



Sachstand

Vereinbarkeit von menschenrechtlich motivierten Importverboten mit WTO-Recht

Vereinbarkeit von menschenrechtlich motivierten Importverboten mit WTO-Recht

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 118/20
Abschluss der Arbeit: 10. Februar 2021 (zugleich letzter Zugriff auf Internet-Quellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Verstoß gegen Art. III und Art. XI GATT	5
2.1.	Gleichbehandlungsgebot aus Art. III GATT	5
2.2.	Verbot von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen, Art. XI GATT	6
3.	Mögliche Rechtfertigung nach Art. XX und XXI GATT	6
3.1.	Ausnahmen nach Art. XX GATT	6
3.2.	Schutz der nationalen Sicherheit nach Art. XXI GATT	7
4.	Fazit und Ausblick	8

1. Einleitung

Bereits seit mehreren Jahrzehnten gibt es Bestrebungen, im Rahmen der globalen Wirtschaft und des internationalen Handels ein Mindestmaß an Einhaltung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten zu sichern. Schon in dem Gründungsentwurf der gescheiterten Internationalen Handelsorganisation (International Trade Organisation, ITO), der Havana-Charta von 1948, waren in Artikel 7 Bestimmungen über gerechte Arbeitsnormen („fair labor standards“) enthalten.¹ Die beteiligten Staaten konnten jedoch damals darüber keine Einigkeit erzielen, sodass nur ein Teil der Havana Charta in Form des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (**General Agreement on Tariffs and Trade, GATT**)² als rechtliche Grundlage für die dann ins Leben gerufene Welthandelsorganisation (**World Trade Organization, WTO**) ohne die genannten Arbeitsbestimmungen angenommen wurde.³ Auch weitere Vorstöße zur Aufnahme von arbeitsrechtlichen Bestimmungen in das internationale Handelsrecht anlässlich der WTO-Reform in der sog. Uruguay-Runde von 1986 bis 1994 endeten ergebnislos.⁴

So kam es, dass die Verhandlung und Durchsetzung von internationalen arbeitsrechtlichen Normen vor allem durch die bereits 1919 gegründete Internationale Arbeitsorganisation (**International Labor Organisation, ILO**) erfolgt. Diese verfügt über ein umfangreiches Vertragswerk, insbesondere zur Beseitigung von Zwangs- und Kinderarbeit, Verbot der Diskriminierung und Vereinigungsfreiheit (sog. **Kernarbeitsnormen der ILO**).⁵ Auch wenn der ILO gegenwärtig die meisten VN-Staaten angehören,⁶ so hat die Organisation einen entscheidenden Nachteil insofern, als dass die Verstöße der Mitgliedsstaaten gegen die eingegangenen Bestimmungen durch die ILO lediglich festgestellt werden können, **ohne** dass die ILO über **eigene Durchsetzungsmöglichkeiten** verfügen würde.⁷ Eine direkte Zusammenarbeit zwischen der ILO und der WTO, wie sie ursprünglich in der Havana-Charta angedacht war, konnte nicht etabliert werden.

-
- 1 United Nations Conference on Trade and Employment at Havana, Cuba from November 21, 1947, to March 24, 1948, https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf; siehe dazu Richard Senti, Die WTO im Spannungsfeld zwischen Handel, Gesundheit, Arbeit und Umwelt, 1. Aufl. 2006, S. 26.
 - 2 Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (GATT), abgeschlossen in Genf am 30. Oktober 1947, deutsche Übersetzung verfügbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19470239/index.html>.
 - 3 Senti (Fn. 1), S. 26; Gregor T. Chatton, Die Verknüpfung von Handel und Arbeitsmenschenrechten innerhalb der WTO, 2005, S. 7 ff.
 - 4 Siehe dazu ausführlich Chatton (Fn. 3), S. 9 ff.
 - 5 Internationale Arbeitsorganisation, ILO-Kernarbeitsnormen, <https://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm>.
 - 6 Siehe die Liste der gegenwärtigen ILO-Mitglieder bei International Labour Organization, Member States, <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/member-states/lang--en/index.htm>.
 - 7 Siehe hierzu den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 10. Oktober 2019, WD 2 – 3000 – 111/19, Möglichkeit der Verhängung eines Handelsembargos/Importstopps durch Deutschland gegenüber Staaten, in denen Zwangsarbeit eingesetzt wird, <https://www.bundestag.de/resource/blob/673966/6fb0e963b221f61ac9f31261306706d9/WD-2-111-19-pdf-data.pdf>.

Dieser Sachstand behandelt die Frage, inwieweit ein menschenrechtlich motiviertes Importverbot durch die Europäische Union⁸ mit dem WTO-Recht vereinbar wäre, wenn den in der EU tätigen Unternehmen dadurch untersagt wird, Produkte aus Quellen zu beziehen, die sich nachweislich nicht an näher definierten menschenrechtlichen Standards halten, unabhängig davon aus welchem Land sie ursprünglich kommen.

2. Verstoß gegen Art. III und Art. XI GATT

Ein solches Handels- und Importverbot könnte gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von Inlands- und Auslandswaren aus Art. III GATT sowie auch gegen das Verbot der mengenmäßigen Importbeschränkungen aus Art. XI GATT verstoßen.

2.1. Gleichbehandlungsgebot aus Art. III GATT

Art. III GATT verbietet Ungleichbehandlung von gleichartigen inländischen und ausländischen Produkten; es wird auch Diskriminierungsverbot genannt.⁹ Hierbei stellt sich die Frage, ob Produkte, die in Drittländern unter Verstoß gegen Menschenrechte, etwa unter Einsatz von Zwangs- oder Kinderarbeit hergestellt wurden, als andersartig gegenüber den Produkten, die in der EU unter Einhaltung der Menschenrechte hergestellt wurden, bezeichnet werden können. Bei der Auslegung des Begriffes **Gleichartigkeit** stellten die WTO-Gerichte auf die **dem Produkt unmittelbar anhaftenden Eigenschaften** ab.¹⁰ So sind als solche Eigenschaften z.B. der Benzinverbrauch eines Autos,¹¹ nicht jedoch die beim Fang eingesetzte Methode von Garnelen angesehen worden, da die Garnelen dieselben bleiben, unabhängig davon, mit welcher Methode sie gefangen wurden.¹²

Insofern wäre im Regelfall auch von der Gleichartigkeit der unter Menschen- und Arbeitsrechtsverstößen sowie ohne solche hergestellten Waren auszugehen, weil die **Herstellungsmethode nicht unmittelbar dem Endprodukt anhaftet** und seine Gebrauchsmöglichkeiten nicht beeinflusst. Deswegen ist von dem Verstoß eines auf die Herstellungsweise anknüpfenden Importverbots gegen den Gleichbehandlungsgebot aus Art. III GATT auszugehen.

8 Zur ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Union bei Verhängung von Import- und Handelsverboten siehe die Ausarbeitung des Fachbereichs Europa des Deutschen Bundestages vom 8. Januar 2021, PE 6 – 3000 – 118/20.

9 Hofmann, Rainer, Skript Internationales Wirtschaftsrecht, 2013, Teil 3: Das WTO/GATT-System, §. 7 Grundprinzipien des GATT 1994, S. 2 ff.

10 Siehe Gregor T. Chatton (Fn. 3), S. 78 ff.

11 United States - Taxes On Automobiles, Report of the Panel DS31/R, 11. Oktober 1994, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/93autos.pdf.

12 United States – Import Prohibition Of Certain Shrimp And Shrimp Products, Report of the Appellate Body, AB-WT/DS58/AB/RW, 22. Oktober 2001, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?file-name=Q:/WT/DS/58ABRW.pdf&Open=True>.

2.2. Verbot von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen, Art. XI GATT

Die einseitige Verhängung von Handelsbeschränkungen, insbesondere eines vollständigen Importstopps von Waren aus einem bestimmten Land, verstößt gegen Art. XI GATT – Beseitigung von mengenmäßigen Einfuhrbeschränkungen – und ist daher grundsätzlich unzulässig.¹³ Art. XI GATT unterscheidet zwischen Verboten, die den Import unmöglich machen und Beschränkungen, die den Import lediglich erschweren.¹⁴ Nationale Gesetze, die Importe anknüpfend an Produktionsmethoden enthalten haben, wurden von WTO-Gerichten stets als Verbots- oder Beschränkungsgesetze hinsichtlich der Importe angesehen.¹⁵

Auch die in Art. XI Abs. 2 GATT genannten Ausnahmen sind bei den menschenrechtlich motivierten Importverboten nicht einschlägig.

Insofern ist festzustellen, dass ein menschenrechtlich motiviertes Importverbot eine mengenmäßige Beschränkung darstellt und daher grundsätzlich gegen Art. XI GATT verstößt.

3. Mögliche Rechtfertigung nach Art. XX und XXI GATT

Fraglich ist, ob die oben genannten Verstöße durch die allgemeinen Ausnahmeregelungen nach Art. XX oder die Ausnahmen zur Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit XXI GATT gerechtfertigt werden können.

3.1. Ausnahmen nach Art. XX GATT

Nach Art. XX b. GATT bleiben einem WTO-Mitgliedstaat Maßnahmen zum Schutz des Leben und der Gesundheit möglich. Diese Ausnahme meint jedoch nur das Leben und die Gesundheit von Menschen in dem Staat, der die Schutzmaßnahmen verhängt, und nicht in dem Staat, gegen den handelsbeschränkende Maßnahmen verhängt werden.¹⁶ **Extraterritorialer Lebens- und Gesundheitsschutz** als Rechtfertigung für handelsbeschränkende Maßnahmen ist damit **ausgeschlossen**.¹⁷

Nach Art. XX e. GATT sind ausdrücklich Maßnahmen erlaubt, die sich auf Waren beziehen, die in Gefängnissen hergestellt wurden. Nur im Rahmen dieser sehr eng gefassten ausdrücklichen

13 Siehe hierzu auch den Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages vom 10. Oktober 2019, Möglichkeit der Verhängung eines Handelsembargos/Importstopps durch Deutschland gegenüber Staaten, in denen Zwangsarbeit eingesetzt wird, WD 2 - 3000 - 111/19, <https://www.bundestag.de/resource/blob/673966/6fb0e963b221f61ac9f31261306706d9/WD-2-111-19-pdf-data.pdf>.

14 Rüdiger Wolfrum, in: WTO, Trade in Goods, Max Planck Commentaries on World Trade Law, 2011, S. 286.

15 Siehe United States – Import Prohibition Of Certain Shrimp And Shrimp Products, Report of the Appellate Body, AB- WT/DS58/AB/RW, 22. Oktober 2001. S. 21 Rn. 81, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/58ABRW.pdf&Open=True>.

16 Siehe Matthias Reuß, Menschenrechte durch Handelssanktionen, 1. Aufl. 1999, S. 97.

17 Stoll, Peter-Tobias/Straack, Lutz, in: WTO, Trade in Goods (Fn. 14), S. 516 mit weiteren Nachweisen.

Ausnahmeregelung, die sich auf die Herstellungsweise von Produkten bezieht, wäre eine Verhängung eines Importstopps zur Sicherung der Menschenrechte von Gefangenen in anderen Ländern nach dem WTO-Recht gerechtfertigt. Aus dieser Ausnahme kann im Umkehrschluss geschlossen werden, dass es für die übrigen Ausnahmen nach Art. XX GATT gerade nicht auf die Produktionsmethoden ankommt, mögen diese auch international anerkannte Arbeitnehmer- und Menschenrechte verletzen.¹⁸

Da andere Rechtfertigungstatbestände des Art. XX GATT ebenfalls nicht einschlägig sind, kann ein menschenrechtlich motiviertes Importverbot **nicht nach dieser Vorschrift gerechtfertigt werden** kann. Auch Einsatz von Kinder- und Zwangsarbeit, die ausdrücklich durch ILO-Kernarbeitsrecht und durch anderes zwingendes Völkerrecht verboten sind,¹⁹ gehören nicht zu den ausdrücklich genannten Ausnahmen des Art. XX GATT, bei denen eine Beschränkung des freien Warenverkehrs möglich ist.²⁰

3.2. Schutz der nationalen Sicherheit nach Art. XXI GATT

Schließlich könnte ein Importverbot dann gerechtfertigt werden, wenn ein WTO-Mitgliedstaat dieses in Kriegszeiten oder im Falle einer anderen ersten internationalen Spannung für erforderlich hält. Auch wenn der Wortlaut dieser Vorschrift jedem Mitgliedstaat einen weiten Spielraum zu erlauben scheint: „für erforderlich hält“, so spricht die Gesamtschau der anderen Alternativen wie „Kriegszeiten“, der Nennung von spaltbaren Stoffen, Waffen und Kriegsmaterial dafür, diese Vorschrift nur auf die **essenzielle Bedrohungen von nationaler Sicherheit** anzuwenden.²¹ Obwohl zwischen internationaler Sozialpolitik und den Sicherheitsfragen oft ein enger Zusammenhang besteht, wie etwa bei der durch Menschenrechtsverletzungen motivierten Migration, so dürfte kaum davon auszugehen sein, dass die Verletzung von Menschenrechten bei der Produktion von Waren in einem WTO-Mitgliedsstaat die EU-Sicherheitsinteressen hinreichend berührt.²²

Eine Rechtfertigung nach Art. XXI GATT scheidet also – von extremen Ausnahmefällen abgesehen – aus.

18 Reuß (Fn. 16), S. 98; Vera Herkommer, Die Europäische Sozialklausel, 2003, 1. Aufl. 2004, S. 273 mit weiteren Nachweisen.

19 Siehe zum Verbot der Zwangsarbeit den Sachstand des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages (Fn. 7), S. 5 f.

20 Siehe Weber, Rolf/Weber, Romana, Unlauteres Marktverhalten des Importeurs bei Nichteinhaltung von Arbeitsbedingungen durch ausländische Lieferanten?, GRUR Int. 2008, 899, 906; Chatton (Fn. 3), S. 145; zu Kinderarbeit Tilmann Hoppe, Produkte aus Kinderarbeit: Wer regelt das Verbot?, LKV 2010, 497, 499.

21 Hestermeyer, Holger, in: WTO, Trade in Goods (Fn. 14), S. 582 ff.

22 Reuß (Fn. 16), S. 98.

4. Fazit und Ausblick

Wie oben dargestellt, würde ein menschenrechtlich motiviertes Importverbot der EU gegen die geltenden GATT-Bestimmungen verstoßen. Es könnte ggf. von den betroffenen Ländern im Rahmen des bestehenden Streitschlichtungsmechanismus angegriffen werden.²³ Eine aktive unilaterale Durchsetzung der ILO-Kernarbeitsnormen durch menschenrechtlich motivierte Importverbote wird wohl kaum mit den oben erläuterten WTO-Normen in Einklang zu bringen sein.

Gleichwohl kann nicht außer Acht gelassen werden, dass der Schutz der Menschenrechte im Wirtschaftsleben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat. So werden auf der Ebene der Vereinten Nationen in der letzten Zeit verstärkte Bemühungen unternommen, eine menschenrechtliche Ausrichtung des Handels und der Weltwirtschaft zu erreichen. So wurden 2011 die **VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte** durch den damaligen VN-Sonderbeauftragten für Wirtschaft und Menschenrechte, John Ruggie, vorgelegt.²⁴ Sie gelten für jeden VN-Staat, jedoch nur auf dessen Hoheitsgebiet. Eine Verpflichtung für Staaten, extraterritoriale Tätigkeiten der in ihrem Gebiet ansässigen Unternehmen unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechte zu regulieren, existiert gegenwärtig auf der VN-Ebene jedoch nicht.²⁵ Eine NGO-Initiative hat ebenfalls bereits 2011 Prinzipien für die staatliche Regulierung der unternehmerischen Tätigkeit im Ausland formuliert und zur öffentlichen Diskussion gestellt.²⁶ Ferner hat im Juni 2014 der VN-Menschenrechtsrat einer zwischenstaatlichen Arbeitsgruppe das Mandat erteilt, ein völkerrechtliches Abkommen zur menschenrechtlichen Regulierung von globalen Wirtschaftsaktivitäten zu erarbeiten.²⁷ Im August 2020 wurde der **zweite überarbeitete Entwurf eines verbindlichen VN-Abkommens** vorgelegt,²⁸ welches nun zur Diskussion in den VN-Mitgliedsländern steht. Von

23 Siehe zur gegenwärtigen Blockade der WTO-Streitschlichtung SWP-Aktuell vom Januar 2020, WTO-Streitschlichtung: Auswege aus der Krise, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020A01/>.

24 Siehe hierzu Humanrights.ch, UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, <https://www.humanrights.ch/de/ipf/menschenrechte/wirtschaft/transnationale-unternehmen-und-menschenrechte-dossier/internationale-regulierungen/uno-leitprinzipien/>.

25 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, 2. Auflage 2014, S. 3 f., <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/266624/b51c16faf1b3424d7efa060e8aaa8130/un-leitprinzipien-de-data.pdf>.

26 Siehe Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, Mai 2012, http://www.fian.de/fileadmin/user_upload/dokumente/shop/RaN/2012_ETO_Maastricht_Principles_en_de_final.pdf.

27 VN-Generalversammlung, Resolution 26/9, Ausarbeitung eines bindenden internationalen Rechtsinstruments über transnationale Unternehmen und andere Wirtschaftsunternehmen und die Menschenrechte, A/HRC/RES/26/9, <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/a-hrc-res-26-9.pdf>.

28 Oeigwg Chairmanship Second Revised Draft, Stand: 6. August 2020, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session6/OEIGWG_Chair-Rapporteur_second_revised_draft_LBI_on_TNCs_and_OBEs_with_respect_to_Human_Rights.pdf.

den NGOs, die sich für den Menschenrechtsschutz einsetzen, wurde dieser Entwurf überwiegend positiv aufgenommen.²⁹

In Umsetzung dieser Leitprinzipien wird in Deutschland im Rahmen des Nationalen Aktionsplans von 2016 an der Durchsetzung von menschenrechtlichen Standards im Rahmen der internationalen Wirtschaftsbeziehungen gearbeitet. Seit der Auswertung der Ergebnisse im Jahr 2020 hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine freiwillige Selbstverpflichtung von Unternehmen nicht ausreicht und ein entsprechendes Gesetz, sog. **Lieferkettengesetz** erarbeitet werden soll.³⁰ Die **EU-Kommission** hat ebenfalls angekündigt, im Frühjahr einen Legislativvorschlag zu Sorgfaltspflichten zum Schutz von Menschenrechten und der Umwelt in der Lieferkette vorzulegen.³¹

Inwieweit diese Vorstöße zum Schutz der Menschenrechte in der internationalen Wirtschaft bei der notwendigen WTO-Reform³² auch von den Entwicklungsländern bzw. von Ländern wie China und Russland mitgetragen werden, bleibt abzuwarten.

29 Treaty Alliance Deutschland, Wichtiger Schritt für die menschenrechtliche und ökologische Ausrichtung der Weltwirtschaft, https://www.cora-netz.de/wp-content/uploads/2020/09/2020-09_TreatyAllianz-D_Stellungnahme_2ndRevisedDraft.pdf.

30 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Faire Globale Liefer- und Wertschöpfungsketten, <https://www.bmz.de/de/themen/lieferketten/index.html>.

31 BDI, Auf dem Weg zu einem europäischen Lieferkettengesetz, Meldung vom 14. Dezember 2020, <https://bdi.eu/artikel/news/auf-dem-weg-zu-einem-europaeischen-lieferkettengesetz/>.

32 Siehe ausführlich Stormy-Annika/Mildner, Katherine/Tepper, Eckart von Unger, WTO – die Hüterin des Welthandels in der Krise, Wirtschaftsdienst 2020, S. 332, <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2020/heft/5/beitrag/wto-die-hueterin-des-welthandels-in-der-krise.html>.