

# RICHTIG STRAFEN

Staaten, die Menschenrechte verletzen, werden immer wieder mit Handelssanktionen belegt. Oft treffen diese aber die Falschen. Juristen entwickeln deshalb Strategien für sozialverträglichere Sanktionen. Von Roger Nickl

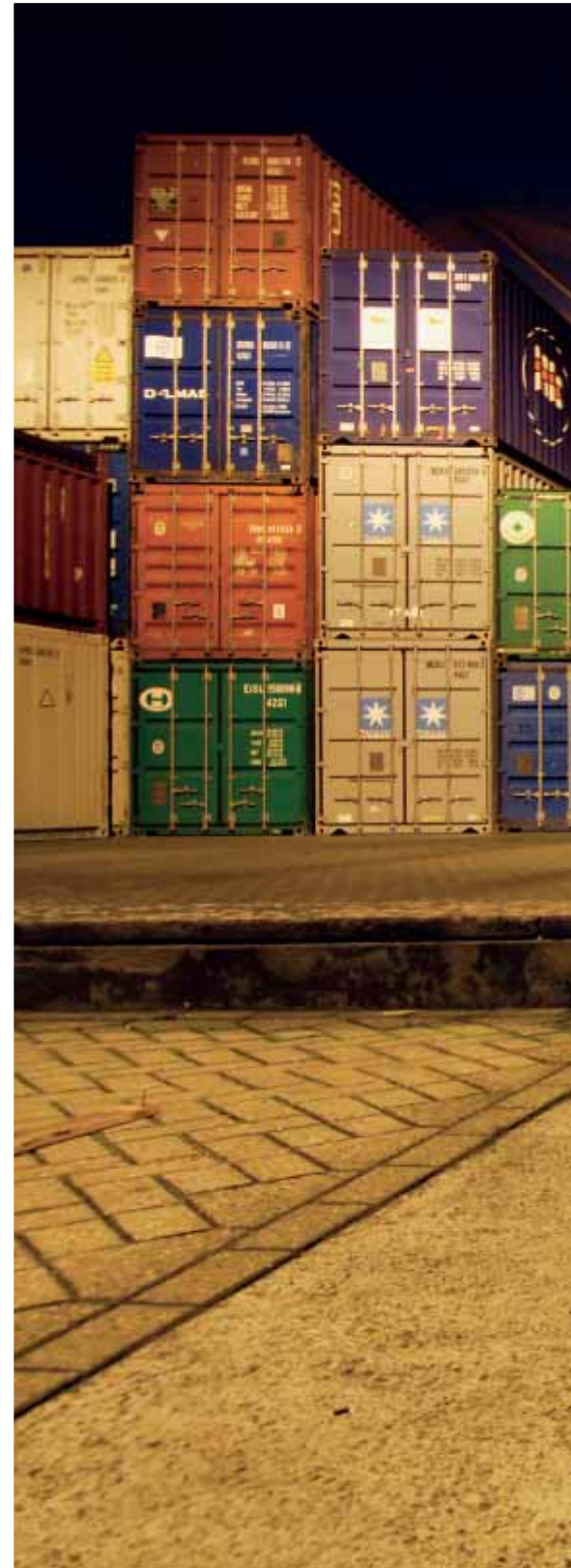
Seitdem sie die UNO 1989 mit ihrem Bann belegt hat, ist Kinderarbeit weltweit verboten. Und dennoch: Gemäss einer Schätzung der Internationalen Arbeitsorganisation gehen rund 250 Millionen Kinder zwischen fünf und vierzehn Jahren heute weltweit einer Erwerbsarbeit nach. Eine Notwendigkeit, sagen Stimmen aus Entwicklungsländern, ein Skandal, tönt es aus dem Westen. Ein Ausdruck dieses Unbehagens sind Diskussionen über Handelssanktionen – Einfuhrverbote etwa oder Zölle – gegen Länder, die die UN-Konvention missachten, und Konsumentenboykotte gegen Unternehmen, die Arbeitsrechte nicht einhalten. Was aber bringen solche Massnahmen? «Der gewünschte Effekt wurde bei allen Unternehmen, die auf Grund von Kinderarbeit boykottiert wurden, verfehlt», sagt die Rechtswissenschaftlerin Christine Breining-Kaufmann, «die Kinder wurden in der Regel in die Prostitution gedrängt.» Die Erkenntnis, dass Sanktionen oft die Falschen treffen, drängte sich spätestens seit dem ersten Irakkrieg ins Bewusstsein der Öffentlichkeit. Die Kindersterblichkeit beispielsweise stieg in astronomische Höhen. Seitdem wird vermehrt versucht, Sanktionen gezielt auf Macht- und Entscheidungsträger anzuwenden: Minister werden mit einem Reiseverbot belegt und Konten im Ausland eingefroren.

Sind Sanktionen aber überhaupt das richtige Mittel, um gegen Menschenrechtsverletzungen vorzugehen? Und wenn ja: Welche Sanktionen sollen Staaten, aber auch Unternehmen ergreifen? Solche Fragen, die das Verhältnis von Handelspolitik und Menschenrechten beleuchten, bilden einen Forschungsschwerpunkt von Christine Breining-Kaufmann. Breining-Kaufmann ist seit 2005 Ordinaria für Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht an der Universität Zürich, zuvor war sie «Director of Legal Research» am World Trade Institute der Universität Bern.

Davon, dass der Handel etwas für die Menschenrechte tun kann und umgekehrt, ist Christine Breining-Kaufmann überzeugt. In einem im letzten Oktober gestarteten interdisziplinären Projekt fragt die Juristin nun gemeinsam mit Forschenden aus dem In- und Ausland nach den rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, die das Verhältnis der beiden Bereiche positiv beeinflussen können – das Thema Handelssanktionen ist ein Teil dieser Fragestellung. Das Projekt der Juristin ist dem Nationalen Forschungsschwerpunkt «International Trade Regulation» angegliedert. Sanktionen sind für die Forschung deshalb so interessant, weil Konflikte hier am schnellsten sichtbar werden. Ein Konsens besteht heute darin, dass Strafen zielgerichtet sein müssen. «Die Frage ist nur: Wie macht man das konkret?», meint die Rechtswissenschaftlerin. «Gemeinsam mit Ökonomen und den Politikwissenschaftlern versuchen wir deshalb herauszufinden, wie Sanktionen wirken.»

«PERFEKTE SANKTIONEN GIBT ES NICHT»

Das interdisziplinäre Forschungsprojekt hat eine rein wissenschaftliche Seite; es ist aber auch ganz praktisch orientiert. Am Ende ihrer Studie wollen die Forscherinnen und Forscher unter anderem Empfehlungen für Politiker, Unternehmen und internationale Organisationen formulieren, um negative Auswirkungen möglichst zu minimieren und Sanktionen in das übrige System des internationalen Wirtschaftsrechts einzubetten. Fragen des Minderheitenschutzes werden darin ebenso berücksichtigt sein wie solche der Geschlechtergleichbehandlung. Illusionen macht sich Breining-Kaufmann aber keine: «Die perfekte Sanktion gibt es nicht – es wird immer Unbeteiligte treffen.» Mehr Know-how kann aber helfen, diesen Teil möglichst klein zu halten.



*Wenn die Waren liegen bleiben: Einfuhrverbote und*



*Handelssanktionen erzielen oft nicht die gewünschte Wirkung.*

Eigentlich hätte die 1994 gegründete Welt handelsorganisation (WTO) das Potenzial, zwischen Handelspolitik und Menschenrechtsfragen zu vermitteln. Sie hat bislang aber wenig dafür getan und vor allem auf die Karte Handelsliberalisierung gesetzt – doch die Dinge ändern sich. «Der Druck auf die WTO steigt», stellt Breining-Kaufmann fest und relativiert, «jedoch anders, als die meisten Leute glauben.» Denn gegen das Einbeziehen von Menschenrechten, insbesondere von fundamentalen Arbeitsrechten, sträubten sich vor allem die Entwicklungsländer, weil sie der Meinung sind, sich diese nicht leisten zu können – Druck dagegen mache der Westen. Dass das Festhalten an Grundrechten sich durchaus positiv auf die Wirtschaft auswirken kann, hat sich im Übrigen immer wieder gezeigt: «Eine ökonomische Studie konnte deutlich machen, dass sich die Ungleichbehandlung von Mann und Frau negativ auf die Entwicklung eines Landes auswirkt», weiss die Rechtswissenschaftlerin.

Die Weltbank berücksichtigt Gleichstellungsfragen seither bei ihren Entscheiden. Eigentlich ein positives Signal – Christine Breining-Kaufmann schränkt aber ein: «Da werden Menschenrechte natürlich auch instrumentalisiert. Problematisch wird dies allerdings erst, wenn selektiv nur Rechte berücksichtigt werden, die der Wirtschaft zuträglich sind.» Eine solch eindimensionale Auslegung kann nicht im Sinne der Zürcher Juristin sein. Denn in Christine Breining-Kaufmanns Verständnis hat die Rechtswissenschaft auch eine sozialpolitische Funktion: «Der Solidaritätsgedanke ist sicher ein wesentlicher Teil meiner Arbeit», sagt sie, «wir müssen die Schwächeren schützen, die sich nicht durchsetzen können.»

KONTAKT Prof. Christine Breining-Kaufmann, Institut für Völkerrecht der Universität Zürich, Lst.breining@rwi.unizh.ch

ZUSAMMENARBEIT NCCR International Trade Regulation: From Fragmentation to Coherence (Leitung Prof. Thomas Cottier, Universität Bern), Dr. Krista Nadakavukaren Schefer, World Trade Institute, Bern

FINANZIERUNG Schweizerischer Nationalfonds

## DU SOLLST DIR EIN BILD MACHEN

**Neuer Blick auf biblische Kulturen: Untersuchungen von Elfenbeinschnitzereien aus Samaria widerlegen die Annahme, in der altisraelitischen Gesellschaft seien Bilder generell verboten gewesen. Von Isabel Morf**

Am Anfang waren es Schachteln voller Elfenbeinstücke, die weitgehend unbeachtet in Museumskellern auf der ganzen Welt herumstanden. Am Ende wird es eine digitale Datenbank auf CD-ROM sein, in der diese Elfenbeinstücke fotografiert und beschrieben sind; begleitet von einer Buchpublikation, in der die Funde analysiert, klassifiziert und interpretiert werden. Die Archäologin Claudia E. Suter und Christoph Uehlinger, Professor für Religionswissenschaft, beugen sich über diese Schachteln mit zerbrochenem Elfenbein. Die Schnitzereien stammen aus Samaria, der Hauptstadt des Königreichs Israel. Sie wurden im neunten und achten Jahrhundert v. Chr. hergestellt. Die kostbaren Elfenbeinarbeiten zeugen von hohem kunsthandwerklichem Können und verzierten vor allem Möbelstücke, aber auch Gebrauchsgegenstände der vermögenden Oberschicht. Die Motive sind vielfältig: Pflanzen, Tiere, Sphingen, Menschen- und Götterfiguren, weltliche und religiöse symbolische Darstellungen.

Das Material stammt von zwei Ausgrabungen von 1908–1910 und 1931–1935. Die Erstpublikation der Funde 1938 präsentierte Fotos der Prunkstücke mit einigen Erläuterungen. Doch diese Publikation genügt den heutigen wissenschaftlichen Anforderungen bei weitem nicht mehr. Bevor Uehlinger und Suter mit ihrer eigentlichen Arbeit – der Interpretation der Elfenbeinschnitzereien – anfangen konnten, musste eine Auslegeordnung der Fragmente gemacht werden. Dabei liessen Überraschungen nicht lange auf sich warten: In den Schachteln, die Suter in Museen in Israel, England, der Türkei und den USA ausfindig machte, fanden sich nicht wie erwartet sechshundert Elfenbeinstücke, sondern deren zwölftausend. Alle wurden sorgfältig fotografiert, und zwar beidseitig.

Denn nicht nur das künstlerische Motiv auf der Vorderansicht, seine stilistischen Details und die Schnitztechnik, sondern auch die Bearbeitungsspuren auf der Rückseite können wichtige Aufschlüsse über das Einzelstück geben, zum Beispiel, aus welcher Region oder sogar aus welcher Werkstätte es stammt. Oft sind nur kleine Teile von grösseren Darstellungen erhalten. Dennoch gibt es eine Chance, das ursprüngliche Bild zu rekonstruieren, nämlich durch einen Vergleich mit ähnlichen, besser erhaltenen Stücken, vor allem aus Syrien und dem Irak. Da sind Detektivarbeit und Vorstellungsvermögen gefragt. Mit blühender Fantasie habe das aber nichts zu tun, betont Christoph Uehlinger. Eine Sternstunde für die «Detektivin» Suter war der Moment, als sie vier Fragmente aus vier verschiedenen Museen – in Harvard, Jerusalem und London – aufgrund der Fotografien zusammenführen konnte. Der Beweis für die Zusammengehörigkeit waren die Kratzer auf der Rückseite, die sich über alle vier Teile zogen.

### ABWEICHUNGEN VON DER BIBEL

Der Religionswissenschaftler Uehlinger betrachtet das Material aus einer kulturgeschichtlichen Optik. Er möchte die israelitische Kultur des neunten und achten Jahrhunderts v. Chr. besser in den kulturellen Kontext der damaligen levantinischen Kleinstaatenwelt einbetten. Uehlinger tritt damit einer einseitig religiös geprägten Sichtweise entgegen, die betont, die israelitische Kultur habe sich wesentlich von ihrem Umfeld abgehoben. Die so genannte Biblische Archäologie interpretierte die archäologischen Befunde lange Zeit so, dass sie mit der Bibel übereinstimmten. Die Elfenbeine aus Samaria verstand sie deshalb als «heidnisches»,