Anhand zweier Beispiele wird die Konformität eines Importverbots auf Baumwollprodukte untersucht. Die Argumentation des Prüfverfahrens der Allgemeinen Ausnahmen Art. XX GATT 1994 zeigt, dass ein Importverbot mit den beiden Schutzbereichen Art. XX(a) und (b), die sich auf die öffentliche Sittlichkeit sowie den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen beziehen, argumentiert werden kann und auch die Erfüllung des Chapeau begründbar ist. Soweit möglich wird bei der Argumentation auf Rechtsprechungen vergangener WTO-Streitbeilegungsverfahren Bezug genommen. Eine weitere Möglichkeit ist durch das Instrument des Waivers gegeben. Die Argumentation wird anhand des Kimberley Waivers aufgebaut, der ein wichtiges Beispiel für einen Waiver zur Verknüpfung von Menschen- und Handelsrechten darstellt. Auch durch dieses Instrument ist ein Importverbot von Baumwollprodukten, die in Zusammenhang mit Zwangsarbeit stehen, vorstellbar.

Dieses Beispiel zeigt, dass sich bei politischem Willen die unterschiedlichen Regime der Menschen- und Handelsrechte ergänzen und die Stärken aus beiden durchaus kombinierbar sind.