



University
of Basel

Institute for
European Global Studies

EUROPA  INSTITUT
Institute for European Global Studies

GLOBAL EUROPE

Basel Papers on Europe in a Global Perspective

No. 122

Christoph Leuppi, Jana Lichtin,
Yanik Weingand

**Graduate Papers from the Institute
of European Global Studies**



“Global Europe – Basel Papers on Europe in a Global Perspective” is an academic e-journal showcasing the excellent research of graduates as well as other young and senior scholars interested in analyzing Europe and the EU in a global context. The journal is published in two issues per year by the Institute for European Global Studies at the University of Basel. It is available via the websites www.europa.unibas.ch/en/global-europe and https://eterna.unibas.ch/index.php/global_europe/index. In addition, readers can subscribe to it by sending an e-mail to europa@unibas.ch.

The **Institute for European Global Studies** is an interdisciplinary research institute of the University of Basel. It conducts research on the development of Europe in a global context. The Study Program offers the Bologna-style Master of Arts (MA) in European Global Studies. The Institute for European Global Studies was established in 1992 and is funded by the University of Basel. It is supported by personalities from the fields of economy, politics, and culture. Director of the Institute for European Global Studies is the historian Prof. Madeleine Herren-Oesch.

Publisher

Prof. Dr. Madeleine Herren, Director
Sarah Hagmann, Editor
Europainstitut der Universität Basel | Institute for European Global Studies
Riehenstrasse 154, CH-4058 Basel
www.europa.unibas.ch

ISBN-13: 978-3-905751-47-5
ISBN-10: 3-905751-47-X
ISSN: 2571-8118

© 2022, CC BY-SA

Cover Picture: 123rf.com/profile_everythingpossible

- Christoph Leuppi 3
**Geschicht koordinierender
Pluralismus oder disharmonisches
Prinzip der Nichteinmischung?
Eine Untersuchung der Kohärenz in
der schweizerischen Chinapolitik**
Smartly Coordinating Pluralism or
Disharmonious Principle of Non-Interference? –
An Analysis of Coherence in Switzerland’s China
Policy
- Jana Lichtin 25
**Entwicklung und Diskussion des
Kriegsmaterialrechts seit 1972**
Development and Discussion of the Law on
War Materiel Since 1972
- Yanik Weingand 47
Scholars, States, and Human Rights
A Comparison of Third World Approaches to
International Law with Diverging State-Actors’
Stances in the UN Human Rights Council

Christoph Leuppi

Geschickt koordinierender Pluralismus oder disharmonisches Prinzip der Nichteinmischung?

Eine Untersuchung der Kohärenz in der schweizerischen Chinapolitik

Smartly Coordinating Pluralism or Disharmo- nious Principle of Non-Interference? – An Analysis of Coherence in Switzerland’s China Policy

Abstract: This article addresses the question of how the plurality of actors and subjects in Swiss China policy at the executive level affects the coherence of foreign policy towards China at the strategic policy level. The analysis is based on a legal and qualitative examination of the institutional foundations, evaluates the content of the relevant strategy papers and primary sources from the federal administration, while qualitative interviews allow it to be contextualized in the area of China policy. The results show that the legal basis favors the plurality of actors in Swiss China policy and thus the independence of the actors, which means that interdepartmental cooperation and the constellation of parties and persons in the Federal Council play an important role. Together with the vague overall strategic concept of the Federal Constitution, this ultimately promotes the emergence of intentional incoherence in the sense of different China policies within the federal executive.

Key Words: Swiss Foreign Policy, Bilateral Relations Switzerland-China, Policy Coherence, Political-Institutional System, Foreign Policy Strategies

Christoph Leuppi studied at the Institute for European Global Studies and obtained his MA in European Global Studies in early 2021. Since his graduation, he has worked at the Federal Office of Public Health in the International Affairs Division, where he is engaged in cooperation with the EU and neighboring countries, especially on pandemic issues.

1. Einleitung

Die bilateralen Beziehungen zu China, der weltweit zweitgrössten Volkswirtschaft mit stark wachsender Tendenz, sind für die Schweiz wirtschaftlich von grosser Bedeutung. Gleichzeitig präsentieren sich die schweizerisch-chinesischen Beziehungen als äusserst herausforderndes Politikfeld für die offizielle Schweiz, denn Chinas innenpolitische Entwicklungen sind mit den Werten westlicher Demokratien zunehmend schwieriger vereinbar. Demgegenüber wurde und wird das Dossier der Chinapolitik bisher von verschiedenen Departementen mit unterschiedlichen Zielen innerhalb ihrer Zuständigkeiten bearbeitet – keine Bundesrätin und kein Bundesrat ist ausschliesslich dafür verantwortlich. Dies liegt auch daran, dass die Aussenpolitik zu den komplexesten Politikfeldern gehört, da sie sich im Grundsatz mit allen Tätigkeiten befasst, die eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen. Dieser Umstand der fragmentierten Zuständigkeit blieb auf der politischen Ebene nicht unbemerkt, so forderte der SP-Nationalrat Fabian Molina 2018 in einer Motion den Bundesrat dazu auf, „[...] eine kohärente aussenpolitische Strategie für China [...]“ zu schaffen¹ und bezeichnete das bisherige Vorgehen der Departemente als „[...] weitgehend unkoordiniert [...]“.²

In diesem Kontext stellt der vorliegende Artikel,³ welcher auf einer am Europainstitut verfassten Masterarbeit basiert, die Frage, wie sich die Akteurs- und Themenvielfalt in der schweizerischen Chinapolitik auf Exekutivebene seit 1999 auf die Kohärenz der Aussenpolitik gegenüber China auf der inhaltlichen Ebene der Ziele und Strategien auswirkt. Dabei soll die Akteurs- und Themenvielfalt auf staatlicher Ebene als unabhängige Variable durch eine Unterfrage näher spezifiziert werden, die beantworten soll, inwiefern die rechtlichen Grundlagen einerseits die Akteurs- und Themenvielfalt und andererseits die Kohärenz der schweizerischen Chinapolitik auf der inhaltlichen Ebene beeinflussen. Dies dient als Basis der Untersuchung, mithilfe derer systemische Einflüsse auf den Kohärenzgrad der Ziele und Strategien genauer abgeschätzt werden können. Der Untersuchungszeitraum der Analyse beschränkt sich auf die Jahre von 1999 bis 2020.⁴

1 Motion Molina Fabian (18.4336): *Aussenpolitische China-Strategie und Stärkung der interdepartementalen Verwaltungszusammenarbeit*. Zugriff am 15.09.2020, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20184336>.

2 Motion Molina Fabian (18.4336).

3 Beim vorliegenden Artikel handelt es sich um eine zusammenfassende Darstellung einer im Jahr 2020 am Europainstitut der Universität Basel eingereichten Masterarbeit, welche eine detaillierte Untersuchung und Analyse beinhaltet.

4 Das Jahr 1999 ist mit dem Eklat beim Staatsbesuch von Jiang Zemin in der Schweiz der Anfangspunkt einer, in Bezug auf die Vertretung liberaler Werte wie Menschenrechte und Demokratie, eher vorsichtigen Chinapolitik. Mit der seit Beginn des Jahres 2021 vorliegenden, ersten offiziellen Chinastrategie eignet sich das Jahr 2020 als Endpunkt der Untersuchungsperiode.

Die Analyse findet auf zwei Ebenen statt. Auf der institutionellen Ebene werden die rechtlichen und prozessorientierten Grundlagen für die Vielfalt an Akteurinnen und Akteuren und Themen der schweizerischen Chinapolitik untersucht. Dadurch sollen die entsprechende Struktur und deren Handlungsweise erarbeitet, wie auch die Akteurinnen und Akteure definiert werden. Hierfür werden die relevanten Grundlagen aus der Bundesverfassung (BV) der schweizerischen Aussenpolitik und deren gesetzlichen Konkretisierungen als Rechtsquellen ausgewertet und entlang juristischer Forschungsliteratur interpretiert. Die Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik werden anhand der Forschungsliteratur mit Direktquellen wie Berichten aus der Bundesverwaltung skizziert. Interviews mit Expertinnen und Experten erlauben schliesslich eine Einordnung der Chinapolitik in diesen Kontext. In einem zweiten Schritt wird eine inhaltliche Auswertung der Ziele und Strategien der verschiedenen Akteurinnen und Akteure durchgeführt. Auf dem ersten Teil aufbauend, fokussiert er auf die Verwirklichung der institutionellen Grundlagen in Politikinhalt strategischer Natur. Dadurch können Erkenntnisse zur inhaltlichen Kohärenz gewonnen werden. Dieser Schritt stützt sich auf Strategien, Berichte und Planungsinstrumente der Akteurinnen und Akteure und Informationen aus den Interviews mit Expertinnen und Experten.

2. Die Kohärenzanalyse in der Aussenpolitikforschung

Die Fragen nach Kohärenz und nach den systembedingten Auswirkungen darauf sind für diese Untersuchung zentral und verlangen nach einem tieferen Verständnis des Konzepts der Kohärenz und den theoretischen Grundlagen der Kohärenzanalyse. In der politikwissenschaftlichen Forschung existiert weder eine einheitliche Definition des Konzepts der Politikkohärenz noch gibt es eine dezidierte Kohärenztheorie.⁵ In dieser Analyse wird darum eine eigene Definition verwendet, welche sich an den vorhandenen theoretischen Grundlagen und den darauf aufbauenden Forschungen orientiert, die sich mit der Kohärenz auf unterschiedlichen Ebenen im politischen Prozess oder in politischen Institutionen befassen. Wichtig sind dabei etwa die Grundlagen des vielzitierten Politologen Hydén, welcher die Kohärenz relativ abstrakt als Übereinstimmung zwischen politischer Absicht und politischem Ergebnis – einem Mass für

⁵ Philippe Guldin, „Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik“ (PhD diss., Universität Zürich, 2011), Zugriff am 26.10.2020, https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/60936/1/Dissertation_Guldin.pdf.

institutionelle Wirksamkeit – bezeichnet,⁶ jedoch auch die Arbeiten von Guldin,⁷ Vatter et al.,⁸ Goetschel et al.,⁹ Knoepfel et al.¹⁰ und von Wyss und Zimmermann,¹¹ deren Publikationen sich mit der Kohärenz im schweizerischen Politiksystem beschäftigen.¹² Der Fokus der Analyse liegt dabei auf der Interpolicy-Kohärenz¹³, welche sich nicht nur auf die Kohärenz eines Politikbereichs wie beispielsweise der Wirtschaftsaussenpolitik beschränkt, sondern die Chinapolitik der Schweiz als Ganzes zu erfassen vermag. Eine hohe Interpolicy-Kohärenz weist ein staatlicher Akteur gemäss Wyss und Zimmermann auf, wenn „[...] die beabsichtigten Ziele eines bestimmten Verwaltungshandelns den beabsichtigten Zielen der übrigen, interdependenten Politikbereichen entsprechen.“¹⁴ Mangels einer exakten, einheitlichen oder breit akzeptierten Definition für dieses Konzept wird folgende, eigene Definition verwendet:

Interpolicy-Kohärenz besteht durch das Vermeiden von Widersprüchen zwischen einzelnen Politikbereichen eines Staates, welche sowohl politikspezifische wie auch gemeinsame Ziele und oder die entsprechenden Handlungen unterminieren respektive ihrer Wirkung berauben. Politische Kohärenz kann entstehen, wenn Institutionen, Strategien und Verhalten zur Erreichung gemeinsamer Ziele harmonisiert werden und die politische Absicht dem politischen Ergebnis entspricht.

Dabei gilt es festzuhalten, dass die absolute Kohärenz nicht den Normalzustand der Staatspolitik darstellt, da eine totale Harmonisierung nicht dem pluralistischen Sinne eines demokratischen Staates entsprechen kann.¹⁵ Rechtlich wird oftmals bewusst Ermessensspielraum für die ausführenden Stellen gelassen, damit diese im Sinne ihrer Spezialisierung die Staatsaufgaben effizient¹⁶ und anhand ihres gesetzlichen Auftrags verrichten können. Im gleichen Sinne lässt sich zwischen

6 Göran Hydén, „The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-operation,“ in *Policy Coherence in Development Co-operation*, Hrsg. Jacques Forster und Olaf Stokke, EADI-Book Series, 22 (New York: Frank Cass, 1999), 58–77.

7 Guldin, „Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik.“

8 Adrian Vatter et al., *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik*. Nationales Forschungsprogramm 42+ (Zürich: Rüegger, 2005).

9 Laurent Goetschel, Magdalena Bernath, und Daniel Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten* (Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2002).

10 Peter Knoepfel et al., „Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien,“ in *Einführung in die Politikevaluation*, Hrsg. Werner Bussmann, Ulrich Klöti und Peter Knoepfel (Basel: Helbing und Lichtenhahn, 1997).

11 Stefan Wyss und Willi Zimmermann, *Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik*, Cahiers de l'IDHEAP, Bd. 168 (Chavannes-près-Renens: IDHEAP, 1997).

12 Siehe besonders die Begriffsbeschreibung von Kohärenz durch Vatter et al., *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik*, 47: „Kohärenz ist das Vermeiden von Widersprüchen zwischen einzelnen Sachpolitiken, dient der Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Glaubwürdigkeit staatlicher Programme. Positiv formuliert kann Kohärenz als Harmonisierung der Strategien und des Verhaltens zur Erreichung gemeinsamer Ziele bezeichnet werden.“

13 Knoepfel et al., „Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien,“ 92.

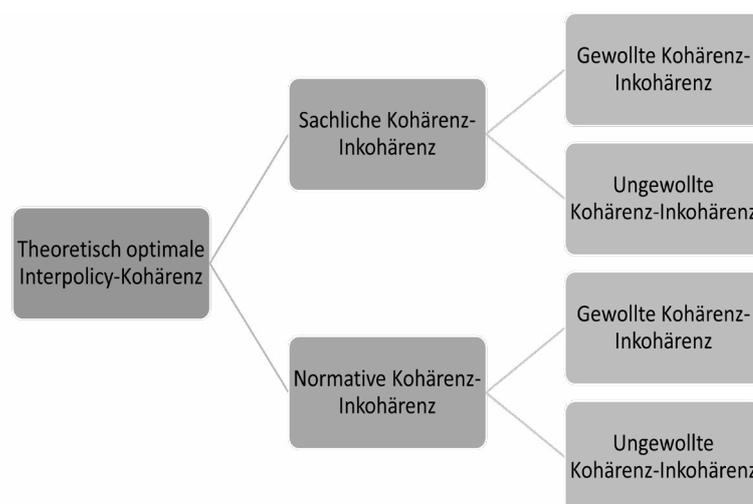
14 Wyss und Zimmermann, *Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik*, III.

15 Vatter et al., *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik*, 48; Goetschel, Bernath und Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, 93.

16 Goetschel, Bernath und Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, 195.

der theoretisch optimalen und der politisch optimalen Kohärenz unterscheiden.¹⁷ Während die Erstgenannte sich an einem theoretischen Optimum orientiert, stellt die Zweitgenannte eine pragmatische Ziel- und Mittelkoordination dar, mittels derer politische Entscheide aufgrund von äusseren Restriktionen verhältnismässig getroffen werden.¹⁸ Die vorliegende Analyse stützt sich auf das Konzept der theoretisch optimalen Kohärenz, da die politisch optimale Kohärenz eher einen politischen Konsens darstellt, der in seiner Art auch widersprüchlich sein kann und darum der theoretisch optimalen Kohärenz widersprechen würde. Darauf aufbauend kann die Interpolicy-Kohärenz weiter in zwei verschiedene Arten von Kohärenz eingeteilt werden. Eine sachliche Kohärenz herrscht vor, wenn sich keine logisch-sachlichen Widersprüche zwischen den Politikbereichen feststellen lassen. Bei der normativen Kohärenz entspricht hingegen die politische Absicht dem politischen Ergebnis und somit einem wünschbaren Ergebnis. Weiter lassen sich Inkohärenzen auch bezüglich ihrer Intention unterscheiden. Eine gewollte Inkohärenz kann dadurch entstehen, indem beispielsweise generell-abstrakte Rechtsnormen als Grundlage für die ausführende Politik bewusst Spielraum für die Gestaltungskraft von spezialisierten Akteurinnen und Akteuren offenlassen. Dies kann zu einer effizienteren Form von Bürokratie führen. Ungewollte Inkohärenzen entstehen dagegen durch sogenannte Systemfehler in Form von widersprüchlichem Verhalten oder ausbleibender Koordination. Die folgende Grafik stellt diese Systematisierung bildlich dar.

Abbildung 1: Die Systematik der Interpolicy-Kohärenz



Quelle: Eigene Darstellung

¹⁷ Goetschel, Bernath und Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, 198.

¹⁸ Ebd.

Vatter et al. entwickelten in ihrer Publikation zur Kohärenz der schweizerischen Südafrikapolitik Grundmerkmale für die Politikkohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Dabei unterscheiden sie erstens zwischen Merkmalen der Verfahrens- und Prozessebene sowie zweitens den Merkmalen auf kognitiver Ebene:

- **Verfahrens- und Prozessebene**
 - Gemeinsame Festlegung einer Gesamtstrategie
 - Vollständige gegenseitige Information über Aktivitäten anderer Stellen
 - Institutionalisierung von Konsultationsverfahren
- **Kognitive Ebene**
 - Vorhandensein einer Sensibilität und eines Bewusstseins für Koordination und Kohärenz in allen beteiligten Stellen¹⁹

Ein möglichst hoher Grad an Politikkohärenz bedarf daher sowohl geeigneter institutioneller Rahmenbedingungen als auch einer bestimmten Werthaltung der beteiligten Akteurinnen und Akteure. Beide Ebenen sind dabei gleichermassen wichtig. Vatter et al. bezeichnen die institutionellen Rahmenbedingungen als den leitenden Handlungskontext.²⁰ Demgegenüber würden Rollenkonzepte und Verhaltensmuster eine zentrale Voraussetzung einer kohärenten Aussenpolitik darstellen.²¹ Diese Analyse konzentriert sich mittels einer eingehenden Untersuchung der institutionellen Grundlagen auf die Verfahrens- und Prozessebene und bestrebt somit den ersten Determinanten zu ergründen. Im Politikzyklus²² setzt die klassische Analyse der Interpolicy-Kohärenz bei zwei Phasen an – bei der Politikformulierung und bei der Politikimplementierung. Während Letztere den politischen Output in Form von konkretem Staatshandeln darstellt und dabei auch in die kognitive Ebene vorstösst, beschreibt Erstere die Erstellung von Rahmenbedingungen wie Strategien, Ziele oder Gesetze.²³ Wie bereits in der Einleitung erwähnt, wird im zweiten Teil des Artikels die Interpolicy-Kohärenz auf der inhaltlichen Ebene der Ziele und Strategien untersucht – damit der Phase der Politikformulierung zugehörig. Mit der vertieften Konzentration auf die inhaltlich-strategische Ebene sollen die rechtlichen,

¹⁹ Vatter et al., *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik*, 59.

²⁰ Ebd., 355.

²¹ Ebd., 40.

²² In der Policy-Analyse wird traditionell der Politikzyklus als Hilfsmittel zur Veranschaulichung der Abfolge der verschiedenen Phasen des politischen Prozesses herangezogen. Es lassen sich dabei folgende Phasen unterscheiden: 1. Wahrnehmung, Definition und Formulierung des Problems, 2. Agendagestaltung, 3. Politikformulierung, Politikausgestaltung und Entscheidung, 4. Politikimplementierung, 5. Politikwirkung, 6. Politikrevision und Politiktermination. Siehe dazu: Ulrich Klöti, Uwe Serdült und Thomas Widmer, *Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren*, Nationales Forschungsprogramm Grundlagen und Möglichkeiten der Schweizerischen Aussenpolitik, Synthesis 51 (Bern: Schweizerischer Nationalfonds NFP 42, 2000), 39.

²³ Goetschel, Bernath und Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, 202.

prozessorientierten und strategischen Voraussetzungen für die schweizerische Chinapolitik möglichst vollständig dargestellt werden können. Die Analyse der Phase der Politikimplementation bezüglich derer Interpolicy-Kohärenz und damit des effektiven politischen Outputs sowie der genannten kognitiven Ebene als zweites Grundmerkmal für die Politikkohärenz müssten in einer weiterführenden Analyse auf Basis dieser Untersuchung ausgewertet werden.

3. Institutionelle Ebene – Rechtliche und prozessorientierte Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik

Die institutionellen Vorgaben bilden den leitenden Handlungskontext, innerhalb dessen sich der Politikzyklus abspielt. Geeignete Rahmenbedingungen und Verfahrensstrukturen dürfen gemäss den vorangegangenen theoretischen Überlegungen somit als Grundvoraussetzungen für eine kohärente Politik bezeichnet werden. Mit der Untersuchung der rechtlichen Grundlagen aus Verfassung und gesetzlicher Konkretisierung sowie der effektiven Entscheidungsprozesse innerhalb der schweizerischen Aussenpolitik mittels Forschungsliteratur und Praxisberichten lassen sich in Verbindung mit Aussagen aus den Interviews mit Expertinnen und Experten die systemischen Grundvoraussetzungen für die Vielfalt der Akteurinnen und Akteure in der schweizerischen Chinapolitik beschreiben. In der Folge werden die Hauptkenntnisse thesenhaft dargestellt.

Rechtliches Primat der Bundesexekutive in der Aussenpolitik

Die Hauptverantwortung für die schweizerische Aussenpolitik liegt gemäss Art. 54 Abs. 1 der schweizerischen BV klar beim Bund.²⁴ Die klassische Kompetenzteilung nach gewaltenteilenden und föderalen Prinzipien gestaltet sich im Vergleich zur Innenpolitik anders. Sowohl im horizontalen Zusammenspiel mit dem Parlament²⁵ als auch im vertikalen Machtgefüge mit den Kantonen nach Art. 54 Abs. 3 und Art. 55 BV genießt der Bund und mit ihm der Bundesrat als oberstes Exekutivorgan grossen Handlungsspielraum, welcher juristisch noch vergrössert wird, indem die BV in Bezug auf das Instrumentarium dem Bundesrat keine Schranken setzt.²⁶ Die Vielfalt der Akteurinnen und Akteure reduziert sich in der föderalen Struktur der Schweiz somit

²⁴ Bernhard Ehrenzeller et al., Hrsg., *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 3. Aufl. (Zürich: Dike, 2014), Art. 54, Rz. 6.

²⁵ Bernard Waldmann, Eva Maria Belser und Astrid Epiney, Hrsg., *Bundesverfassung (Basler Kommentar)* (Basel: Helbing und Lichtenhahn, 2015), Art. 166, Rz. 18ff., Rz. 21ff., Rz. 24f., Rz. 27.

²⁶ Ebd., Art. 54, Rz. 19.

entscheidend auf die Exekutive – namentlich auf den Bundesrat und die Bundesverwaltung. Die Konzentration der Kompetenzen bei der Bundesexekutive stellt in der Konsequenz jedoch auch die Basis für starke Departemente dar, welche aufgrund ihrer gewichtigen Stellung potenziell eigene Interessen verfolgen können. Diese Machtverteilung lässt sich ohne Abstriche auf die schweizerische Chinapolitik übertragen, da Kantone und Städte aufgrund der sogenannten „kleinen Aussenpolitik“ und Städtepartnerschaften nur geringfügige Möglichkeiten haben, selbst mit China als Staat, mit Städten oder Provinzen Beziehungen aufzubauen, welche zudem nach Art. 56 Abs. 2 BV den Interessen des Bundes nicht zuwiderlaufen dürfen.

Materielle Orientierungspunkte der BV als offener und dehnbarer Referenzrahmen

Die in der BV genannten Ziele für die schweizerische Aussenpolitik nach Art. 2, Art. 54 Abs. 2 und Art. 101 Abs. 1 sind offen und abstrakt formuliert,²⁷ haben keine Hierarchie²⁸ und stellen darum einen dehnbaren Referenzrahmen für die inhaltliche Gestaltung der Aussenpolitik dar. Die Ziele, die sich in die zwei Schemata Interessenverfolgung durch Wohlförderung gegenüber Orientierung an universalen Werten einteilen lassen,²⁹ bilden eine bereits bestehende Konfliktlinie der schweizerischen Politik ab, ohne diesen Zielkonflikt zu moderieren. Die Erkenntnisse aus den Interviews mit Direktbeteiligten an der schweizerischen Chinapolitik unterstützen diese Darstellung.³⁰ Allerdings wird die offen formulierte Zielsetzung nicht als das eigentliche Problem angesehen. Inkohärenzen würden beispielsweise vielfach aufgrund der „strategischen Führungslosigkeit“ der schweizerischen Aussenpolitik in der Umsetzung entstehen³¹ oder aufgrund fehlender Kriterien zur Auslegung der BV.³² Dieser Umstand verstärke in der Folge die relative Autonomie der Departemente, welche eigene Aktivitäten leicht durch die abstrakt formulierten Ziele rechtfertigen können.³³ In Bezug auf die Chinapolitik bedeutet dies, dass die Vorgaben der BV kein geeignetes Instrument sind, um bestehende Zielkonflikte durch rechtliche Vorgaben eindämmen zu können und eine etwaige Abwägung stark von der Personen- und Parteienkonstellation im Bundesrat abhängt. In der Chinapolitik seien aufgrund derer Wichtigkeit in praktisch allen Politikbereichen zudem die Interessenskonflikte gar noch ausgeprägter.³⁴ Das separat genannte Ziel für die Aussenwirtschaftspolitik in Art. 101 BV untermauert

27 Ehrenzeller et al., *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, Art. 54, Rz. 35.

28 Ebd., Art. 54, Rz. 21.

29 Ebd., Vorbem. zur Aussenverfassung, Rz. 32.

30 Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person; Interview 1, Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.

31 Interview 1, Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.

32 Interview 4, Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.

33 Interview 1, Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.

34 Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person.

und rechtfertigt Aktivitäten im Bereich der wirtschaftlichen Beziehungen mit China zusätzlich zur Wohlfahrtsförderung aus Art. 54 BV, was gemäss der Forschungsliteratur in der Vergangenheit auch zu einer Höherstellung dieses Bereichs geführt hat.³⁵ Diese These der leichten Tendenz zur Bevorzugung der Aussenwirtschaftspolitik bestätigen auch die Direktbeteiligten aus der Praxis, beobachten aber keine absolute, wirtschaftliche Dominanz.³⁶

Die Rolle des Bundesrates in der Aussenpolitik – Souveräner Hauptakteur oder Getriebener des Departementalismus?

Da die Bundesverfassung den Bundesrat in Art. 174 BV mit der politischen Führung und dem Vorstand über die Departemente nach Art. 178 Abs. 2 BV betraut, kann der Bundesrat aus rechtlicher Sicht als das zentrale, staatsleitende Organ bezeichnet werden.³⁷ Er ist gemäss Art. 180 Abs. 1 BV für die Strategie wie auch für die Koordination innerhalb der Bundesverwaltung verantwortlich, was besonders in der Aussenpolitik wichtige Aufgaben darstellen. In der Forschungsliteratur, den Berichten von staatlichen Gremien und ebenfalls in den geführten Interviews mit Direktbeteiligten an der schweizerischen Chinapolitik wird der Bundesrat als operative und strategische Leitungsbehörde der Aussenpolitik oftmals kritisiert. Dem Gremium werden eine Führungsschwäche in der Aussenpolitik angelastet³⁸ wie auch strategische Defizite,³⁹ die Vernachlässigung der Aussenpolitik gegenüber der Innenpolitik⁴⁰ und einen Hang zum Departementalismus.⁴¹ Letzterer sei im politischen System der Schweiz besonders stark ausgeprägt und führe dazu, dass schlussendlich die Departemente das treibende Element der Schweizer

35 Schweizerischer Bundesrat, „Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt,“ in *Bundesblatt 2001*, Hrsg. Bundeskanzlei; 00.091, 294; Goetschel, Bernath und Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, 68; Guldin, „Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik,“ 92.

36 Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person; Interview 3, beim SECO im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person.

37 Ehrenzeller et al., *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, Vorbem. zu Art. 174–187, Rz. 7.

38 Klöti, Serdült und Widmer, *Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren*, 263f.; Interview 1, Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats.

39 Parlamentarische Verwaltungskontrolle, „Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats,“ in *Bundesblatt 2007*, Hrsg. Bundeskanzlei, 2899; Parlamentarische Verwaltungskontrolle, „Evaluation der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates,“ in *Bundesblatt 2014*, Hrsg. Bundeskanzlei, 5473.

40 Goetschel, Bernath und Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*, 88; Thomas Bernauer und Dieter Ruloff, Hrsg., *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik. Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der Schweizerischen Bundesverwaltung. Nationales Forschungsprogramm 42*. (Chur: Rüegger, 2000), 336; Interview 5, ehemaliges Mitglied des Bundesrates.

41 Ehrenzeller et al., *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, Vorbem. zu Art. 174–187, Rz. 17; Interview 3, beim SECO im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person; Interview 4, Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats; Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person.

Regierung seien und die jeweiligen Vorsteherinnen oder Vorsteher der Leitung des eigenen Departements mehr Gewicht beimessen als ihrer gemeinsamen Rolle im Bundesrat. Diese Mängel sind aufgrund ihrer systemischen Natur jedoch nicht als spezifisches Problem der Chinapolitik zu verorten, sondern als genereller *Modus Operandi* der schweizerischen Aussenpolitik. Wiederum wird dabei die Wichtigkeit der personellen Zusammensetzung des Bundesrates und speziell die gewichtige Rolle des EDA-Vorstehers oder der EDA-Vorsteherin hervorgehoben.⁴² Das Regierungssystem verunmögliche die Erzeugung einer kohärenten Chinapolitik nicht per se, vieles hänge mit der Dynamik der einzelnen Mitglieder des Bundesrates und deren Verständnis des Regierens zusammen.⁴³

Akteursvielfalt und verschiedene Interessen in der Bundesverwaltung

Nebst dem Bundesrat ist die Bundesverwaltung als Teil der Bundesexekutive von grosser Bedeutung. Die Auswertung der verschiedenen Organisationsverordnungen (z.B. OV-EDA) der Departemente zeigt dabei, dass die Verantwortlichkeiten in der Aussenpolitik zwischen ebendiesen aufgeteilt sind. Das EDA hat zwar mit Art. 1 Abs. 1 OV-EDA die Oberaufgabe, die Wahrung der aussenpolitischen Interessen der Schweiz sicherzustellen. Dieselbe OV definiert nach Art. 1 Abs. 3 die Aussenpolitik jedoch grundsätzlich als Aufgabe, die in Kooperation mit allen Departementen zu erfolgen hat. Während die Fachdepartemente die spezifischen, in ihrer Verantwortlichkeit liegenden Themen⁴⁴ bearbeiten, ist für das EDA nach Art. 2 lit. a OV-EDA die Rolle der Gesamtkoordinatorin zum Zweck einer kohärenten Aussenpolitik festgeschrieben (Art. 1 Abs. 1 lit b OV-EDA). Somit handelt es sich bei der Akteursvielfalt in der schweizerischen Chinapolitik um eine rechtlich vorgesehene Vielfalt, welche durch die Direktbeteiligten aus der Praxis auch entsprechend wahrgenommen wird.⁴⁵ So seien prinzipiell auch verschiedene Aussenpolitiken möglich, sogar innerhalb der einzelnen Departemente. Solange sich diese

42 Interview 5, ehemaliges Mitglied des Bundesrates.

43 Ebd.

44 Artikel zu Zielen und Grundsätzen der Departementstätigkeit aus den Organisationsverordnungen mit Bezugnahme auf die Aussenpolitik: Art. 2 lit. d OV-EDI: „Es sucht die internationale Zusammenarbeit, insbesondere auch auf europäischer Ebene.“; Art. 2 lit. c OV-EJPD: „Es wirkt in seinen Tätigkeitsbereichen hin auf eine wirksame nationale und internationale Zusammenarbeit.“; Art. 1 lit. a OV-VBS: „Es trägt mit der Armee bei [...] sowie zu internationalen Bemühungen um die Erhaltung des Friedens.“; Art. 1 Abs. 4 OV-EFD: „Bei der Verfolgung dieser Ziele trägt das EFD der europäischen und der weltweiten Entwicklung Rechnung. Es wahrt in Zusammenarbeit insbesondere mit [...] die Interessen der Schweiz in internationalen Finanz-, Steuer- und Währungsangelegenheiten gegenüber dem Ausland.“; Art. 1 Abs. 1 lit a OV-WBF: „Allgemeine Wirtschaftspolitik: Es fördert eine wettbewerbsfähige Binnen- und Aussenwirtschaft, [...]“ Art. 1 Abs. 1 lit. b OV-WBF: „Bildung, Forschung und Innovation: Es fördert einen entwicklungs-, leistungs- und wettbewerbsfähigen, international vernetzten Bildungs-, Forschungs- und Innovationsraum [...]“; Art. 2 lit. c OV-UVEK: „Es setzt sich in allen Tätigkeitsbereichen für die internationale Abstimmung ein, insbesondere auf europäischer Ebene“.

45 Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person; Interview 3, beim SECO im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person.

jedoch nicht widersprechen, sei dies unproblematisch.⁴⁶ Dem EDA ist innerhalb diese Systems eine komplexe Rolle zugewiesen, muss es neben der Gesamtsicht über die Chinapolitik auch die Koordination ebendieser sicherstellen, während die Zuständigkeiten mit und zwischen den Fachdepartementen geteilt werden. Diese Akteursvielfalt birgt die potenzielle Gefahr, dass die verschiedenen Departemente, oder innerhalb dieser die Bundesämter und Staatssekretariate, ihre eigenen Interessen verfolgen und den Gesamtauftrag aus den Augen verlieren. Damit die Chinapolitik in dieser dezentral organisierten Verwaltung eine hohe Interpolicy-Kohärenz aufweist, ist es somit unabdingbar, dass die interdepartementale Zusammenarbeit auf einem guten Niveau funktioniert und sich alle an denselben Zielen orientieren.

Wichtigkeit der interdepartementalen Kooperation

In der Forschungsliteratur der 1990er-Jahre wurden die interdepartementale Zusammenarbeit und ihre prozeduralen Regeln oftmals stark kritisiert,⁴⁷ sie wurde gar mit dem Prinzip der gegenseitigen Nichteinmischung umschrieben.⁴⁸ Die rechtliche Auswertung der Kooperationsregelungen auf Gesetzesebene zeigte hingegen, dass die Kompetenzen und Instrumente in diesem Bereich grundsätzlich vorhanden sind⁴⁹ und alle Akteurinnen und Akteure auf gegenseitige Zusammenarbeit verpflichtet werden.⁵⁰ Neben den zahlreichen Kooperationsinstrumenten hat erneut der Bundesrat nach Art. 180 BV eine wichtige Rolle als oberstes Kooperationsorgan und wird dabei von der Bundeskanzlei wesentlich unterstützt – inhaltlich wie administrativ.⁵¹ Zur Zusammenarbeit in der Aussenpolitik existiert zudem eine Weisung des Bundesrates, die die Zuständigkeiten und Konsultationspflichten nochmals konkretisiert und eine Verpflichtung aller

46 Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person.

47 Klöti, Serdült und Widmer, *Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren*, 18.

48 Vatter et al., *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik*, 372; Aviva Schnur, „Aussenpolitische Situationsdefinition in Bundesrat und Bundesverwaltung,“ in *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik. Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der Schweizerischen Bundesverwaltung, Nationales Forschungsprogramm 42*. Hrsg. Thomas Bernauer und Ruloff Dieter (Chur: Rüegger, 2000), 61.

49 Siehe dazu: Art. 25 Abs. 2 lit. a RVOG: Kooperation im Bundesrat als Teil der präsidialen Pflichten; Art. 53 RVOG resp. Art. 16 RVOV: Generalsekretärenkonferenz; Art. 4 RVOV: Ämterkonsultation; Art. 15 RVOG resp. Art. 5 RVOV: Mitberichtsverfahren; Art. 36 Abs. 1 RVOG: Vorgabe Ziele von Bundesrat an Bundesverwaltung; Art. 51 RVOG: Verpflichtung für die Departemente zur Planung im Rahmen der Gesamtplanung des Bundesrates; Art. 11 RVOV: Verpflichtung für Departemente zum Vollzug im Rahmen der vom Bundesrat vorgelegten Zielen und Prioritäten.

50 Siehe dazu: Art. 52 RVOG: Verpflichtung Bundesrat und weitere Organe zur Wahrnehmung der Kooperationsaufgaben aus Verfassung und Gesetz; Art. 42 Abs. 2 RVOG: Verantwortung Generalsekretariate, dass Planungen und Tätigkeiten ihres Departements mit denjenigen der anderen Departemente und des Bundesrates koordiniert werden; Art. 14 RVOV: Verpflichtung Verwaltungseinheiten zur Zusammenarbeit sowie zu gegenseitiger Information und Unterstützung; Art. 15 RVOV: Sicherstellung Mitwirkung von betroffenen Einheiten sowie Einladung zur Stellungnahme.

51 Siehe dazu: Art. 32 lit. a RVOG: Beratungs- und Unterstützungsfunktion im Bereich der Kooperation durch Bundeskanzler/in; Art. 33 Abs. 1 RVOG: Departementsübergreifende Kooperation ausserhalb des Bundesrates durch Bundeskanzler/in.

zur Steigerung der Kohärenz beinhaltet.⁵² Durch den Vergleich der offiziellen Berichte und der Forschungsliteratur aus den 1990er Jahren mit aktuellen Berichten sowie den Interviews dieser Analyse entsteht der Eindruck, dass die interdepartementale Kooperation in der Aussenpolitik gegenüber den 1990er Jahren heute auf einem besseren Niveau funktioniert, wie zum Beispiel eine Evaluation der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates aus dem Jahre 2013 feststellt.⁵³ Die formalen Regeln dazu sind wie bereits erwähnt vorhanden, doch viele gelebte und als wichtig empfundene Kooperationsformen sind nicht in Gesetzen, Verordnungen oder Weisungen geregelt. Die intern Beteiligten weisen vor allem auf die Wichtigkeit der informellen Kooperation hin, welche von aussen nicht sichtbar sei, aber ihrer Ansicht nach gut funktioniere.⁵⁴ Dies macht das Funktionieren der interdepartementalen Zusammenarbeit im Bereich der Chinapolitik einerseits abhängig vom Kooperationswillen und dem Führungsanspruch der Mitglieder des Bundesrates. Andererseits ist die Zusammenarbeitskultur in der Bundesverwaltung entscheidend. Inwiefern diese beiden Kriterien in der Chinapolitik während des Untersuchungszeitraums erfüllt wurden, lässt sich mit dieser Analyse nicht abschliessend beurteilen. Durch diese Untersuchung lässt sich jedoch feststellen, dass in den institutionellen Grundlagen zur Zusammenarbeit in der Chinapolitik zahlreiche formale Regelungen bestehen, um diese in kohärente Bahnen zu lenken.

4. Inhaltliche Ebene – Staatliche Chinapolitiken in der schweizerischen Aussenpolitik

Der zweite Teil der Analyse fokussiert auf die Interpolicy-Kohärenz der schweizerischen Chinapolitik auf der inhaltlichen Ebene der Ziele und Strategien, namentlich auf die inhaltliche Umsetzung der rechtlichen Vorgaben in Strategien und Zielformulierungen durch Gesamtstrategien des Bundes und die verschiedenen Strategien der beteiligten Akteurinnen und Akteure. Damit soll die Auswirkung der Akteursvielfalt auf die Kohärenz der inhaltlichen Politikformulierung beurteilt und somit ein Hauptteil der Fragestellung beantwortet werden.

⁵² Schweizerischer Bundesrat, „Weisungen über die Pflege der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung,“ in *Bundesblatt 2000*, Hrsg. Bundeskanzlei, 1f.

⁵³ Parlamentarische Verwaltungskontrolle, „Evaluation der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates,“ Hrsg. Bundeskanzlei, 5458.

⁵⁴ Interview 2, beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person; Interview 3, beim SECO im Bereich der Chinapolitik beschäftigte Person.

Die Analyse⁵⁵ orientiert sich an den folgenden Kriterien:

1. Vorhandensein einer gemeinsamen, übergeordneten Zielsetzung im Sinne einer Gesamtkonzeption
2. Die Ziele und Strategien der verschiedenen Politikbereiche orientieren sich am Gesamtkonzept
3. Die Gewichtung der Ziele und Strategien orientiert sich am Gesamtkonzept
4. Die Ziele und Strategien der Politikbereiche weisen keine gegenseitigen Zielkonflikte oder Widersprüche auf
5. Vorhandensein eines Abwägungsverfahrens innerhalb des rechtlichen Rahmens, um existierende Zielkonflikte und Widersprüche zu koordinieren

Das erste Kriterium, die Festlegung einer Gesamtstrategie, auf die sich die verschiedenen aussenpolitischen Aktivitäten abstützen lassen, ist dabei eine wichtige Grundvoraussetzung zur Gewährleistung aussenpolitischer Kohärenz⁵⁶ und wurde von bisherigen Kohärenz-Analysen übernommen.⁵⁷ Durch die Analyse der Strategien mit dem zweiten sowie dem dritten Kriterium lässt sich feststellen, ob und mit welcher Gewichtung sich die Strategien am Gesamtkonzept ausrichten, um die Sphäre der normativen Kohärenz zu ergründen. Das vierte Kriterium untersucht die Strategien auf sachlich-logische Widersprüche sowie auf Zielkonflikte, um die Strategien auf sachliche Inkohärenzen zu überprüfen. Das letzte Kriterium soll die Strategien schliesslich dahingehend untersuchen, ob bei Vorhandensein von Zielkonflikten ein Verfahren definiert ist, wie diese zu moderieren sind.

Gemeinsame Zielsetzung und Strategie

Die diesbezügliche Untersuchung zeigt ein Gemenge an strategischen Vorgaben. Einzelne aussenpolitische Berichte und Strategien des EDA vermögen dem Anspruch einer Gesamtkonzeption zu genügen, doch insgesamt betrachtet fehlt eine einzelne, stringente Gesamtstrategie für die schweizerische Aussenpolitik. Diese Verschiedenheit bedeutet hinsichtlich der Kohärenz, dass verschiedene Akteurinnen und Akteure ihre potenziell eigenen Ziele im Sinne von mehreren Aussenpolitiken verfolgen können. Mit Verweis auf die kohärenztheoretische Systematisierung können durch diesen Umstand aufgrund der offen formulierten verfassungsrechtlichen

55 Die insgesamt 60 im Untersuchungszeitraum vorliegenden Strategien wurden im Bewusstsein ausgewertet, dass es sich bei allen Quellen um offizielle Dokumente des Bundes handelt. Da Regierungen gemäss Aussage des ehemaligen Mitglieds des Bundesrates ihre Ziele und Absichten nicht immer offenlegen möchten, ist davon auszugehen, dass die Strategien nicht die vollkommene Strategierealität bis ins letzte Detail abbilden. Die Aussagekraft der Analyse beschränkt sich somit auf die öffentlich zugänglichen Strategiepapiere.

56 Vatter et al., *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik*, 50.

57 Ebd., 51; Geschäftsprüfungskommissionen des Stände- und Nationalrates, „Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1992 vom 6. April 1993,“ in *Bundesblatt* 1993, Hrsg. Bundeskanzlei; 93.033, 312.

Grundlagen gewollte Inkohärenzen entstehen. Da weder die Verfassung noch eine Gesamtstrategie die Zielkonflikte entschärfen, werden diese Zielkonflikte den politischen Akteurinnen und Akteuren und Entscheidungsprozessen überlassen. Dies zeigt wiederum den hohen Stellenwert der interdepartementalen Kooperation für eine kohärente Aussenpolitik. Da bis zum Ende des Untersuchungszeitraumes noch keine öffentliche Chinastrategie publiziert wurde, lassen sich die Konsequenzen des Vorhandenseins von gewollten Inkohärenzen in der Gesamtkonzeption der schweizerischen Aussenpolitik für die strategische Konzeptionierung der Chinapolitik lediglich abschätzen. Die Bezugnahmen auf die Chinapolitik in den besprochenen Strategien sind meist oberflächlich. Sie geben zwar Hinweise darauf, dass intern bereits eine Chinastrategie bestehe. Doch die inhaltlichen Belange bleiben auf einer abstrakten Ebene und können in ihrer Natur nicht als ein Gesamtkonzept für die Chinapolitik bezeichnet werden. Sie geben sicherlich Hinweise darauf, wie die Schwerpunkte der künftigen Chinastrategien aussehen werden und in der Vergangenheit waren. Aufgrund der Gesamtkonzeption der Aussenpolitik, die wesentlichen Spielraum für die Akteurinnen und Akteure offenlässt, kann vermutet werden, dass dies auch in den bestehenden Chinastrategien der Fall war.

Ziele und Strategien der Departemente

Die Auswertung der einzelnen Strategien der Departemente zeigt, dass sich die Strategien des EDA und die Strategien, welche das EDA mitverfasst hat, meist auf den verfassungsrechtlichen Referenzrahmen der schweizerischen Aussenpolitik stützen. Die Strategien von anderen Departementen, die sektorielle Bereiche der Aussenpolitik zum Inhalt haben, orientieren sich dagegen selten am vollständigen materiellen Rahmen der BV, sondern nur an denjenigen Zielen, die für ihren Politikbereich relevant sind. Im Kontext der Chinapolitik besteht damit das Risiko, dass sich die verschiedenen Zielsetzungen der zahlreichen Bundestellen in unterschiedlichen Chinapolitiken manifestieren. Das offene und abstrakte Gesamtkonzept für die schweizerische Chinapolitik gibt den Akteurinnen und Akteuren somit grossen Spielraum, der ohne interdepartementale Kooperation zu Zielkonflikten oder gar Widersprüchen führen kann. Die aussenpolitischen Strategien oder strategieähnliche aussenpolitische Berichte spielen zudem für die Zielorientierung der Departementsstrategien eine untergeordnete oder gar keine Rolle. Trotz des offenen Gesamtkonzepts und der unterschiedlichen Orientierung daran lässt sich in der Ausformulierung der Strategien keine klare Ungleichbehandlung in Form von Unter- oder Übergewichtungen von Politikbereichen beobachten. Die Wohlförderung ist in den meisten Strategien eher besser integriert und weist zudem am meisten monothematische Strategien auf. Logische Widersprüche, welche die Wirkung der Gesamtzielsetzung oder bereichsspezifische Zielsetzungen unterminieren würden, lassen sich in den Strategien der Departemente

insgesamt keine beobachten. Hingegen beinhalten die Strategien einige Zielkonflikte, die meistens entlang der Konfliktlinie zwischen Werthaltungen und Interessenverfolgung in Form von Wohlfahrtsförderung verlaufen. Zudem existieren auch Zielkonflikte zwischen der Aussenwirtschaftsförderung und der Wahrung der Unabhängigkeit.

Die relativ kurz gehaltenen Bezüge zur Chinapolitik zeigen trotz ihrer Knappheit, dass der Ausbau der Beziehungen zu China vor allem aus wirtschaftlichen Gründen als Zielsetzung überwiegt.⁵⁸ Die weiteren aussenpolitischen Ziele und generelle Risiken werden weniger reflektiert – in China wird vor allem eine wirtschaftliche Chance gesehen.⁵⁹ Zwar werden die Chancen und Risiken der Chinapolitik, die sich entlang der Konfliktlinie Wohlfahrtsförderung durch Aussenwirtschaft und Werthaltungen wie Förderung der Menschenrechte und der Demokratie bewegen, in einzelnen Papieren insgesamt vertieft.⁶⁰ Allerdings fehlen strategische Publikationen, die beide Aspekte gleichzeitig behandeln und damit einen Ansatz liefern könnten, wie die Zielkonflikte zu moderieren wären. Eine Ausnahme stellt die neuste aussenpolitische Strategie dar, in welcher die Zielkonflikte zwischen Werthaltungen und Interessenverfolgung konkret für die Chinapolitik dokumentiert werden.⁶¹ Zudem zeigen die sicherheitspolitischen Berichte des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) mögliche Zielkonflikte

58 Schweizerischer Bundesrat, „Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt,“ 306; Schweizerische Eidgenossenschaft, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik* (2004), 7, Zugriff am 02.12.2020, https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Wirtschaftslage/grundlagen_wirtschaftspolitik/Strategische%20Ausrichtung%20der%20schweizerischen%20Aussenwirtschaftspolitik.pdf.download.pdf/Strategische%20Ausrichtung%20der%20schweizerischen%20Aussenwirtschaftspolitik.pdf; Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), *Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes* (2012), 35, Zugriff am 02.12.2020, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/35762.pdf>; Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), *Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz* (2016), 28, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/45749.pdf>; Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Aussenpolitische Strategie 2012–2015. Bericht des Bundesrats über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur* (2012), 15f, Zugriff am 20.10.2020, <https://www.eda.admin.ch/dam/mision-eu-brussels/de/documents/Aussenpolitische%20Strategie%20DE.pdf>; Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Aussenpolitische Strategie 2016–2019. Bericht des Bundesrates über die Schwerpunkte der Legislatur* (2016), 20, Zugriff am 20.11.2020, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie_DE.pdf.

59 Schweizerische Eidgenossenschaft, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), *Strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik*, 5.

60 Schweizerischer Bundesrat, „Beilage: Bericht über die Menschenrechtsausenpolitik der Schweiz: Bilanz 2011–2014 und Perspektiven,“ in *Bundesblatt 2015*, Hrsg. Bundeskanzlei, 1253; Schweizerischer Bundesrat, „Aussenpolitischer Bericht 2018,“ in *Bundesblatt 2019*, Hrsg. Bundeskanzlei, 19.009, 1576.

61 Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Aussenpolitische Strategie 2020–2023* (2020), 7–8, 27–30. https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie-2020-23_DE.pdf.

zwischen den aussenwirtschaftspolitischen Interessen und der Sicherheitspolitik der Schweiz auf.⁶² Es kann geschlussfolgert werden, dass sich die in diesem Kapitel untersuchten Strategien aufgrund der Offenheit des Gesamtkonzeptes der Aussenpolitik innerhalb dieses Rahmens bewegen. Damit ist die normative Kohärenz zwischen Absicht und Umsetzung innerhalb der inhaltlichen Ebene gegeben. Da das Gesamtkonzept jedoch einen sehr grossen Spielraum offenlässt, lässt es auch viel Raum für gewollte Inkohärenzen innerhalb der politischen Entscheidungsprozesse. Damit besteht die Gefahr von verschiedenen, voneinander abhängigen Chinapolitiken, innerhalb deren ohne funktionierende Kooperationen aus Zielkonflikten Widersprüche in der Umsetzung der Politik entstehen können.

Umgang mit Zielkonflikten

Betreffend den Umgang mit Zielkonflikten definieren weder die rechtlichen Grundlagen noch die Strategien im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik ein konkretes Vorgehen anhand klarer Kriterien, nach dem der Bundesrat bei aussenpolitischen Zielkonflikten eine Güterabwägung vornehmen soll. Somit wird diese Aufgabe dem ordentlichen Entscheidungsfindungsprozess im Bundesrat überlassen. Im Sinne der Kohärenz unterstreicht dies einmal mehr den grossen Spielraum des Bundesrates. Dabei besteht durchaus die Möglichkeit, dass die an aussenpolitischer Kohärenz interessierten Mitglieder des Bundesrates ihre Entscheide stets an den unterschiedlichen Zielen des verfassungsrechtlichen Referenzrahmens für die Aussenpolitik ausrichten und getreu diesem eine sachlich und normativ kohärente Politik machen. Da die aussenpolitischen Ziele der Schweiz jedoch in sich bereits Konfliktlinien beinhalten, besteht die Gefahr, dass der Bundesrat bei den Abwägungen von Fall zu Fall immerzu einen Politikbereich bevorzugen könnte. Eine die Kohärenz berücksichtigende Abwägung würde dabei zwar korrekt ausgeführt stattfinden, doch im Endeffekt könnte die Summe der Entscheidungen inkohärent sein, womit wiederum durch ein offenes System mit viel Spielraum gewollte Inkohärenzen auf der sachlichen und auf der normativen Ebene entstehen können.

⁶² Schweizerischer Bundesrat, „Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz,“ in *Bundesblatt 2010*, Hrsg. Bundeskanzlei; 10.059, 5158; Schweizerischer Bundesrat, „Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates,“ in *Bundesblatt 2016*, Hrsg. Bundeskanzlei; 16.061, 7770.

5. Fazit

Die Ergebnisse der Analyse erlauben den Schluss, dass die rechtlich so vorgesehene, pluralistisch geprägte Konstellation der Akteurinnen und Akteure in der schweizerischen Aussenpolitik sowie das System der Kooperation die Entstehung von mehreren Chinapolitiken begünstigen. Die Gründe dafür liegen neben den rechtlichen Grundlagen im ausgeprägten Departementalismus des politischen Systems der Schweiz, dem uneinheitlichen Gesamtkonzept auf strategischer Ebene und den unterschiedlichen Zielorientierungen der verschiedenen Strategien, die sich aufgrund des breit gesteckten verfassungsrechtlichen Referenzrahmens für die Aussenpolitik ergeben. Die Existenz von verschiedenen Chinapolitiken der Bundesexekutive, welche durch die zahlreichen Fachdepartemente mit ihren jeweiligen Spezialisierungen bearbeitet werden, hat einen wesentlichen Einfluss auf den Grad der sachlichen Interpolicy-Kohärenz der schweizerischen Chinapolitik auf der inhaltlich-strategischen Ebene. Je besser die Kooperation zwischen den verschiedenen Politikbereichen funktioniert, desto eher ist die Chinapolitik im Endresultat kohärent. Die personelle Zusammensetzung und die Arbeitsweise des Bundesrates als sehr wichtiger Akteur mit zahlreichen Kompetenzen und Aufgaben ist dabei besonders hervorzuheben. Die Untersuchung der inhaltlichen Ebene der Ziele und Strategien kam zum Ergebnis, dass die Chinapolitik auf dieser Ebene vor allem gewollte Inkohärenzen in Bezug auf die sachliche Interpolicy-Kohärenz aufweist. Die normative Interpolicy-Kohärenz der schweizerischen Aussenpolitik als Ganzes ist dagegen auf der inhaltlich-strategischen Ebene kohärent, da kaum Abweichungen von den politischen Vorgaben festgestellt werden konnten. Dieser Umstand ist vor allem auf die weitgefassten materiellen Orientierungspunkte und auf das Fehlen eines einheitlichen Gesamtkonzeptes der Aussenpolitik zurückzuführen. Den Grad der normativen Interpolicy-Kohärenz für die Chinapolitik zu eruieren, ist indes relativ schwierig, da die Bereichsstrategien bezüglich der Chinapolitik lückenhaft und die entsprechenden Länderstrategien nicht zugänglich sind. Im Bereich der sachlichen Kohärenz sind in der schweizerischen Aussenpolitik auf der inhaltlich-strategischen Ebene zahlreiche Zielkonflikte erkennbar, jedoch keine klaren Widersprüche. Die Zielkonflikte lassen sich hauptsächlich entlang der Konfliktlinie der Wohlfahrtsförderung in Form von der Aussenwirtschaftspolitik und den in Art. 54 Abs. 2 BV genannten Werthaltungen verorten. Ein weiterer Zielkonflikt besteht zwischen den Politikbereichen der Sicherheits- und der Aussenwirtschaftspolitik. Die aktuellsten strategischen Publikationen lassen den Schluss zu, dass sich diese Zielkonflikte aufgrund der gemachten Überlegungen auf die Chinapolitik übertragen lassen. Dabei handelt es sich wie eingangs erwähnt um gewollte Inkohärenzen, da die Zielkonflikte Manifestationen der materiellen Vorgaben der BV und des strategisch uneinheitlichen Gesamtkonzeptes sind. Das Sichtbarwerden dieser Zielkonflikte in den Departementsstrategien ist jedoch ebenfalls auf die Akteursvielfalt der schweizerischen Aussenpolitik mit entsprechender Gestaltungsfreiheit zurückzuführen. Die

Chinapolitik der Schweiz bewegt sich damit zusammenfassend innerhalb ihrer Vorgaben und weist eine hohe normative Interpolicy-Kohärenz auf. Die sachliche Interpolicy-Kohärenz tendiert auf der Achse zwischen kohärent und inkohärent im Vergleich zur normativen aber eher zu Letzterem, da Zielkonflikte in den Strategien beobachtbar sind und nicht moderiert werden. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass der Grad der sachlichen Interpolicy-Kohärenz der politischen Umsetzung der Chinapolitik ebenfalls in Richtung Inkohärenz tendieren könnte.

6. Bibliografie

6.1 Quellen

6.1.1 Rechtliche Quellen

- Bundesverfassung (BV) der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).
- Organisationsverordnung (OV-EDA) vom 20. April 2011 für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (SR 172.211.1).
- Organisationsverordnung (OV-EDI) vom 28. Juni 2000 für das Eidgenössische Departement des Innern (SR 172.212.1).
- Organisationsverordnung (OV-EFD) vom 17. Februar 2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement (SR 172.215.1).
- Organisationsverordnung (OV-EJPD) vom 17. November 1999 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (SR 172.213.1).
- Organisationsverordnung (OV-UVEK) vom 6. Dezember 1999 für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (SR 172.217.1).
- Organisationsverordnung (OV-VBS) vom 7. März 2003 für das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (SR 172.214.1).
- Organisationsverordnung (OV-WBF) vom 14. Juni 1999 für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (SR 172.216.1).
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010).
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998 (SR 172.010.1).

6.1.2 Materialien

- Geschäftsprüfungskommissionen des Stände- und Nationalrates. „Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen an die eidgenössischen Räte über die Inspektionen und Aufsichtseingaben im Jahre 1992 vom 6. April 1993.“ In *Bundesblatt 1993*, herausgegeben von Bundeskanzlei; 93.033, 310–348.
- Motion Molina Fabian (18.4336): *Aussenpolitische China-Strategie und Stärkung der interdepartementalen Verwaltungszusammenarbeit*. Zugriff am 15.09.2020, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20184336>.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle. „Kohärenz und strategische Führung der Aktivitäten der DEZA. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats.“ In *Bundesblatt 2007*, herausgegeben von Bundeskanzlei, 2897–2976.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle. „Evaluation der interdepartementalen Zusammenarbeit in der Aussenpolitik. Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der

- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates.“ In *Bundesblatt 2014*, herausgegeben von Bundeskanzlei, 5457–5496.
- Schweizerischer Bundesrat. „Weisungen über die Pflege der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung.“ In *Bundesblatt 2000*, herausgegeben von Bundeskanzlei, 2850–2852.
- Schweizerischer Bundesrat. „Aussenpolitischer Bericht 2000. Präsenz und Kooperation: Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt.“ In *Bundesblatt 2001*, herausgegeben von Bundeskanzlei; 00.091, 261–358.
- Schweizerischer Bundesrat. „Aussenpolitischer Bericht 2018.“ In *Bundesblatt 2019*, herausgegeben von Bundeskanzlei; 19.009, 1505–600.
- Schweizerischer Bundesrat. „Beilage: Bericht über die Menschenrechtsausenpolitik der Schweiz: Bilanz 2011–2014 und Perspektiven.“ In *Bundesblatt 2015*, herausgegeben von Bundeskanzlei, 1215–1264.
- Schweizerischer Bundesrat. „Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz.“ In *Bundesblatt 2010*, herausgegeben von Bundeskanzlei; 10.059, 5133–5222.
- Schweizerischer Bundesrat. „Die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bericht des Bundesrates.“ In *Bundesblatt 2016*, herausgegeben von Bundeskanzlei; 16.061, 7763–7888.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Aussenpolitische Strategie 2012–2015. Bericht des Bundesrats über die aussenpolitischen Schwerpunkte der Legislatur*. 2012. Zugriff am 20.10.2020, <https://www.eda.admin.ch/dam/mission-eu-brussels/de/documents/Aussenpolitische%20Strategie%20DE.pdf>.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Aussenpolitische Strategie 2016–2019. Bericht des Bundesrates über die Schwerpunkte der Legislatur*. 2016. Zugriff am 20.11.2020, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie_DE.pdf.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Aussenpolitische Strategie 2020–2023*. 2020. Zugriff am 20.11.2020, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie-2020-23_DE.pdf.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD). *Bericht zur Finanzmarktpolitik des Bundes*. 2012. Zugriff am 02.12.2020, <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/35762.pdf>.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD). *Finanzmarktpolitik für einen wettbewerbsfähigen Finanzplatz Schweiz*. 2016. Zugriff am 02.12.2020. <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/45749.pdf>.

Schweizerische Eidgenossenschaft, Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). *Strategische Ausrichtung der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik*. 2004. Zugriff am 02.12.2020, https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Wirtschaftslage/grundlagen_wirtschaftspolitik/Strategische%20Ausrichtung%20der%20schweizerischen%20Aussenwirtschaftspolitik.pdf.download.pdf/Strategische%20Ausrichtung%20der%20schweizerischen%20Aussenwirtschaftspolitik.pdf.

6.1.3 Interviews

Interview 1, von Christoph Leuppi mit einem Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, 13. Oktober 2020 via Zoom und Telefon.

Interview 2, von Christoph Leuppi mit einer beim EDA im Bereich der Chinapolitik beschäftigten Person, 20. Oktober 2020 via Skype for Business.

Interview 3, von Christoph Leuppi mit einer beim SECO im Bereich der Chinapolitik beschäftigten Person, 22. Oktober 2020 via Skype for Business.

Interview 4, von Christoph Leuppi mit einem Mitglied des Nationalrats und der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats, 28. Oktober 2020 via Skype.

Interview 5, von Christoph Leuppi mit einem ehemaligen Mitglied des Bundesrates, 3. November 2020 via Zoom.

6.2 Literatur

Bernauer, Thomas, und Dieter Ruloff, Hrsg. *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik. Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der Schweizerischen Bundesverwaltung. Nationales Forschungsprogramm 42*. Chur: Rüegger, 2000.

Ehrenzeller, Bernhard, Benjamin Schindler, Rainer J. Schweizer, und Klaus A. Vallender, Hrsg. *Die Schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*. 3. Aufl. Zürich: Dike, 2014.

Goetschel, Laurent, Magdalena Bernath, und Daniel Schwarz. *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2002.

Guldin, Philippe. „Kohärenz in der Schweizer Aussen- und Entwicklungspolitik.“ PhD diss., Universität Zürich, 2011. Zugriff am 26.10.2020, https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/60936/1/Dissertation_Guldin.pdf.

Hydén, Göran. „The Shifting Grounds of Policy Coherence in Development Co-Operation.“ In *Policy Coherence in Development Co-operation*, herausgegeben von Jacques Forster und Olaf Stokke, 58–77. EADI-Book Series, 22. New York: Frank Cass, 1999.

Klöti, Ulrich, Uwe Serdült, und Thomas Widmer. *Aussenpolitik von innen: Entscheidungsprozesse der schweizerischen Aussenpolitik in den achtziger und neunziger Jahren*. Nationales

Forschungsprogramm Grundlagen und Möglichkeiten der Schweizerischen Aussenpolitik. Synthesis 51. Bern: Schweizerischer Nationalfonds NFP 42, 2000.

Knoepfel, Peter, Frédéric Varone, Werner Bussmann, und Luzius Mader. „Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien.“ In *Einführung in die Politikevaluation*, herausgegeben von Werner Bussmann, Ulrich Klöti und Peter Knoepfel, 78–118. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 1997.

Schnur, Aviva. „Aussenpolitische Situationsdefinition in Bundesrat und Bundesverwaltung.. In *Globaler Wandel und schweizerische Aussenpolitik. Informationsbeschaffung und Entscheidungsfindung der Schweizerischen Bundesverwaltung. Nationales Forschungsprogramm 42*, herausgegeben von Thomas Bernauer und Ruloff Dieter, 45–84. Chur: Rüegger, 2000.

Vatter, Adrian, Christian Rüefli, Daniel Schwarz, und Michael Rheinegger. *Kohärenz in der schweizerischen Aussenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik. Nationales Forschungsprogramm 42+.* Zürich: Rüegger, 2005.

Waldmann, Bernard, Eva Maria Belser, und Astrid Epiney, Hrsg. *Bundesverfassung (Basler Kommentar).* Basel: Helbing und Lichtenhahn, 2015.

Wyss, Stefan, und Willi Zimmermann. *Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik.* Cahiers de l'IDHEAP, Bd. 168. Chavannes-près-Renens: IDHEAP, 1997.

Jana Lichtin

Entwicklung und Diskussion des Kriegsmaterialrechts seit 1972

Development and Discussion of the Law on War Materiel Since 1972

Abstract: Despite Switzerland's international commitment to disarmament and peacebuilding, war materiel worth hundreds of millions of Swiss francs is exported every year. These exports have repeatedly led to debates in Swiss politics ever since the creation of the War Materiel Act in 1972. After an analysis of the constitutional and international legal framework for arms exports, this paper examines which interests and norms have been negotiated in the national legislative process by focusing on parliamentary debates since 1972. Through its interdisciplinary approach, the paper demonstrates that legal concepts have hardly played a role in the political process and that the political arguments have barely changed.

Keywords: Arms Trade, Swiss foreign policy, Neutrality, Federal Act on War Materiel

Jana Lichtin obtained her Master's degree in European Global Studies in 2021. During and after her studies, she completed internships at the EU Delegation to Switzerland and Liechtenstein and at Swiss Radio and Television (SRF). She currently works as an academic associate for Policy Affairs at the General Secretariat of the University of Zurich.

1. Einleitung

Die Frage, unter welchen Umständen die Schweiz als neutraler Staat Kriegsmaterial exportieren darf oder soll, hat mit dem Krieg in der Ukraine wieder an Aktualität gewonnen, neu ist sie jedoch nicht. Rüstungsexporte haben seit Entstehung des Kriegsmaterialgesetzes¹ (KMG) im Jahr 1972 immer wieder zu Debatten in Medien und Politik geführt. Denn obwohl sich die Schweiz international für Abrüstung und Friedensförderung einsetzt,² werden jährlich Waffen im Wert von mehreren Hundert Millionen Franken exportiert.³ Dies auch in Staaten, die in einen bewaffneten Konflikt involviert sind.⁴ Weil in der Bundesverfassung neben dem friedens- und menschenrechtspolitischen Engagement auch die Wahrung der „Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland“⁵ explizit genannt wird, ist die Frage, ob Kriegsmaterialexporte mit der Schweizer Aussenpolitik vereinbar sind, nicht nur eine juristische, sondern vor allem auch eine politische Frage.

Der vorliegende Artikel, der auf einer am Europainstitut verfassten Masterarbeit basiert, untersucht, welche Interessen und Normen in der parlamentarischen Debatte über Kriegsmaterialexporte ausgehandelt werden und inwiefern sich diese seit der Entstehung des Kriegsmaterialgesetzes 1972 verändert haben.

2. Methode

Die Untersuchung geht von der Prämisse aus, dass sich die nationale Gesetzgebung im Rahmen verfassungs- und völkerrechtlicher Normen sowie eines innenpolitischen Aushandlungsprozesses bewegt. Zunächst werden deshalb die rechtlichen Rahmenbedingungen für Kriegsmaterialexporte erörtert. Anschliessend werden die Parlamentsdebatten zum Kriegsmaterialrecht – dazu gehören das Kriegsmaterialgesetz sowie die Kriegsmaterialverordnung⁶ (KMV) – seit 1972 untersucht. Als Hauptquellen dienen dabei die Wortprotokolle der National- und Ständeratsdebatten, weil das

1 Bundesgesetz vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial.

2 Homepage des EDA, Abteilung Sicherheitspolitik, Abrüstung und Nonproliferation, [<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruistung-und-nonproliferation.html>], besucht am 24.04.2022 sowie Homepage des EDA, Abteilung Menschliche Sicherheit, Expertenpool für zivile Friedensförderung, [<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/frieden-menschenrechte/expertenpool-fuerzivilefriedensfoerderung.html>], besucht am 24.04.2022.

3 Im Jahr 2019 wurde Kriegsmaterial im Wert von 728 Millionen Franken in 71 Länder exportiert: Medienmitteilung des SECO vom 3. März 2020, „Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2019“, [<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2020.msg-id-78277.html>], besucht am 24.04.2022.

4 Gemäss Recherchen der NZZ gingen im Jahr 2017 rund 30 Prozent der Kriegsmaterialexporte an Staaten, die in bewaffnete Konflikte involviert waren: Marie-José Kolly et al., „So viele Waffen exportiert die Schweiz bereits heute in Länder, die Krieg führen“, *Neue Zürcher Zeitung* vom 6. Dezember 2018 [<https://www.nzz.ch/schweiz/waffenexporte-schweiz-liefert-vermehrt-in-laender-mit-konflikten-ld.1422907>], besucht am 24.04.2022.

5 Art. 101 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, (fortan zit. BV).

6 Verordnung über das Kriegsmaterial vom 25. Februar 1998.

Parlament als gesetzgebendes Organ Gesetze wesentlich mitgestalten und rechtlichen Wandel vorantreiben kann.⁷

Durch die Verbindung einer juristischen und einer historischen Untersuchung kann dieser Beitrag eine Lücke in der Forschung zur Schweizer Kriegsmaterialausfuhr schliessen. Während die Rechtswissenschaft bisher insbesondere das geltende Recht in deskriptiver und präskriptiver Perspektive untersucht hat,⁸ setzte sich die Geschichtswissenschaft vor allem mit der effektiven Exportpraxis in bestimmten Zeiträumen auseinander.⁹ Punktuell hat die Forschung auch die Entwicklung des Gesetzes und die innenpolitische Debatte analysiert.¹⁰ Was bisher jedoch fehlte, ist eine Analyse, die sowohl die rechtliche Entwicklung als auch die politische Diskussion darüber seit der Entstehung des Gesetzes umfasst und so nicht nur die Rechtsentwicklung, sondern auch die Veränderung der Argumentation vor einem spezifischen historischen Hintergrund aufzuzeigen vermag. Die zentralen Ergebnisse dieser interdisziplinären Analyse werden im Folgenden dargestellt.

7 Adrian Vatter, „Einleitung und Überblick: Macht und Ohnmacht des Parlaments in der Schweiz,“ in *Das Parlament in der Schweiz*, hg. v. Adrian Vatter (Zürich: NZZ libro, 2018), 32.

8 Für Ersteres siehe beispielsweise Hansjörg Meyer, Simon Plüss, und Nicolas Bieri, „Das Kriegsmaterialgesetz,“ in *Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, hg. v. Thomas Cottier und Matthias Oesch (Basel: Helbing Lichtenhahn, 2020), 231–90. Für Letzteres siehe Evelyne Schmid, „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte (2008–2019),“ *Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle*, no 11 (2019): 1184.

9 Beispielsweise Thomas Fischer, „Schweizerische Kriegsmaterialausfuhr nach Lateinamerika in der Zwischenkriegszeit und nach dem Zweiten Weltkrieg,“ *Studien und Quellen*, no. 23 (1997): 171–207; Moisés Prieto Lopez, „Unerhörte Appelle: Moral-Diskurs am Beispiel der spanisch-schweizerischen Waffenausfuhr und des Spanien-Tourismus,“ *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 66, no. 1 (2016): 49–79; Magnus Meister, „Restrictions supposées: les exportations d’armement suisse en Iran et la loi sur le matériel de guerre, 1969–1974,“ in *Kriegsmaterial im Kalten Krieg, Rüstungsgüter in der Schweiz zwischen Militär, Industrie, Politik und Öffentlichkeit*, hg. v. Monika Dommann und Sybille Marti (Basel: Schwabe, 2020), 109–36.

10 Jon A. Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität: schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg* (Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2005), 146–66.

3. Völker- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Zunächst werden die verfassungs- und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen erörtert, die den Export von grundsätzlich zulässigem Kriegsmaterial einschränken.¹¹

3.1) Aussenpolitische Ziele und Zielkonflikte

Die Schweiz ist in der Gestaltung ihrer Aussenpolitik an verfassungsrechtliche Grundsätze gebunden, die sich insbesondere in Art. 54 Abs. 2 der Bundesverfassung finden:¹²

Der Bund setzt sich ein für die Wahrung der Unabhängigkeit der Schweiz und für ihre Wohlfahrt; er trägt namentlich bei zur Linderung von Not und Armut in der Welt, zur Achtung der Menschenrechte und zur Förderung der Demokratie, zu einem friedlichen Zusammenleben der Völker sowie zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.¹³

Die aussenpolitische Zielsetzung gilt auch für den Bereich der Aussenwirtschaftspolitik, zu dem der Kriegsmaterialexport gehört.¹⁴ Im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik schreibt Art. 101 Abs. 1 ausserdem vor, dass der Bund „die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland“¹⁵ wahrh.¹⁶

Weil die aussenpolitischen Ziele sehr abstrakt formuliert sind, müssen sie in der Rechtsetzung und Rechtsanwendung konkretisiert werden.¹⁷ Welche aussenpolitischen Grundsätze für Kriegsmaterialexporte inwiefern relevant sind, ist jedoch weder aus dem Kriegsmaterialrecht noch aus der Forschungsliteratur eindeutig zu entnehmen.¹⁸ Zudem kann gerade das wirtschaftliche Ziel aus Art. 101 mit den humanitären, menschenrechts- und friedenspolitischen Zielen aus Art. 54 Abs. 2 in Konflikt geraten.¹⁹ So können Kriegsmaterialexporte beispielsweise das Engagement der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit unglaublich

11 Nicht eingegangen wird auf Völkerrechtsverträge, die sowohl Einsatz als auch Weitergabe bestimmter Waffen für die Vertragsstaaten generell verbieten. Für eine Erläuterung dieser Abkommen siehe Meyer, Plüss, und Bieri, „Kriegsmaterialgesetz“, 277–78.

12 Bernhard Ehrenzeller et al., *St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung* (Zürich: Dike, 2014), Art. 54, Rz. 21.

13 Art. 54 Abs. 2. BV.

14 Erika Schläppi und Walter Kälin, *Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik: Konflikte und Konvergenzen* (Chur: Verlag Rüegger, 2001), 4; Astrid Epiney und David Furger, „Zur Tragweite der aussenpolitischen Grundsätze der Bundesverfassung im Zusammenhang mit der Erteilung von Exportrisikoversicherungen,“ *Freiburger Zeitschriften zum Europarecht*, no. 13 (2011): 11; Meyer, Plüss, und Bieri, „Kriegsmaterialgesetz,“ 245.

15 Art. 101 Abs. 1 BV.

16 Ehrenzeller et al., *Die Schweizerische Bundesverfassung*, Art. 54, Rz 19.

17 Ehrenzeller et al., *Die Schweizerische Bundesverfassung*, Art. 54, Rz 35.

18 Ebd., Rz 38.

19 Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser, und Astrid Epiney, *Basler Kommentar, Bundesverfassung* (Basel: Helbing Lichtenhahn, 2015), Art. 54, Rz 13; Jörg Künzli, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes, Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten* (Bern: Stämpfli, 2008), 177.

machen.²⁰ Da weder der Wortlaut von Art. 54 Abs. 2 noch seine Entstehungsgeschichte auf eine Rangordnung der einzelnen Ziele hinweisen, sind diese als gleichrangig zu erachten.²¹ Für die Lösung von Zielkonflikten verweist Epiney auf das Prinzip der „praktischen Konkordanz“.²²

Dabei besteht jedoch grosser Gestaltungsspielraum für die Gesetzgebung und die zuständigen Behörden.²³ Obwohl die in der Bundesverfassung verankerten aussenpolitischen Ziele rechtlich verbindlich sind, ist die Reichweite der rechtlichen Steuerung fraglich, weil die Ziele nicht konkretisiert werden und ihre normative Dichte somit begrenzt ist.²⁴ Dies trifft insbesondere auf potenzielle Zielkonflikte zu, da der Verfassungstext dazu keine Lösungsvorgaben enthält.²⁵ So wäre es wohl nur in Ausnahmefällen möglich, einen Verstoss gegen die in der Verfassung verankerten aussenpolitischen Ziele nachzuweisen.²⁶ Schliesslich kommt dem Recht bei der Steuerung der Aussenpolitik deswegen nur wenig Bedeutung zu.²⁷

3.2) Rechtspflichten eines dauernd neutralen Staates bei Kriegsmaterialexporten

Ebenfalls von Bedeutung ist das Neutralitätsrecht. Während die allgemeine Neutralität sich nur auf einen spezifischen internationalen bewaffneten Konflikt bezieht und keine Wirkung auf andere Konflikte hat,²⁸ bezieht sich die dauernde Neutralität auch auf alle zukünftigen internationalen bewaffneten Konflikte.²⁹ Die Schweiz gilt seit dem 19. Jahrhundert als dauernd neutral und verpflichtet sich damit bereits in Friedenszeiten, im Falle eines internationalen bewaffneten Konfliktes neutral zu bleiben.³⁰

Im Konfliktfall gelten für einen dauernd neutralen Staat die gleichen Rechtspflichten wie bei der allgemeinen Neutralität.³¹ Die hauptsächliche Rechtspflicht besteht in der sogenannten

20 Laurent Goetschel, Magdalena Bernath, und Daniel Schwarz, *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten* (Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2002), 203; Künzli, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes*, 177.

21 Ehrenzeller et al., *Die Schweizerische Bundesverfassung*, Art. 54, Rz. 21; Waldman, Belser, und Epiney, *Bundesverfassung*, Art. 54, Rz. 36.

22 Waldman, Belser, und Epiney, *Bundesverfassung*, Art. 54, Rz. 36.

23 René Rhinow, Markus Schefer, und Peter Uebersax, *Schweizerisches Verfassungsrecht* (Basel: Helbing Lichtenhahn, 2016), 16, Rn. 89; Künzli, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes*, 173.

24 Rhinow, Schefer, und Uebersax, *Schweizerisches Verfassungsrecht*, 16, Rz. 85–86; Künzli, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes*, 168.

25 Waldman, Belser, und Epiney, *Bundesverfassung*, Art. 101, Rz. 9.

26 Ebd., Art. 54, Rz. 42.

27 Ebd., Art. 54, Rz. 42 sowie Art. 101, Rz. 9.

28 Alexander Spring, *The International Law Concept of Neutrality in the 21st Century: an Analysis of Contemporary Neutrality with a Focus on Switzerland* (Zürich: Dike, 2014), 36.

29 Ebd., 39.

30 Ebd., 39, 54.

31 Ebd., 107.

Enthaltungspflicht, gemäss welcher der (dauernd) neutrale Staat an keinem internationalen bewaffneten Konflikt teilnehmen darf.³² Dazu gehört gemäss Art. 6 der XIII. Haager Konvention und Gewohnheitsrecht auch der staatliche Export von Kriegsmaterial an Mächte, die in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind.³³ Der Export von Kriegsmaterial durch Private ist gemäss Art. 7 der V. Haager Konvention hingegen nicht verboten.³⁴ Die herrschende Lehre geht jedoch davon aus, dass diese Auffassung überholt ist.³⁵ So hat beispielsweise Oeter dargelegt, dass die Trennung zwischen staatlichem und privatem Kriegsmaterialhandel in der neueren Staatenpraxis nicht mehr besteht.³⁶ Denn Rüstungsexporte werden unterdessen in allen westlichen Industriestaaten durch ein staatliches Kontrollregime eingeschränkt.³⁷ Somit könne der Export dem Staat eindeutig zugerechnet werden und unterliege deshalb den gleichen Regeln.³⁸

Das Neutralitätsrecht verbietet also sowohl den staatlichen als auch den privaten Export von Kriegsmaterial an Staaten, die in einen internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt sind. Allerdings sind die meisten Konflikte heute innerstaatlich, worauf das Neutralitätsrecht keine Anwendung findet.³⁹ Hinzu kommt, dass für dauernd neutrale Staaten in Bezug auf den Kriegsmaterialhandel keine sekundären Rechtspflichten während Friedenszeiten bestehen.⁴⁰ Das Neutralitätsrecht schränkt den Kriegsmaterialhandel somit zwar theoretisch ein, die effektive Bedeutung ist aber begrenzt.⁴¹

Als wichtiger erachtet wird in der Forschungsliteratur deshalb die Neutralitätspolitik.⁴² Diese bezeichnet gemäss Definition des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) „die Gesamtheit der Massnahmen, die ein neutraler Staat von sich aus ergreift, um die Berechenbarkeit und Glaubwürdigkeit seiner dauernden Neutralität zu gewährleisten.“⁴³ In

³² Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 152.

³³ Art. 6 Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs vom 18. Oktober 1907; Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 199.

³⁴ Art. 7 Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907; Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 200.

³⁵ Stefan Oeter, *Neutralität und Waffenhandel* (Berlin: Springer, 1992), 148, 216; Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 202; Künzli, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes*, 417.

³⁶ Oeter, *Neutralität und Waffenhandel*, 216.

³⁷ Ebd., 250.

³⁸ Ebd., 217; Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 203.

³⁹ Oeter, *Neutralität und Waffenhandel*, 87; Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 127–28.

⁴⁰ Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 207.

⁴¹ David Furger, „Due Diligence bei der Waffenausfuhrgenehmigung. Zu den völkerrechtlichen Anforderungen an die nationale Kriegsmaterialkontrolle,“ *Sicherheit & Recht*, no. 3 (2018): 173.

⁴² Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 208; Furger, „Due Diligence bei der Waffenausfuhrgenehmigung,“ 173.

⁴³ Homepage des EDA, Sektion Völkerrecht, Neutralität, 4. April 2022 [<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/neutralitaet.html>], besucht am 24.04.2021.

Bezug auf den Kriegsmaterialhandel soll so verhindert werden, dass Schweizer Waffen in einem Krieg zur Anwendung kommen, weil dies der Glaubwürdigkeit der Schweizer Neutralität schaden würde.⁴⁴ So könne es für einen dauernd neutralen Staat durchaus sinnvoll sein, das Neutralitätsrecht auch auf innerstaatliche Konflikte anzuwenden, um die Glaubwürdigkeit der Neutralität zu stärken.⁴⁵ Zur Neutralitätspolitik gehört auch die Wahl der Schweiz zur „bewaffneten Neutralität“, um die Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz sicherzustellen.⁴⁶

3.3) Humanitäres Völkerrecht und internationaler Menschenrechtsschutz

Sowohl aus dem humanitären Völkerrecht als auch aus den Menschenrechten lassen sich gewisse Einschränkungen für den Export von Kriegsmaterial ableiten.⁴⁷ Erst 2013 wurden diese mit dem Vertrag über den Waffenhandel, auch ATT (Arms Trade Treaty)⁴⁸ genannt, erstmals in einem rechtlich bindenden, internationalen Vertragswerk als Kriterien für den Transfer von Kriegsmaterial kodifiziert.⁴⁹

Als Kernbestimmungen des Vertrags gelten Artikel 6 und 7, welche die materiellen Kriterien für Waffentransfers festlegen.⁵⁰ Diese sind verboten, wenn der Staat

zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Genehmigung Kenntnis davon hat, dass die Waffen oder Güter bei der Begehung von Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, schweren Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949, Angriffen auf zivile Objekte oder Zivilpersonen, die als solche geschützt werden, oder anderen Kriegsverbrechen im Sinne völkerrechtlicher Übereinkünfte, deren Vertragspartei er ist, verwendet werden würden.⁵¹

Damit wird eine materielle Primärregel kodifiziert, die Waffentransfers unter bestimmten Umständen absolut verbietet.⁵² Laut Jørgensen trägt diese Bestimmung dazu bei, bereits etablierte Normen des Völkerrechts zu stärken. So besteht bereits aufgrund Art. 1 der Genfer Konventionen eine Pflicht zur Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts. Und Art. 1 der

44 Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 208.

45 Ebd., 128.

46 Ebd., 192.

47 Nina H. B. Jørgensen, „State Responsibility for Aiding or Assisting International Crimes in the Context of the Arms Trade Treaty,“ *American Journal of International Law* 108, no. 4 (2014): 725.

48 Vertrag über den Waffenhandel vom 2. April 2013 (fortan zit. ATT).

49 David Furger, *Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit für grenzüberschreitende Waffentransfers* (Zürich: Schulthess, 2013), 434.

50 Jørgensen, „State Responsibility,“ 723.

51 Art. 6 Abs. 3 ATT.

52 Jørgensen, „State Responsibility,“ 725.

Völkermordkonvention verpflichtet die Staaten, Völkermord zu verhindern.⁵³ Die Voraussetzung, dass der Staat „zum Zeitpunkt der Genehmigung Kenntnis“ der Völkerrechtsverletzung haben muss, sei zudem eng mit jenem des Beihilfetatbestands aus den Artikelentwürfen über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln verbunden.⁵⁴

Ist der Transfer nach Art. 6 Abs. 3 ATT nicht verboten, hat der Staat bei Exporten zusätzlich eine Risikobeurteilung durchzuführen.⁵⁵ Gemäss Art. 7 Abs. 1 ATT muss dann geprüft werden, ob die Waffen

- a) zu Frieden und Sicherheit beitragen oder diese untergraben würden;
- b) dazu verwendet werden könnten:
 - i) eine schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts zu begehen oder zu erleichtern,
 - ii) eine schwere Verletzung der internationalen Menschenrechtsnormen zu begehen oder zu erleichtern⁵⁶

Das Ausfuhrgeschäft muss schliesslich verboten werden, wenn bei der Prüfung ein „überwiegendes Risiko“ festgestellt wird, dass der Export zu einer der in Art. 7 Abs. 1 ATT genannten Folgen führt.⁵⁷ Der Begriff „überwiegendes Risiko“ ist völkerrechtlich nicht klar definiert, aber bedeute im generellen Sprachgebrauch „wichtiger als alle anderen Erwägungen.“⁵⁸ Dies impliziere, dass bei der Prüfung von Waffenexporten die positiven und negativen Folgen abgewogen werden müssen.⁵⁹ Manchmal seien die zu erwartenden positiven Auswirkungen von Waffentransfers grösser als die negativen Konsequenzen eines möglichen Missbrauchs, beispielsweise, wenn die Waffen eingesetzt werden, um sich gegen Völkermord zu verteidigen oder das Recht auf Selbstbestimmung auszuüben.⁶⁰ Bei der Beurteilung dieses Risikos kommt den Staaten jedoch grosser Ermessensspielraum zu.⁶¹

53 Jørgensen, „State Responsibility,“ 725; Art. 1 Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948; Art. 1 Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949.

54 Jørgensen, „State Responsibility,“ 727.

55 Ebd.; Art. 6 Abs. 3 ATT.

56 Art. 7 Abs. 1 ATT.

57 Art. 7 Abs. 3 ATT.

58 Stuart Casey-Maslen et al., *The Arms Trade Treaty: a Commentary*, Oxford commentaries on international law (Oxford: Oxford University Press, 2016), Art. 7 ATT, Rz 7.91.

59 Ebd.

60 Ebd., Rz 7.92.

61 Max Mutschler, „Rüstungskontrolle durch den internationalen Waffenhandelsvertrag,“ *Sicherheit & Frieden*, no. 3 (2018): 123; Furger, *Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit*, 446.

4. Diskussion des Kriegsmaterialrechts seit 1972

Insgesamt hat die rechtswissenschaftliche Analyse gezeigt, dass die verfassungs- und völkerrechtlichen Normen Kriegsmaterialexporte zwar einschränken, aber dabei erheblicher Spielraum für die Gesetzgebung und -anwendung besteht. Für die nationale Gesetzgebung sind deshalb weniger völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben relevant, als vielmehr politische Erwägungen, die im Folgenden anhand der Entwicklungsgeschichte des Kriegsmaterialrechts analysiert werden.

4.1) Vom Bührle-Skandal zum Kriegsmaterialgesetz (1968–1973)

Bis 1972 gab es keine Vorgaben zum Kriegsmaterialexport auf Gesetzesebene.⁶² Dies änderte sich durch den sogenannten Bührle-Skandal von 1968, als bekannt wurde, dass das Unternehmen Oerlikon-Bührle zwischen 1963 und 1968 illegal Fliegerabwehrgeschütze in Gebiete geliefert hatte, für die ein Waffenembargo des Bundesrates bestand.⁶³ Insbesondere die Tatsache, dass Schweizer Waffen im Biafra-Krieg zum Einsatz kamen, wo sich die Schweiz gleichzeitig für die Linderung der humanitären Not ebenjenes Kriegs einsetzte, löste bei der Bevölkerung Entrüstung aus.⁶⁴

Als Reaktion reichte der Schweizerische Friedensrat im September 1970 eine Volksinitiative ein, die Kriegsmaterialexporte nur noch an die neutralen Staaten Europas erlauben wollte.⁶⁵ Mit Hinweis auf die notwendige Unabhängigkeit der Schweizer Rüstungsindustrie empfahl der Bundesrat die Initiative zur Ablehnung und unterbreitete dem Parlament ein Gesetz als Gegenvorschlag.⁶⁶ Die Parlamentsdebatte entwickelte sich zu einer Grundsatzdiskussion über die Kohärenz der Schweizer Aussenpolitik,⁶⁷ bei der beide Seiten mit der Neutralität und deren Glaubwürdigkeit argumentierten. Für die politische Linke schaden Waffenexporte der Neutralität, denn Neutralitätspolitik hiess für sie auch Friedenspolitik.⁶⁸ So war für SP-Nationalrat Renschler „das Bildnis der humanitären Schweiz unecht, solange wir die Lieferung von Kriegsmaterial ins Ausland nach der bisherigen Praxis gestatten.“⁶⁹ Während die Befürworter:innen einer strengen Kontrolle also auf den Widerspruch zwischen Waffenausfuhr und Neutralität hinwiesen, sahen der Bundesrat und die Bürgerlichen die Waffenausfuhr als notwendige Bedingung für den Erhalt der Neutralität an.⁷⁰ Für sie war Neutralität nämlich nur glaubwürdig, wenn der Staat unabhängig

62 Für eine Darstellung der Rechtslage vor 1972 siehe Meyer, Plüss, und Bieri, „Kriegsmaterialgesetz,“ 245–46.

63 Beispielsweise nach Südafrika, Nigeria, Israel oder Saudi-Arabien: Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 148.

64 Ebd.

65 Ebd., 149.

66 BBl 1971 I 1588.

67 Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 150.

68 Votum Schmid, AB 1972, N 149; Votum Renschler, AB 1972, N, 138; Votum Rasser, AB 1972, N, 150.

69 Votum Renschler, AB 1972, N, 138.

70 Votum Graf, AB 1972, N, 129; Votum Gnägi, AB 1972, N, 157; BBl 1971 I 1588.

ist und seine Neutralität selbst verteidigen kann. Dafür sei eine eigenständige Rüstungsindustrie notwendig, die wiederum auf Exporte angewiesen sei, um zu überleben.⁷¹ Das Konzept der bewaffneten Neutralität hatte mit dem Zweiten Weltkrieg eine Aufwertung erfahren, da darin der Grund gesehen wurde, dass die Schweiz vom Krieg verschont geblieben war.⁷²

In der Beratung der konkreten Exportkriterien wurden auch Menschenrechte diskutiert, sie behielten aber eine untergeordnete Bedeutung. Die Mehrheit des Parlamentes empfand es als anmassend, sich in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen. So gab beispielsweise FDP-Ständerat Jauslin zu Bedenken, dass sich die Schweiz nicht anmassen könne, über die Menschenrechtssituation in anderen Staaten zu urteilen, wo doch verschiedene Meinungen darüber beständen, was unter Menschenrechten zu verstehen sei.⁷³ Dabei wurde auf Seiten der Bürgerlichen auch Misstrauen gegenüber der UNO deutlich, auf deren Praxis sie sich keinesfalls in einem Schweizer Gesetz berufen wollten.⁷⁴ Die Schweiz stand damals abseits der internationalen Bemühungen um Menschenrechte, da sie dem Europarat erst 1963 und der UNO noch gar nicht beigetreten war und sich dementsprechend auch nicht an der Ausarbeitung der Menschenrechtskonventionen beteiligt hatte.⁷⁵

Als die Volksinitiative im September 1972 abgelehnt wurde, trat das Kriegsmaterialgesetz mit folgenden Ausfuhrbestimmungen in Kraft:⁷⁶

Es werden keine Ausfuhrbewilligungen erteilt,

- a) nach Gebieten, in denen ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher auszubrechen droht oder sonstwie gefährliche Spannungen bestehen;
- b) wenn Grund zur Annahme besteht, dass Kriegsmateriallieferungen in ein bestimmtes Land die von der Schweiz im internationalen Zusammenleben verfolgten Bestrebungen, insbesondere zur Achtung der Menschenwürde sowie im Bereich der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe, beeinträchtigen⁷⁷

Zwar wurde damit ein menschenrechtliches Kriterium ins Gesetz aufgenommen, doch war nicht die Missachtung der Menschenrechte im Empfängerstaat ausschlaggebend,

71 Votum Graf, AB 1972, N, 129; Votum Egli, AB 1972, N, 135; Votum Gnägi, AB 1972, N, 157.

72 Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 55; Georg Kreis, „Neutralität und Neutralitäten,“ in *Die Geschichte der Schweiz*, hg. v. Georg Kreis (Basel: Schwabe, 2014), 308–09.

73 Votum Jauslin, AB 1972, S, 384–85.

74 Votum Grosjean, AB 1972, S, 385; Votum Honegger, AB 1972, S, 386; Votum Heimann, AB 1972, S, 386; Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 156.

75 Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 72–73, 91.

76 Meyer, Plüss, und Bieri, „Kriegsmaterialgesetz,“ 247.

77 Art. 11 Abs. 2 KMG 1972.

sondern die Menschenrechtspolitik der Schweiz. Auch in Bezug auf die humanitäre Hilfe und Entwicklungsländer orientierte sich das Gesetz nicht an der Lage im Empfängerstaat, sondern an den politischen Aktivitäten der Schweiz. Somit zielte das Gesetz vor allem darauf ab, die Kohärenz der Aussenpolitik zu stärken. Im Parlament wurde dann auch gar nicht diskutiert, was unter den humanitären und menschenrechtlichen Bestrebungen der Schweiz zu verstehen sei. Somit kam der Exekutive grosser Spielraum zu, Inhalt und Tragweite von Art. 11 Abs. 2 zu bestimmen.⁷⁸

4.2) Vom Kriegsmaterialgesetz zu dessen Totalrevision (1973–1996)

Tatsächlich wurde das KMG durch den Bundesrat in der Folge eher lasch ausgelegt. Nach der Verabschiedung des Gesetzes sorgten insbesondere die Exporte nach Spanien und Iran für Diskussionen im Parlament. So reichte die politische Linke mehrere Vorstösse ein, die auf den Missbrauch von Menschenrechten hinwiesen und Waffenexporte in diese Staaten deshalb verbieten wollten.⁷⁹ Neben Deutschland und Österreich gehörten der Iran unter Mohammed Reza Pahlavi sowie die Franco-Regierung in Spanien seit 1970, respektive 1973, zu den Hauptkunden der Schweizer Rüstungsindustrie.⁸⁰ Menschenrechtliche Aspekte spielten, trotz expliziter Erwähnung im Gesetz, kaum eine Rolle in der Ausfuhrpraxis.⁸¹

Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise fand unter dem Druck der Bürgerlichen ab Mitte der 70er Jahre zudem eine Lockerung der Ausfuhrpraxis statt.⁸² So nahm das Parlament zwei Vorstösse an, die dem Bundesrat sein Einverständnis gaben, das Kriegsmaterialgesetz weniger restriktiv auszulegen.⁸³ In der Parlamentsdebatte wurden die moralischen Aspekte, die in der Gesetzgebung von 1972 aufgrund des Bührlé-Skandals berücksichtigt worden waren, nun „zunehmend von wirtschaftlichen, beschäftigungs- und rüstungspolitischen Argumenten in den Hintergrund gedrängt.“⁸⁴

⁷⁸ Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 157–58.

⁷⁹ Siehe beispielsweise Einfache Anfrage Schmid, AB 1975, N, 582 oder Einfache Anfrage Carobbio, AB 1976, N, 855–56.

⁸⁰ Amnesty International Schweizer Sektion, *Menschenrechte und Waffenausfuhr: eine Darstellung der Zusammenhänge, Gesetzgebung und Praxis in der Schweiz* (Bern: Amnesty International, Schweizer Sektion, 1988), 20; Meister, „Les exportations d’armement suisse en Iran et la loi sur le matériel de guerre“, 112.

⁸¹ Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 161.

⁸² Motion Friedrich, AB 1979, N, 966–68; Motion Herzog, AB 1979, S, 86–92; Amnesty International, *Menschenrechte und Waffenausfuhr*, 20, 23; Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 163–64; Prieto Lopez, *Unerhörte Appelle*, 63, 77.

⁸³ Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 164; Amnesty International, *Menschenrechte und Waffenausfuhr*, 23.

⁸⁴ Fanzun, *Die Grenzen der Solidarität*, 163–64.

Die kulante Ausführungspraxis des Bundesrates während des Golfkriegs führte 1991 schliesslich zur Lancierung der Volksinitiative „für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr“ durch die SP und Friedensorganisationen.⁸⁵ Im Februar 1995 präsentierte der Bundesrat daraufhin einen Entwurf für eine Totalrevision des KMG als indirekten Gegenvorschlag.⁸⁶ Darin wurden unter anderem die Bewilligungskriterien für die Kriegsmaterialausfuhr neu gefasst.⁸⁷ Gemäss dem neuen Art. 22 KMG durften Exporte bewilligt werden, „wenn dies dem Völkerrecht, den internationalen Verpflichtungen und den Grundsätzen der schweizerischen Aussenpolitik nicht widerspricht.“⁸⁸ In Art. 5 der zugehörigen Kriegsmaterialverordnung wurden konkrete Faktoren zur Berücksichtigung ausgeführt, wobei die Nichteinhaltung jedoch nicht zu einer klar vorgegebenen Rechtsfolge führte.⁸⁹

[...] Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen:

- a. die Aufrechterhaltung des Friedens, der internationalen Sicherheit und der regionalen Stabilität;
- b. die Situation im Innern des Bestimmungslandes, insbesondere bezüglich der Respektierung der Menschenrechte;
- c. die Bestrebungen der Schweiz im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit;
- d. das Verhalten des Bestimmungslandes gegenüber der Staatengemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Einhaltung des Völkerrechts;
- e. die Haltung der Länder, die sich zusammen mit der Schweiz an internationalen Exportkontrollregimes beteiligen.⁹⁰

Die Analyse der Parlamentsdebatte zwischen der Entstehung und der Totalrevision des Kriegsmaterialgesetzes zeigt, dass die Befürworter:innen einer restriktiven Praxis immer noch dieselben Argumente wie bereits 1972 aufführten. So kritisierten sie insbesondere, dass Waffenexporte der Glaubwürdigkeit der Neutralität und dem humanitären Engagement der Schweiz schaden würden.⁹¹ Die Gegner:innen der Initiative verwiesen hingegen hauptsächlich auf wirtschaftliche und rüstungspolitische Argumente.⁹² Wie bereits 1972 wurde zudem argumentiert, dass ein Ausfuhrverbot zu Auslandsabhängigkeit führe, weil die Schweizer Rüstungsindustrie nicht ohne

85 Meyer, Plüss, und Bieri, „Kriegsmaterialgesetz,“ 246; The Graduate Institute of International Studies, „IV. Aussenwirtschaftspolitik,“ in *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* 11, 102–23. Genf: The Graduate Institute of International Studies, 1992.

86 BBl 1995 II, 1027–99.

87 Ebd., 1062.

88 Art. 22 KMG.

89 Meyer, Plüss, und Bieri, „Kriegsmaterialgesetz,“ 265.

90 Art. 5 KMG 1998.

91 Votum Gerwig, AB 1979, N, 972; Votum Blunschy, AB 1979, N, 1033.

92 Votum Bonny, AB 1996, N, 71; Votum Maspoli, AB 1996, N, 79–80; Votum Müller, AB 1996, N, 89.

Exporte überleben könne.⁹³ Im Gegensatz zu 1972, wo dies vor allem im Hinblick auf die bewaffnete Neutralität als unmöglich betrachtet wurde, fiel der Begriff „Neutralität“ jetzt aber nur noch vereinzelt.⁹⁴ Während die Neutralität mit dem Ende des Kalten Kriegs an Wichtigkeit zu verlieren schien, gewann die UNO an Bedeutung. Waren 1972 insbesondere die Bürgerlichen darum bemüht, sich keinesfalls auf die Vereinten Nationen zu beziehen, verwiesen diese nun explizit auf das Selbstverteidigungsrecht der UNO-Charta, um Kriegsmaterialexporte zu legitimieren.⁹⁵

4.3) Anpassungen der Kriegsmaterialverordnung (1997–2019)

Nach der Totalrevision wurden Kriegsmaterialexporte hauptsächlich bezüglich der Menschenrechtslage und nur von einzelnen Parlamentarier:innen der politischen Linken hinterfragt.⁹⁶ Bei der Mehrheit des Parlaments und beim Bundesrat fand dies kaum Gehör.⁹⁷ Im Gegenteil: Im Juni 2005 lockerte der Bundesrat seine Ausfuhrpraxis und bewilligte Exporte nach Pakistan, Indien, Irak und Südkorea, die zuvor einem faktischen Embargo der Schweiz unterstanden hatten.⁹⁸

Als Reaktion auf die Lockerung reichte das „Bündnis gegen Kriegsmaterialexporte“ im September 2007 eine Volksinitiative ein, die ein totales Exportverbot für Kriegsmaterial forderte.⁹⁹ Die Initiative wurde im November 2009 zwar abgelehnt,¹⁰⁰ der Bundesrat hatte aber als Reaktion die Ausfuhrkriterien in der Kriegsmaterialverordnung verschärft.¹⁰¹ So wurden in Art. 5 Abs. 2 neu Kriterien festgelegt, die zwingend zur Verweigerung der Ausfuhrbewilligung führen.¹⁰² Die Erteilung einer Bewilligung war nun verboten, wenn:

- a) das Bestimmungsland in einen internen oder internationalen bewaffneten Konflikt verwickelt ist;
- b) das Bestimmungsland Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzt;
- c) das Bestimmungsland auf der jeweils geltenden OECD-DAC Liste der Empfängerländer öffentlicher Entwicklungshilfe unter den am wenigsten entwickelten Ländern aufgeführt ist;

⁹³ Votum Leu, AB 1996, N 80; Votum Hess, AB 1996, N, 81–82.

⁹⁴ Beispielsweise bei Votum Fehr, AB 1996, N, 88.

⁹⁵ Votum Leu, AB 1996, N, 80; Votum Hess, AB 1996, N, 81; Votum Fritschi, AB 1996, N, 86.

⁹⁶ Siehe beispielsweise 00.3583 Interpellation Haering Binder vom 6. Oktober 2000: „Ruag-Kanonen für Jordanien“ und 04.3370 Motion Gentil vom 17. Juni 2004: „Kein Kriegsmaterial nach Saudi-Arabien“.

⁹⁷ Siehe beispielsweise Votum Deiss, AB 2004, S, 619.

⁹⁸ Jörg Künzli, „Blosse Pendelausschläge oder nachhaltige Richtungsänderung des schweizerischen Rüstungsexportrechts,“ *Sicherheit & Recht*, no. 2 (2009): 143.

⁹⁹ Schmid, „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte,“ 1174; BBl 2008, 7526.

¹⁰⁰ Schmid, „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte,“ 1174.

¹⁰¹ Ebd., 1772, 1174.

¹⁰² Ebd., 1174.

- d) im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass die auszuführenden Waffen gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt werden;
- e) im Bestimmungsland ein hohes Risiko besteht, dass die auszuführenden Waffen an einen unerwünschten Endempfänger weitergegeben werden¹⁰³

Allerdings bedürfen auch diese Kriterien einer Auslegung durch die zuständigen Behörden und den Bundesrat. Insbesondere die Frage, ab wann ein Staat in einen bewaffneten Konflikt verwickelt ist, ist umstritten.¹⁰⁴ Ebenfalls hat der Bundesrat mehrfach darauf hingewiesen, dass er aus neutralitätsrechtlicher Sicht nicht verpflichtet wäre, Kriegsmaterialexporte durch Private zu verbieten, sondern dies aus neutralitätspolitischen Gründen tue.¹⁰⁵ Dass die Unterscheidung zwischen privatem und staatlichem Kriegsmaterialhandel nicht mehr gilt und der private Handel durch das Völkergewohnheitsrecht ebenfalls verboten ist, wurde im vorliegenden Artikel bereits dargelegt und die Auslegung des Bundesrates wiederholt durch die Lehre kritisiert.¹⁰⁶

Zudem hat der Bundesrat die Kriegsmaterialverordnung bereits wenige Jahre später wieder gelockert. Nach Annahme einer Motion der Sicherheitspolitischen Kommission des Ständerates waren Kriegsmaterialexporte in Staaten mit systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen ab 2014 nicht mehr grundsätzlich verboten. Stattdessen müssen die Behörden prüfen, wie hoch das Risiko für eine Verwendung des Kriegsmaterials für die systematische und schwerwiegende Verletzung von Menschenrechten ist.¹⁰⁷ Im September 2017 forderten die Rüstungsunternehmen auch eine Lockerung des Verbots für innerstaatliche bewaffnete Konflikte.¹⁰⁸ Trotz breiter Kritik im Parlament¹⁰⁹ kündigte der Bundesrat im Juni 2018 eine Anpassung der KMV an, sodass Exporte an Bürgerkriegsländer erlaubt würden, „wenn kein Grund zur Annahme besteht, dass das auszuführende Kriegsmaterial im internen bewaffneten Konflikt eingesetzt wird.“¹¹⁰

¹⁰³ Art. 5 Abs. 2 KMV 2008.

¹⁰⁴ Schmid, „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte,“ 1177.

¹⁰⁵ Siehe beispielsweise Stellungnahme des Bundesrates vom 14. November 2012 zur Interpellation Chevalley (12.3807) vom 26. September 2012: „Kriegsmaterial. Achtung, nur für friedliche Zwecke verwenden!“.

¹⁰⁶ Künzli, *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes*, 416–18; Spring, *The International Law Concept of Neutrality*, 211–12.

¹⁰⁷ 13.3662 Motion SIK-S vom 25. Juni 2013: „Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen“; Schmid, „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte,“ 1176.

¹⁰⁸ Hans-Peter Schwald und Stefan Halter, „Der Richtungsentscheid des Bundesrates zur Revision der Kriegsmaterialverordnung,“ *Sicherheit & Recht*, no. 3 (2018): 221.

¹⁰⁹ Schmid, „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte,“ 1176; Fragen 18.5026–18.5031 vom 27. Februar 2018: „Die Kriegsmaterialverordnung nicht demontieren“.

¹¹⁰ Medienmitteilung des Bundesrats vom 15. Juni 2018, „Kriegsmaterialverordnung wird angepasst,“ [<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-71161.html>], besucht am 24.04.2022.

Um dies zu verhindern und die Lockerung von 2014 rückgängig zu machen, hatte eine breite Allianz aus der Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA), Grünen, SP, EVP, CVP, Grünliberalen und BDP sowie Hilfswerken die sogenannte Korrektur-Initiative angekündigt. Zudem sollten die Exportkriterien auf Gesetzes- und Verfassungsebene verankert werden, um die Mitsprache von Parlament und Bevölkerung zu gewährleisten.¹¹¹ Der breite Widerstand bewegte den Bundesrat schliesslich im Oktober 2018 dazu, auf die Anpassung der KMV zu verzichten.¹¹² 2021 präsentierte der Bundesrat ausserdem einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative, der die Hauptanliegen der Initiant:innen übernahm: So wurden die Exportkriterien aus Art. 5 KMV neu auf Gesetzesebene verankert und die Ausnahmeregelung für Staaten mit systematischen und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen rückgängig gemacht.¹¹³ Nachdem der Gegenvorschlag vom Parlament im Oktober 2021 angenommen wurde, zog das Initiativkomitee die Volksinitiative schliesslich zurück.¹¹⁴

5. Fazit

Die Analyse der Parlamentsdebatten hat gezeigt, dass die Rechtsentwicklung jeweils durch Volksinitiativen angetrieben wurden, die wiederum durch die parlamentarische Kritik an der Ausführpraxis des Bundesrates entstanden sind. Sowohl die Entstehung und die Totalrevision des KMG als auch die Verschärfung der Exportkriterien von 2008 und 2021 können als Reaktion auf Volksinitiativen gedeutet werden, die zu einer äusserst restriktiven Ausfuhrpolitik geführt hätten. Obwohl die Initiativen chancenlos waren, kommt ihnen somit dennoch eine zentrale Rolle in der Rechtsentwicklung zu.¹¹⁵

Auf der Ebene des Diskurses konnte zudem dargelegt werden, dass sich die Argumentation seit 1968 kaum verändert hat. Während bei den Gegner:innen einer strengen Ausfuhrkontrolle hauptsächlich sicherheitspolitische und wirtschaftliche Argumente geltend gemacht werden,

111 Homepage Korrektur-Initiative, Hauptargumente [<https://korrektur-initiative.ch/initiative/die-hauptargumente/>], besucht am 24.04.2022.

112 Medienmitteilung des Bundesrates vom 31. Oktober 2018, „Der Bundesrat verzichtet auf Anpassung der Kriegsmaterialverordnung,“ [<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72742.html>], besucht am 24.04.2022.

113 Medienmitteilung des Bundesrates vom 5. März 2021, „Bundesrat will Ausführpraxis von Kriegsmaterial verschärfen,“ [<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82592.html>], besucht am 24.04.2022.

114 Medienmitteilung der Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer, „Nach Schlussabstimmung: Der Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative ist im Trockenen,“ vom 1. Oktober 2021 [https://korrektur-initiative.ch/press_release/nach-schlussabstimmung-der-gegenvorschlag-zur-korrektur-initiative-ist-im-trockenen/], besucht am 24.04.2022.

115 Auch Künzli bezeichnet die Volksinitiativen als Katalysator für die Weiterentwicklung des Kriegsmaterialrechts: Künzli, „Blosse Pendelausschläge oder nachhaltige Richtungsänderung des schweizerischen Rüstungsexportrechts,“ 141.

konzentrieren sich die Befürworter:innen auf moralische Aspekte. Zu Beginn diente insbesondere die Neutralität beider Seiten als Argument, wobei sie von den einen als sicherheitspolitisches und von den anderen als friedensförderndes Instrument verstanden wurde. Während der Neutralitätsbegriff nach dem Kalten Krieg fast gänzlich aus der Argumentation der Gegner:innen einer restriktiven Praxis verschwand, hält sie sich bei den Befürworter:innen bis heute.

Durch die interdisziplinäre Methode konnte aufgezeigt werden, dass die rechtliche Steuerung gering ist und in der politischen Diskussion kaum Raum einnimmt. So sind beispielweise Neutralität und Menschenrechte zwar juristische Konzepte, doch sind in der Rechtsentwicklung vor allem politische Überlegungen debattiert worden. Ausserdem wurden vermeintlich rechtliche Argumente vorgebracht, zum Beispiel, dass das Neutralitätsrecht Kriegsmaterialexporte durch Private erlaube, auch wenn diese Auffassung gemäss herrschender Lehre überholt ist. Diese Auslegung des Neutralitätsrechts hat zwar keinen direkten Einfluss auf die Schweizer Gesetzgebung, weil die Schweiz aus politischen Gründen Exporte an kriegsführende Staaten auch durch Private verbietet. Dennoch wird damit suggeriert, dass die Schweizer Gesetzgebung restriktiver ist, als rechtlich nötig wäre und als Argument für Lockerungen benutzt. Eine rein juristische Analyse der Rechtsentwicklung wäre dem hochpolitischen Thema somit nicht gerecht geworden. Eine rein historische Analyse hätte es wiederum nicht geschafft, auf die Diskrepanz zwischen rechtlichen Rahmenbedingungen und politischen Überlegungen hinzuweisen.

Mit Blick auf den Krieg in der Ukraine lässt sich abschliessend festhalten, dass die politische Auseinandersetzung mit Kriegsmaterialexporten keineswegs beendet ist. So werden in den Medien bereits wieder politische Stimmen laut, welche die Schweizer Exportpraxis als zu locker respektive als zu restriktiv erachten.¹¹⁶ Somit dürften Kriegsmaterialexporte auch weiterhin zu Diskussionen im Schweizer Parlament führen.

116 Michael Zollinger, Dominik Meier, und Franziska Ramser, „Schweizer Gefechtsköpfe gegen russische Panzer,“ *SRF News* vom 6. April 2022 [<https://www.srf.ch/news/international/waffenlieferungen-an-ukraine-schweizer-gefechtskoepfe-gegen-russische-panzer>], besucht am 24.04.2022; Markus Häfliger, „Pfister bricht Tabu um Schweizer Waffen für die Ukraine,“ *Tages-Anzeiger* vom 24. April 2022 [<https://www.tagesanzeiger.ch/pfister-bricht-tabu-um-schweizer-waffen-fuer-die-ukraine-666314244032>], besucht am 18.05.2022; Mirko Plüss, „Wir müssen mehr leisten,“ *NZZ Magazin* vom 7. Mai 2022 [<https://magazin.nzz.ch/nzz-am-sonntag/schweiz/thierry-burkart-wir-muessen-mehr-leisten-ld.1683001>], besucht am 18.05.2022.

6. Bibliographie

6.1) Quellen

Rechtsquellen

Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907, SR 0.515.21.

Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs vom 18. Oktober 1907, SR 0.515.22.

Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948, SR 0.311.11.

Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten vom 12. August 1949, SR 0.518.51.

Bundesgesetz vom 30. Juni 1972 über das Kriegsmaterial, SR 514.51 (zit. KMG 1972).

Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial, SR 514.51 (zit. KMG).

Verordnung über das Kriegsmaterial vom 25. Februar 1998, SR 514.511 (zit. KMV1998/ KMV2008, je nach Stand der Änderungen).

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101 (zit. BV).

Vertrag über den Waffenhandel vom 2. April 2013, SR 0.518.61 (zit. ATT).

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Schweizerisches Bundesarchiv

Online-Amtsdruckschriften (1891–1999)

(<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/showHome.do>)

AB 1972, N 117–1007 (10.941 Bericht über das Volksbegehren vom 7. Juni 1971: „Rüstungskontrolle und Waffenausfuhrverbot“).

AB 1972, N, 367–408 (10.941 Bericht über das Volksbegehren vom 7. Juni 1971: „Rüstungskontrolle und Waffenausfuhrverbot“).

AB 1975, N, 582 (75.605 Einfache Anfrage Schmid vom 27. Januar 1975: „Waffenlieferungen nach Spanien“).

AB 1976, N, 855–856 (76.610 Einfache Anfrage Carobbio vom 1. März 1976: „Waffenausfuhr nach Spanien und Persien“).

AB 1979, N, 964–976, 1026–1039 (78.518 Motion Friedrich vom 5. Oktober 1978 „Kriegsmaterialgesetz“).

AB 1979, S, 86–92 (78.522 Motion Herzog vom 5. Oktober 1978: „Kriegsmaterialgesetz“).

AB 1996, N, 71–131, 1468; 1926–1927, 1961–1977, 2143–2148, 2487–2488 (95.015 Volksinitiative „Für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr“ und Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial).

AB 1996, S, 683–684, 803–825, 926–930, 1193 (95.015 Volksinitiative „Für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr“ und Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial).

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Schweizerisches Bundesarchiv

Digitalablage ab 1999

AB 2004, S, 618–620 (04.3370 Motion Gentil vom 17. Juni 2004: „Kein Kriegsmaterial nach Saudi-Arabien“, https://www.parlament.ch/centers/documents/de/SR_04_09.pdf).

AB 2009, N, 325–332 (08.060 Volksinitiative „Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten“ vom 27. August 2008, https://www.parlament.ch/centers/documents/de/NR_09_03.pdf).

AB 2009, S, 551–556 (08.060 Volksinitiative „Für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten“ vom 27. August 2008, https://www.parlament.ch/centers/documents/de/SR_09_06.pdf).

Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Schweizerisches Bundesarchiv

Digitalbestand

(<https://www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/bundesblatt.html>)

BBl 1971 I 1585–1633 (Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot vom 7. Juni 1971).

BBl 1995 II, 1027–1099 (Botschaft vom 15. Februar 1995 zur Volksinitiative „für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr“ und zur Revision des Bundesgesetzes über das Kriegsmaterial).

BBl 2008, 7521–7548 (Botschaft zur Volksinitiative „für ein Verbot von Kriegsmaterial-Exporten“).

Geschäftsdatenbank der Bundesversammlung

00.3583 Interpellation Haering Binder vom 6. Oktober 2000: „Ruag-Kanonen für Jordanien“ (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20003583>).

04.3370 Motion Gentil vom 17. Juni 2004: „Kein Kriegsmaterial nach Saudi-Arabien“ (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20043370>).

Stellungnahme des Bundesrates vom 14. November 2012 zur Interpellation Chevalley (12.3807) vom 26. September 2012: „Kriegsmaterial. Achtung, nur für friedliche Zwecke verwenden!“ (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20123807>).

13.3662 Motion SIK-S vom 25. Juni 2013: „Benachteiligung der Schweizer Sicherheitsindustrie beseitigen“ (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20133662>).

Fragen 18.5026–18.5031 vom 27. Februar 2018: „Die Kriegsmaterialverordnung nicht demontieren“ (<https://www.parlament.ch/de/suche#k=Die%20Kriegsmaterialverordnung%20nicht%20demontieren>).

Medienmitteilungen

Medienmitteilung der Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer vom 1. Oktober 2021.

„Nach Schlussabstimmung: Der Gegenvorschlag zur Korrektur-Initiative ist im Trockenen.“
[https://korrektur-initiative.ch/press_release/nach-schlussabstimmung-der-gegenvorschlag-zur-korrektur-initiative-ist-im-trockenen/], besucht am 24.04.2022.

Medienmitteilung des Bundesrates vom 15. Juni 2018. „Kriegsmaterialverordnung wird angepasst.“ [https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-71161.html], besucht am 24.04.2022.

Medienmitteilung des Bundesrates vom 31. Oktober 2018. „Der Bundesrat verzichtet auf Anpassung der Kriegsmaterialverordnung.“ [https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72742.html], besucht am 24.04.2022.

Medienmitteilung des Bundesrates vom 5. März 2021. „Bundesrat will Ausfuhrpraxis von Kriegsmaterial verschärfen.“ [https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82592.html], besucht am 24.04.2022.

Medienmitteilung des SECO vom 3. März 2020. „Ausfuhr von Kriegsmaterial im Jahr 2019.“ [https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2020.msg-id-78277.html], besucht am 24.04.2022.

Websites

Homepage des EDA, Sektion Völkerrecht, Neutralität, zuletzt aktualisiert am 4. April 2022 [https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/neutralitaet.html], besucht am 24.04.2022.

Homepage des EDA, Abteilung Menschliche Sicherheit, Expertenpool für zivile Friedensförderung, zuletzt aktualisiert am 24. März 2022 [https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/frieden-menschenrechte/expertenpool-fuerzivilefriedensfoerderung.html], besucht am 24.04.2022.

Homepage des EDA, Abteilung Sicherheitspolitik, Abrüstung und Nonproliferation, zuletzt aktualisiert am 26. Januar 2021 [https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/sicherheitspolitik/abruestung-und-nonproliferation.html], besucht am 24.04.2022.

Homepage der Korrektur-Initiative. Hauptargumente [https://korrektur-initiative.ch/initiative/die-hauptargumente/], besucht am 24.04.2022.

Zeitungsartikel

Häfliger, Markus. „Pfister bricht Tabu um Schweizer Waffen für die Ukraine.“ *Tages-Anzeiger* vom 24. April 2022 [https://www.tagesanzeiger.ch/pfister-bricht-tabu-um-schweizer-waffen-fuer-

die-ukraine-666314244032], besucht am 18.05.2022.

Kolly, Marie-José, Anna Wiederkehr, Michael Surber, Andreas Rüesch, Daniel Steinvorth, Andreas Wysling, und Patrick Zoll. „So viele Waffen exportiert die Schweiz bereits heute in Länder, die Krieg führen.“ *Neue Zürcher Zeitung* vom 6. Dezember 2018 [<https://www.nzz.ch/schweiz/waffenexporte-schweiz-liefert-vermehrt-in-laender-mit-konflikten-ld.1422907>], besucht am 24.04.2022.

Plüss, Mirko. „Wir müssen mehr leisten.“ *NZZ Magazin* vom 7. Mai 2022 [<https://magazin.nzz.ch/nzz-am-sonntag/schweiz/thierry-burkart-wir-muessen-mehr-leisten-ld.1683001>], besucht am 18.05.2022.

Zollinger, Michael, Dominik Meier, und Franziska Ramser. „Schweizer Gefechtsköpfe gegen russische Panzer.“ *SRF News* vom 6. April 2022 [<https://www.srf.ch/news/international/waffenlieferungen-an-ukraine-schweizer-gefechtskoepfe-gegen-russische-panzer>], besucht am 24.04.2022.

6.2) Literatur

Amnesty International Schweizer Sektion. *Menschenrechte und Waffenausfuhr: eine Darstellung der Zusammenhänge, Gesetzgebung und Praxis in der Schweiz*. Bern: Amnesty International, Schweizer Sektion, 1988.

Casey-Maslen, Stuart, Gilles Giacca, Sarah Parker, und Andrew Clapham. *The Arms Trade Treaty: a Commentary*. Oxford commentaries on international law. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Ehrenzeller, Bernhard, Benjamin Schnidler, Rainer J. Schweizer, und Klaus Vallender, Hrsg. *St. Galler Kommentar, Die Schweizerische Bundesverfassung*. 3. Auflage. Zürich: Dike, 2014.

Epiney, Astrid, und David Furger. „Zur Tragweite der aussenpolitischen Grundsätze der Bundesverfassung im Zusammenhang mit der Erteilung von Exportrisikoversicherungen.“ *Freiburger Zeitschriften zum Europarecht*, no. 13 (2011): 1–49.

Fanzun, Jon A. *Die Grenzen der Solidarität : schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2005.

Fischer, Thomas. „Schweizerische Kriegsmaterialausfuhr nach Lateinamerika in der Zwischenkriegszeit und nach dem Zweiten Weltkrieg.“ *Studien und Quellen*, no. 23 (1997): 171–207.

Furger, David. „Due Diligence bei der Waffenausfuhr genehmigung. Zu den völkerrechtlichen Anforderungen an die nationale Kriegsmaterialkontrolle.“ *Sicherheit & Recht*, no. 3 (2018): 171–184.

Furger, David. *Völkerrechtliche Staatenverantwortlichkeit für grenzüberschreitende Waffentransfers*. Zürich: Schulthess, 2013.

- Goetschel, Laurent, Magdalena Bernath, und Daniel Schwarz. *Schweizerische Aussenpolitik: Grundlagen und Möglichkeiten*. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2002.
- Jørgensen, Nina H. B. „State Responsibility for Aiding or Assisting International Crimes in the Context of the Arms Trade Treaty.“ *American Journal of International Law* 108, no. 4 (2014): 722–49.
- Kreis, Georg. „Neutralität und Neutralitäten.“ In *Die Geschichte der Schweiz*, herausgegeben von Georg Kreis, 307–309. Basel: Schwabe, 2014.
- Künzli, Jörg. „Blosse Pendelausschläge oder nachhaltige Richtungsänderung des schweizerischen Rüstungsexportrechts?“ *Sicherheit & Recht*, no. 2 (2009): 141–145.
- Künzli, Jörg. *Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtregimes, Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten*. Bern: Stämpfli, 2008.
- Meister, Magnus. „Restrictions supposées: les exportations d’armement suisse en Iran et la loi sur le matériel de guerre, 1969–1974.“ In *Kriegsmaterial im Kalten Krieg, Rüstungsgüter in der Schweiz zwischen Militär, Industrie, Politik und Öffentlichkeit*, herausgegeben von Monika Dommann und Sybille Marti, 109–136. Basel: Schwabe Verlag, 2020.
- Meyer, Hansjörg, Simon Plüss, und Nicolas Bieri. „Das Kriegsmaterialgesetz.“ In *Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht*, herausgegeben von Thomas Cottier und Matthias Oesch, 231–290. 3. Auflage. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2020.
- Mutschler, Max. „Rüstungskontrolle durch den internationalen Waffenhandelsvertrag.“ *Sicherheit & Frieden*, no. 3 (2018): 121–125.
- Oeter, Stefan. *Neutralität und Waffenhandel*. Berlin: Springer, 1992.
- Prieto Lopez, Moisés. „Unerhörte Appelle: Moral-Diskurs am Beispiel der spanisch-schweizerischen Waffenausfuhr und des Spanien-Tourismus.“ *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 66, no. 1 (2016): 49–79.
- Rhinow, René, Markus Schefer, und Peter Uebersax. *Schweizerisches Verfassungsrecht*. 3., erweiterte und aktualisierte Auflage. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2016.
- Schläppi, Erika, und Walter Kälin. *Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik: Konflikte und Konvergenzen*. Chur: Verlag Rüegger, 2001.
- Schmid, Evelyne. „Ausschlusskriterien für Kriegsmaterialexporte (2008–2019).“ *Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle*, no 11 (2019): 1171–1185.
- Schwald, Hans-Peter, und Stefan Halter. „Der Richtungsentscheid des Bundesrates zur Revision der Kriegsmaterialverordnung.“ *Sicherheit & Recht*, no. 3 (2018): 216–224.
- Spring, Alexander. *The International Law Concept of Neutrality in the 21st Century: an Analysis of Contemporary Neutrality with a Focus on Switzerland*. Zürich: Dike, 2014.

The Graduate Institute of International Studies. „IV. Aussenwirtschaftspolitik.“ In *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik 11*, 102–123. Genf: The Graduate Institute of International Studies, 1992.

Vatter, Adrian. „Einleitung und Überblick: Macht und Ohnmacht des Parlaments in der Schweiz.“ In *Das Parlament in der Schweiz*, herausgegeben von Adrian Vatter, 17–67. Zürich: NZZ libro, 2018.

Waldmann, Bernhard, Eva Maria Belser, und Astrid Epiney, Hrsg. *Basler Kommentar, Bundesverfassung*. Basel: Helbing Lichtenhahn, 2015.

Yanik Weingand

Scholars, States, and Human Rights

A Comparison of Third World Approaches to International Law with Diverging State-Actors' Stances in the UN Human Rights Council

Abstract: This article investigates the similarities between different critiques towards the international human rights system from academia and state-actors. On the one hand, there are the critiques from scholars of the Third World Approaches to International Law (TWAIL) movement. On the other hand, there are critical points raised towards the international human rights system by China, Cuba, and Egypt in the reports from the first three cycles of their respective Universal Periodic Review (UPR) within the United Nations Human Rights Council (UNHRC). Through a literature review, the TWAIL critiques were first categorized and then worked into a framework of three basic pillars: the culture critique, the rhetoric critique, and the model critique. This framework was subsequently applied to the reports by way of a simplified Qualitative Content Analysis in order to extrapolate the similarities of the critiques from these two unlikely groups of actors.

Keywords: TWAIL, UN Human Rights Council, China, Cuba, Egypt

Yanik Weingand holds a BA in International Relations from the University of Geneva, the last semester of which he spent at Addis Ababa University, Ethiopia. During his MA, he represented the University of Basel at the Jean-Pictet Competition in international humanitarian law and obtained his degree in European Global Studies in 2022. He previously worked for Caritas Switzerland as an intern in Luzern, Switzerland and then as a consultant in Dushanbe, Tajikistan.

1. Introduction

The starting point for the master's thesis on which this article is based was an ostensible resemblance of two very unlikely actors. When an inherently contentious topic, such as human rights, receives seemingly similar critique from somewhat oppositional sources, the need for clarification arises. The TWAIL movement, an acronym standing for Third World Approaches to International Law,¹ is concerned with articulating “a critique of the history, structure and process of contemporary international law from the standpoint of third world peoples, in particular marginal and oppressed groups”.² Part of this critique is the Eurocentric nature and politicized use of the international human rights system against non-Western states. Similar points have been raised from outside of academia, specifically from certain states. While China and Cuba, for instance, frequently condemn the alleged manipulation and politicization of human rights by Western states,³ Egypt supports a vision of human rights that is not dominated by a “Western perspective”.⁴ This seeming convergence of activist critical legal scholars and authoritarian leaning nation-states in their critique towards human rights was the point of inquiry for the thesis.⁵ The research question therefore read: “What similarities are there between TWAIL critiques on the international human rights system and state-actor's critical positions in the Universal Periodic Review?”

2. Methodology

The basic research rationale of the thesis was divided into three steps. In a first step, TWAIL critiques of the international human rights system were collected through a thorough literature

1 This article follows TWAIL scholars in the use of the term Third World. For critical discussions on the term, see: Bhupinder S. Chimni, “Third World Approaches to International Law: A Manifesto,” *International Community Law Review* 8 (2006): 4–7; Karin Mickelson, “Rhetoric and Rage: Third World Voices in International Legal Discourse,” *Wisconsin International Law Journal* 16, no. 2 (1998): 355–62; Makau Mutua, “What Is TWAIL?,” *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 94 (Cambridge, UK: Cambridge University Press on behalf of the American Society of International Law, 2000), 36.

2 Bhupinder S. Chimni, *International Law and World Order: A Critique of Contemporary Approaches*, 2nd ed. (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017), 15.

3 Global Times, “Human Rights Used by West Countries as Tool of Political Manipulation: Chinese Ambassador to UN,” *Global Times*, February 25, 2021, <https://www.globaltimes.cn/page/202102/1216523.shtml>; Prensa Latina, “Cuba Calls to Fight Human Rights Politicization and Selectivity,” *Prensa Latina*, June 22, 2021, sec. Cuba, <https://www.plenglish.com/news/2021/06/22/cuba-calls-to-fight-human-rights-politicization-and-selectivity/>.

4 Al Arabiya English Staff Writer, “Sisi Says ‘Western’ Human Rights Values Don’t Apply in Egypt,” *Al Arabiya News*, May 4, 2016, sec. Middle East, <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2016/05/04/Sisi-says-Western-human-rights-values-don-t-apply-in-Egypt>.

5 The Freedom House, Democracy, and V-Dem indexes all place China, Cuba, and Egypt consistently below the 30th lowest percentile in their respective scores. Freedom House, “Countries and Territories,” *Freedom House*, 2021, <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>; The Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2020: In Sickness and in Health?,” *The Economist Group*, 2021, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>; V-Dem Institute, “Interactive Maps,” *V-Dem: Varieties of Democracy: Global Standards, Local Knowledge*, 2021, https://www.v-dem.net/data_analysis/MapGraph/.

review. In a second step, these critiques were categorized and compiled into a framework of three basic pillars, namely the culture critique, the rhetoric critique, and the model critique. In a third step, this framework was applied to UPR documents in order to extrapolate similarities of the selected countries' critical positions towards the international human rights system in comparison with TWAIL critiques. In a subsequent discussion, the findings were presented and contextualized. As the most significant tool of the UNHRC, the UPR was chosen as the field of this examination because all UN members are obliged to participate in this periodic peer-reviewed mechanism.⁶ This provided a uniform database for the examined countries. The UPR's stated objectives are the "improvement of the human rights situation on the ground", the fulfillment of states' human rights obligations, and the sharing of best practices.⁷ The roughly four-year cycle is made up of the submission of three key reports, an interactive dialogue session with recommendations from states to the state under review and a subsequent implementation period for the accepted recommendations, after which the cycle starts anew.⁸

In terms of the nature of TWAIL, some commentators have at times raised concerns regarding TWAIL's objectivity and legitimacy as a legal theory due to its proximity to political activism.⁹ Addressing such concerns and guided by definitions by some of TWAIL's most prevalent authors,¹⁰ the research focused on TWAIL's "descriptive-analytic" capabilities and only briefly touched upon its "activist-normative" side.¹¹

The comparison of the TWAIL critique was restricted to UPR documents from China, Cuba, and Egypt. These countries were chosen on the basis of four criteria: (1) representation of UN Regional

6 United Nations General Assembly, "Resolution Adopted by the General Assembly: Human Rights Council," A/RES/60/251 (United Nations General Assembly, March 15, 2006), § 5(e), <http://un-documents.net/a60r251.htm>; United Nations Human Rights Council, "Institution-Building of the United Nations Human Rights Council," A/HRC/RES/5/1 (United Nations Human Rights Council, June 18, 2007), Annex §§ 5-14, 18-25, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=a/hrc/res/5/1.

7 United Nations Human Rights Council, "Institution-Building of the United Nations Human Rights Council," Annex § 4.

8 Ibid., Annex §§ 15(a)-(c); Eric Tistounet, *The UN Human Rights Council: A Practical Anatomy*, Elgar Practical Guides (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2020), 9–12; United Nations Human Rights Council, "Resolution Adopted by the Human Rights Council: Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council," A/HRC/RES/16/21 (United Nations Human Rights Council, April 12, 2011), Annex § 6, https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.RES.16.21_en.pdf; Permanent Mission of Switzerland to the United Nations Office and to the Other International Organisations in Geneva, "The Human Rights Council: A Practical Guide," *The Swiss Federal Council*, 2015, 12, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/publications/InternationaleOrganisationen/Uno/Human-rights-Council-practical-guide_en.

9 Tilmann Altwicker and Oliver Diggelmann, "What Should Remain of the Critical Approaches to International Law? International Legal Theory as Critique," *Swiss Review of International and European Law* 24, no. 1 (2014): 73–75.

10 Antony Anghie and Bhupinder S. Chimni, "Third World Approaches to International Law and Individual Responsibility in Internal Conflicts," *Chinese Journal of International Law* 2, no. 1 (2003): 77; Mutua, "What Is TWAIL?," 31–38.

11 Mohsen Al Attar, "TWAIL: A Paradox Within a Paradox," *International Community Law Review* 22, no. 2 (2020): 170.

Groups;¹² (2) representation of political interest groups;¹³ (3) colonial historical link;¹⁴ (4) and a prior study that investigated cultural relativism in the UPR.¹⁵ The examination of each country was conducted through a documentary analysis¹⁶ and was respectively based on the three major reports for each of the first three UPR cycles.¹⁷ These reports were the national report, the UN report, and the stakeholder report.¹⁸ The reports were evaluated using a simplified Qualitative Content Analysis.¹⁹ Instead of creating a coding frame, the TWAIL critiques were first compiled into a framework of three categories (the culture critique, the rhetoric critique, and the model critique). Before engaging with the reports, additional, country-specific literature and commentaries were consulted in order to understand contexts, terminologies, and concepts mentioned in the UPR documents. Subsequently, each country's UPR documents were repeatedly read through. During this process, passages that corresponded to one of the three TWAIL critiques were marked as such and further divided into sub-categories. These highlighted passages, assorted by TWAIL category and topical sub-category, combined with the additional literature, formed the basis for the actual comparison with which the research question was answered.

12 United Nations, "Regional Groups of Member States," *United Nations: Department for General Assembly and Conference Management*, 2022, <https://www.un.org/dgacm/en/content/regional-groups>; United Nations Human Rights Council, "Membership of the Human Rights Council," *United Nations Human Rights Council*, 2020, <https://www.ohchr.org/EN/HR-Bodies/HRC/Pages/Membership.aspx>.

13 Tistounet, *The UN Human Rights Council: A Practical Anatomy*, 133–37; Permanent Mission of Switzerland to the United Nations Office and to the Other International Organisations in Geneva, "The Human Rights Council: A Practical Guide," 25–26.

14 This was to serve as a counterpart since much of TWAIL scholarship comes from people in or from the Global South and is closely linked to postcolonialism. Luis Eslava and Sundhya Pahuja, "Beyond the (Post) Colonial: TWAIL and the Everyday Life of International Law," *Verfassung und Recht in Übersee* 45 (2012): 197–98.

15 Roger L. Blackburn, "Cultural Relativism in the Universal Periodic Review of the Human Rights Council," ICIP Working Paper no. 2011/3, International Catalan Institute for Peace, Barcelona, 2011, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2033134.

16 Geoff Payne and Judy Payne, *Key Concepts in Social Research*, SAGE Key Concepts (London, UK: Sage Publications, 2004), 60–63.

17 If available, certain additional documents, such as the reports of the working groups and their addenda were taken into consideration as well. All in all, a total of more than 50 UPR documents were looked at with lengths ranging between around 10 to 30 pages.

18 United Nations Human Rights Council, "Institution-Building of the United Nations Human Rights Council," Annex §§ 15(a)-(c).

19 This approach was inspired by prior work done by G. Patel. Gayatri Patel, "How 'Universal' Is the United Nations' Universal Periodic Review Process? An Examination from a Cultural Relativist Perspective" (University of Leicester, 2016), 69–84, https://leicester.figshare.com/articles/thesis/How_universal_is_the_United_Nations_universal_periodic_review_process_An_examination_from_a_cultural_relativist_perspective/10125053; Payne and Payne, *Key Concepts in Social Research*, 62.

3. TWAIL

The TWAIL movement is often presented in different generations called TWAIL I and TWAIL II. TWAIL I is a collective term that has retrospectively been applied to a first generation of scholars from the 1950s up to around the 1970s.²⁰ Their work was influenced by the aftermath of World War II and produced in the context of the founding of the UN and national independence struggles in the era of decolonization.²¹ The symbolic birthplace of TWAIL is often cited to have been the Bandung Conference in 1955.²² Dominant themes for TWAIL I were associated with fights for national independence, the right of peoples for self-determination and sovereignty, the integration and accession to the international community, and the advocacy for corrective measures to ensure more equitable global economic relationships.²³ TWAIL I scholars considered national sovereignty a “hard won prize of their long struggle for emancipation”²⁴ and took a “non rejectionist” approach towards international law, instead trying to work from within the system.²⁵

After the end of the Cold War, a “new generation of African and Asian scholars brought forth a second, stronger wave of TWAIL”, known as TWAIL II.²⁶ The term TWAIL first emerged in 1996 at Harvard Law School²⁷ and has since steadily gained scholarly importance.²⁸ The main difference to TWAIL I is TWAIL II’s disillusionment with international law and sovereignty as altruistic “tools of empowerment”.²⁹ Through detailed historical analysis, TWAIL II scholars have shown that the colonial encounter of the West with non-Western peoples was no marginal event but at the very heart of the development of international law and concepts like sovereignty.³⁰ They claim that time and time again, imperial forces created new tools (like the mandate system) to

20 Mohsen Al Attar and Vernon Tava, “TWAIL Pedagogy: Legal Education for Emancipation,” *The Palestine Yearbook of International Law* 15, no. 1 (2009): 17; Eslava and Pahuja, “Beyond the (Post) Colonial,” 208–9.

21 Liliana Obregón, “Peripheral Histories of International Law,” *Annual Review of Law and Social Science* 15, no. 1 (2019): 441.

22 Mutua, “What Is TWAIL?,” 31.

23 Martin Gallié, “Les Théories Tiers-Mondistes du Droit International (TWAIL): Un Renouveau ?,” *Études internationales* 39, no. 1 (2008): 19. For a detailed account of TWAIL I’s concrete positions, see: Anghie and Chimni, “Third World Approaches to International Law and Individual Responsibility in Internal Conflicts,” 79–82.

24 Georges M. Abi-Saab, “The Newly Independent States and the Rules of International Law: An Outline,” *Howard Law Journal* 8, no. 2 (1962): 103.

25 Al Attar and Tava, “TWAIL Pedagogy: Legal Education for Emancipation,” 17–18.

26 Obregón, “Peripheral Histories of International Law,” 443.

27 James T. Gathii, “TWAIL: A Brief History of Its Origins, Its Decentralized Network, and a Tentative Bibliography,” *Trade, Law and Development* 3, no. 1 (2011): 28.

28 James T. Gathii, “The Promise of International Law: A Third World View,” *American University International Law Review* 36, no. 3 (2021): 413–414.

29 Rashwet Shrinkhal, “Evolution of Indigenous Rights Under International Law: Analysis from TWAIL Perspective,” *The Oriental Anthropologist* 19, no. 1 (2019): 9.

30 See for instance the following two seminal works as examples of such historical analysis: Antony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge Studies in International and Comparative Law 37 (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005); Balakrishnan Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003).

steer political and economic policies in the Third World under the guise of seemingly benevolent rhetoric, such as various forms of the ‘civilizing mission’ or concepts like good governance. TWAIL II scholars further claim that the Bretton Woods system with the corresponding international financial institutions as well as the UN, and particularly the UN Security Council, are inherently biased against the Third World and largely act as tools designed to advance imperial policies. Colonial power relations have thus not ended with the conclusion of colonialism but are kept in place by an intrinsically discriminatory international legal system.³¹ TWAIL II thus claims that a “systematic process of resistance to the negative aspects of international law must be [accompanied] with continuous claims for reform”.³² Mutua describes TWAIL’s core concerns as the following. First, he writes that TWAIL is antihierarchical, fighting against notions of racial superiority, “othering”, and advocating for the “moral equivalency of cultures”.³³ Second, TWAIL is counterhegemonic, concerned with giving a voice to the powerless and disenfranchised, and calls for the “full democratization of the structures of [...] governance”.³⁴ Third, TWAIL is “Suspicious of Universal Creeds and Truths”, especially questioning “norms and practices that are European in origin, thought, and Experience” which are then portrayed as universal.³⁵ Lastly, TWAIL is a “Coalitionary Movement”, drawing inspiration from other disciplines and approaches such as Critical Legal Studies, Marxism, feminism, postcolonialism, or Subaltern Studies.³⁶

4. TWAIL’s Critiques of the International Human Rights System

The thesis’ three categories of TWAIL critique, which are presented here in an abbreviated version, were loosely inspired by a taxonomy created by R. Bachand and compiled through a thorough literature review of TWAIL scholarship.³⁷ First, the culture critique entails all arguments tied to the notions of Eurocentrism, hierarchies of rights, and cultural relativism. TWAIL’s understanding of Eurocentrism is somewhat reminiscent of D. Chakrabarty’s notion of Europe as

31 For a detailed presentation of these claims, see: Antony Anghie, “The Evolution of International Law: Colonial and Postcolonial Realities,” *Third World Quarterly* 27, no. 5 (2006): 739–53; Mutua, “What Is TWAIL?,” 31–38.

32 Eslava and Pahuja, “Beyond the (Post) Colonial,” 209.

33 Mutua, “What Is TWAIL?,” 36–37.

34 *Ibid.*, 37.

35 *Ibid.*, 37–38.

36 *Ibid.*, 32, 37–38.

37 Larissa Ramina, “TWAIL and Human Rights: Some Considerations,” *Revista de Investigações Constitucionais* 5, no. 1 (2018): 264–65.

the “silent referent”.³⁸ The critique is that international human rights law was developed in a particular European setting but was then presented as abstract, objective, and ahistorical, essentially universalizing it by a “veiling of its own locus of enunciation”.³⁹ This practice then leads to the legitimization of “supposedly universal and objective international human rights norms and principles that were fundamentally Eurocentric in their substance and origins”.⁴⁰ The debate around hierarchies of rights contrasts individualist versus collectivist approaches or differentiated understandings of the relationship between rights and duties.⁴¹ It also describes the inherent bias in the international human rights system towards an overemphasis of civil and political rights and a lack of economic, social, and cultural rights.⁴² In terms of cultural relativism, TWAIL scholars in general seem to “support cultural- and value-pluralism” but stop short of embracing “the moral relativism of many post-modernists”.⁴³

Second, the rhetoric critique is about uncovering the ways in which the modern human rights discourse continues the colonial legacy of the ‘civilizing mission’ with adapted and adaptive vocabulary in order to legitimize the West’s intervention and interference in the Third World.⁴⁴ TWAIL scholars argue that the vocabulary and rhetoric of the human rights discourse is essential in this endeavor, creating distinct categories with specific attributes which can then in turn generate a legitimate, often violent response. This is for instance done through a “Heaven/Hell Binary” that “draws fairly neat and bright lines between ‘the Good West’ and ‘the bad Third World’”.⁴⁵ Another example constitutes Mutua’s “Savage-Victim-Savior Metaphor”. This three-dimensional metaphor depicts the non-West as simultaneously barbarian, violating, and anti-democratic⁴⁶

38 José-Manuel Barreto, “Decolonial Thinking and the Quest for Decolonising Human Rights,” *Asian Journal of Social Science* 46 (2018): 490–91; Dipesh Chakrabarty, *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*, Princeton Studies in Culture / Power / History (Princeton, US: Princeton University Press, 2008), 28.

39 Barreto, “Decolonial Thinking and the Quest for Decolonising Human Rights,” 490–91.

40 E. Tendayi Achiume and Devon W. Carbado, “Critical Race Theory Meets Third World Approaches to International Law,” *UCLA Law Review* 67, no. 6 (2021): 1489.

41 This is exemplified in the debate around ‘Asian values’. Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*, 212–13; Aristoteles Constantinides, “Questioning the Universal Relevance of the Universal Declaration of Human Rights,” *Cuadernos Constitucionales de La Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 62–63 (2008): 57–58. For more on this, see: Amartya Sen, *Human Rights and Asian Values*, Morgenthau Memorial Lecture on Ethics & Foreign Policy 16 (New York, US: Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1997).

42 Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*, 216–19.

43 Andrew F. Sunter, “TWAIL as Naturalized Epistemological Inquiry,” *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 10, no. 2 (2007): 489–90.

44 For more on the colonial heritage of human rights law, see for instance: Mutua, “What Is TWAIL?,” 36; Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*, 176–86; Anghie, “The Evolution of International Law,” 749–52.

45 Obiora C. Okafor, “International Human Rights Fact-Finding Praxis in Its Living Forms: A TWAIL Perspective,” *The Transnational Human Rights Review* 1 (2014): 67.

46 Makau Mutua, “Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights,” *Harvard International Law Journal* 42, no. 1 (2001): 202–3, 219–27.

but also as powerless, helpless, innocent⁴⁷ and thus in need of the Western “redeemer, the good angel who protects, vindicates, civilizes, restrains, and safeguards”.⁴⁸ The ultimate goal of such rhetoric is the legitimization of intervention. Through the creation of distinct categories, such as the notions of civilized or barbarian societies, the West first fabricates supposedly universal standards. The “failure of non-Western states to adhere to these standards” then denotes “a lack of civilization that [justifies] intervention and conquest”.⁴⁹ While international human rights law has a definite “progressive dimension” it can “easily be abused to threaten third world leaders and peoples unless they are willing to accept the dictates of the first world”.⁵⁰ The charge here is thus not against the content of the norms but the instrumentalization of the system in order to further political interests and legitimize interference. Western states, and the US in particular, are meanwhile accused of profiting from double standards and exceptionalism.⁵¹

Third, the model critique is about trying to unveil the various mechanisms which covertly propagate the modern, democratic nation-state and neo-liberal market policies as the benchmarks to be judged against. These arguments critique the imposition of a certain kind of political and economic organization and framework. Concerning models of political organization, TWAIL laments that the modern state is at times as much violator as it is guarantor of human rights,⁵² and that political democracy specifically is often “viewed as a panacea”,⁵³ with viable alternatives being ignored.⁵⁴ In terms of the imposition of an economic system, TWAIL’s charge is that “human rights seem to come hand-in-hand with neo-liberal policies”.⁵⁵ NGOs, for instance, are thus accused of prioritizing civil and political rights which in turn creates a global environment which is conducive to open market policies.⁵⁶ The rationale is that the language of the human rights discourse is then effectively deployed to implement “the rights to private property, and

47 Ibid., 203–4, 227–33.

48 Ibid., 204.

49 Anghie, “The Evolution of International Law,” 745.

50 Chimni, “Third World Approaches to International Law: A Manifesto,” 12.

51 Makau Mutua, “Is the Age of Human Rights Over?,” in *The Routledge Companion to Literature and Human Rights*, ed. Sophia A. McClennen and Alexandra Schultheis Moore (Oxfordshire, UK: Routledge, 2016), 452; Anghie, “The Evolution of International Law,” 751; Achiume and Carbado, “Critical Race Theory Meets Third World Approaches to International Law,” 1502; Chimni, “Third World Approaches to International Law: A Manifesto,” 24.

52 Mutua, “Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights,” 203; Davinia G. Sánchez, “Transforming Human Rights Through Decolonial Lens,” *The Age of Human Rights Journal* 15 (2020): 282.

53 Mutua, “Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights,” 205.

54 Opeoluwa A. Badaru, “Examining the Utility of Third World Approaches to International Law for International Human Rights Law,” *International Community Law Review* 10, no. 4 (2008): 384–85. For specific alternatives, see: Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*, 233–71.

55 Badaru, “Examining the Utility of Third World Approaches to International Law for International Human Rights Law,” 384.

56 Karina Theurer and Wolfgang Kaleck, eds., *Dekoloniale Rechtskritik und Rechtspraxis*, Völkerrecht und Aussenpolitik 92 (Baden-Baden, DE: Nomos, 2020), 27.

all that goes along with it”.⁵⁷ The majority of the criticism, however, is directed at International Financial Institutions, such as the World Bank, the IMF, and the WTO. TWAIL accuses them of having reworked their mandates and now embracing a “market-friendly conception of human rights”.⁵⁸ Through vague concepts such as the “rule of law”⁵⁹ and “good governance”, these institutions “use their considerable powers to reform the political and social structures”,⁶⁰ aiming for neo-liberal “economic reconstruction”,⁶¹ all the while eschewing “any discussion of [their own] accountability”.⁶²

To recapitulate, the culture critique condemns the universalization of particular European norms and experiences, the rhetoric critique denounces the essentializing ways in which the human rights discourse depicts Third World peoples, by doing so legitimizing Western interference, and the model critique lays bare the manners in which the international human rights system propagates the interests of global capitalism.

5. Analysis⁶³

5.1 China

For the culture critique, the most significant overlap with China turns around the notion of hierarchies of rights. The key issue concerns the debate around civil and political versus economic, cultural and social rights. China specifically discusses the rights to subsistence and development

57 Chimni, “Third World Approaches to International Law: A Manifesto,” 11.

58 Balakrishnan Rajagopal, “Counter-Hegemonic International Law: Rethinking Human Rights and Development as a Third World Strategy,” *Third World Quarterly* 27, no. 5 (2006): 770.

59 Theurer and Kaleck, *Dekoloniale Rechtskritik und Rechtspraxis*, 48.

60 Anghie, “The Evolution of International Law,” 749.

61 Rajagopal, “Counter-Hegemonic International Law,” 770.

62 Chimni, “Third World Approaches to International Law: A Manifesto,” 16–17.

63 The analysis in this article only presents the key points, whereas the thesis supports these points with further evidence and context material.

and designates them as a top priority for the government.⁶⁴ It is in relation to these rights where the (in)famous notions of national realities and conditions, the level of development, and various terms with ‘Chinese characteristics’ come into play.⁶⁵ The objective is to subject rights to the conditionalities and circumstances on the ground, thus relativizing them. International standards and measurements of comparison for human rights consequently lose a certain degree of validity and meaning as they become a question of preference and the judgement of priorities by national governments. The advantage of this approach is that it does not constitute a direct attack against established norms on an abstract level but simply introduces a hierarchy by way of prioritization during the implementation of human rights.⁶⁶ Concerning the rhetoric critique, China explicitly states its opposition of “human rights politicization and ‘double standards’”⁶⁷ and repeatedly advocates for non-selectivity, objectivity, and impartiality on human rights issues.⁶⁸ Furthermore, China accuses other nations of using human rights “as an excuse to interfere in its internal affairs and undermine its sovereignty and territorial integrity”.⁶⁹ China’s focus on the principles of sovereignty, territorial integrity, but also non-intervention makes sense within the rationale of using them to “counter criticism of China’s domestic human rights situation”.⁷⁰ Ultimately, a progressively absolute conception of such principles leads to the immunization

64 Working Group on the Universal Periodic Review, “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 15 (a) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1: China,” A/HRC/WG.6/4/CHN/1 (United Nations Human Rights Council, November 10, 2008), §§ 19–22; Working Group on the Universal Periodic Review, “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21: China,” A/HRC/WG.6/17/CHN/1* (United Nations Human Rights Council, August 5, 2013), §§ 5, 23–25; Working Group on the Universal Periodic Review, “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: China (Including Hong Kong, China and Macao, China),” A/HRC/25/5 (United Nations Human Rights Council, December 4, 2013); Working Group on the Universal Periodic Review, “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21: China,” A/HRC/WG.6/31/CHN/1* (United Nations Human Rights Council, August 20, 2018), §§ 4–10, 11, 22–23; Working Group on the Universal Periodic Review, “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: China,” A/HRC/40/6 (United Nations Human Rights Council, December 26, 2018), §§ 7, 22, 27. Henceforth, the reports will be cited in the following manner: WGUPR, A/HRC/WG.6/4/CHN/1, China, November 10, 2008. The full information on the documents is provided in the bibliography.

65 There is mention of at least one of these notions in each of China’s national reports, the working group reports and the available addenda. WGUPR, A/HRC/WG.6/4/CHN/1, China, 10 November, 2008, § 6; WGUPR, A/HRC/11/25, China, 3 March, 2009, § 33; WGUPR, A/HRC/WG.6/17/CHN/1*, China, 5 August, 2013, § 4; WGUPR, A/HRC/25/5/Add.1, China, 27 February, 2014, 2; WGUPR, A/HRC/25/5, China, 4 December, 2013, § 185; WGUPR, A/HRC/WG.6/31/CHN/1*, China, 20 August, 2018, § 4; WGUPR, A/HRC/40/6, China, 26 December, 2018, § 7; WGUPR, A/HRC/40/6/Add.1, China, 15 February, 2019, § 2.

66 This practice has been called an implication versus a framing contest. Katrin Kinzelbach, “Will China’s Rise Lead to a New Normative Order? An Analysis of China’s Statements on Human Rights at the United Nations (2000–2010),” *Netherlands Quarterly of Human Rights* 30, no. 3 (2012): 329. For more on this, see: Ronald R. Krebs and Patrick T. Jackson, “Twisting Tongues and Twisting Arms: The Power of Political Rhetoric,” *European Journal of International Relations* 13, no. 1 (2007): 42–44.

67 WGUPR, A/HRC/WG.6/31/CHN/1*, China, 20 August, 2018, § 10.

68 WGUPR, A/HRC/WG.6/4/CHN/1, China, 10 November, 2008, § 8; WGUPR, A/HRC/WG.6/17/CHN/1*, China, 5 August, 2013, §§ 4, 88; WGUPR, A/HRC/WG.6/31/CHN/1*, China, 20 August, 2018, § 76.

69 WGUPR, A/HRC/40/6, China, 26 December, 2018, § 27.

70 Kinzelbach, “Will China’s Rise Lead to a New Normative Order? An Analysis of China’s Statements on Human Rights at the United Nations (2000–2010),” 320.

from external critique, which is desirable from the state's perspective.⁷¹ Lastly, in terms of the model critique, China does not directly challenge the imposition of a certain model as TWAIL does. However, China does seem to challenge the dominant narrative in certain ways. While their UPR documents are quite abundant with terms such as the rule of law, democracy, or equality before the law, some commentators point out that the Chinese Communist Party under Xi Jinping has defined such terms in a very specific way, often qualifying them with the suffix "with Chinese characteristics".⁷² The common theme throughout all three categories of critiques is that China does not seem to directly attack established norms and frameworks but instead tries to redefine the meaning of entrenched terms in a way that is favorable to their national strategy. This practice is then complemented by the introduction of new, positive-sounding terms such as mutually beneficial cooperation (*huli hezuo*) or win-win cooperation (*hezuo gongying*). With the meaning of such terms being rather vague and ambiguous, the danger is ultimately a weakening of fundamental human rights principles.⁷³

5.2 Cuba

For the Cuban UPR documents, the only noteworthy point in terms of the culture critique arises in relation to cultural relativism. The Cuban government thus repeatedly mentions the importance of defending or preserving Cuba's cultural identity⁷⁴ and actively restricts content that is judged to represent "counter-revolutionary" values.⁷⁵ The literature describes this to be "a form of cultural relativism based on [...] revolutionary discourse".⁷⁶ Coming to the rhetoric critique, this is where the biggest overlap between Cuba and TWAIL can be found. Cuba insists in its reports that interactions at the UNHRC must be non-politicized⁷⁷ and cautions against an increasingly "confrontational stance and double standards".⁷⁸ They furthermore accuse the US of conducting

71 Matthieu Burnay and Eva Pils, "Human Rights, China and the UN: A UPR Mid-Term Assessment," *Amicus Curiae* 2, no. 2 (2021): 246.

72 Kerry Brown and Una A. Bērziņa-Čerenkova, "Ideology in the Era of Xi Jinping," *Journal of Chinese Political Science* 23, no. 3 (2018): 324, 328–35, 338.

73 Andréa Worden, "China's Win-Win at the UN Human Rights Council: Just Not for Human Rights," *Sinopsis: China in Context and Perspective*, 2020, 1–4, <https://sinopsis.cz/wp-content/uploads/2020/05/worden-unhrc-win-win.pdf>.

74 WGUPR, A/HRC/WG.6/4/CUB/1, Cuba, 4 November, 2008, § 64; WGUPR, A/HRC/WG.6/16/CUB/1, Cuba, 7 February, 2013, § 108; WGUPR, A/HRC/WG.6/30/CUB/1, Cuba, 5 March, 2018, §§ 104–105, 108.

75 WGUPR, A/HRC/WG.6/30/CUB/3, Cuba, 9 March, 2018, § 83.

76 Blackburn, "Cultural Relativism in the Universal Periodic Review of the Human Rights Council," 33.

77 WGUPR, A/HRC/25/5/Add.1, China, 27 February, 2014, § 10; WGUPR, A/HRC/40/6/Add.1, China, 15 February, 2019, § 11; WGUPR, A/HRC/WG.6/4/CUB/2, Cuba, 18 December, 2008, §§ 105, 106, 108, 128; *ibid.*, § 17; WGUPR, A/HRC/WG.6/16/CUB/1, Cuba, 7 February, 2013, §§ 152, 157, 162(d), 162(g), 165; WGUPR, A/HRC/24/16, Cuba, 8 July, 2013, § 26; WGUPR, A/HRC/WG.6/30/CUB/1, Cuba, 5 March, 2018, §§ 136, 140, 151(h), 156.

78 WGUPR, A/HRC/WG.6/16/CUB/1, Cuba, 7 February, 2013, § 162(h).

an anti-Cuban smear campaign⁷⁹ and manipulating human rights institutions for its own political agenda.⁸⁰ Cuba skillfully manipulates the rules⁸¹ and builds up a narrative framework which supports its main theme throughout its reports: the condemnation of the US embargo which Cuba classifies as economic warfare, at times even calling it an act of genocide.⁸² From the US perspective, the embargo serves the purpose of bringing Cuba to transition into democracy, give up on communism, adopt free market policies, and most importantly, respect human rights.⁸³ The result is a situation where measures that are officially intended to improve human rights for the Cuban people end up disproportionately hurting them.⁸⁴ The charge is therefore that human rights are used as a pretext to legitimize power politics.⁸⁵ This is precisely what the second TWAIL critique condemns and points out. Lastly, in terms of the model critique, Cuba rejects outside influence by neither accepting “the existence of a unique or universal democracy model” nor the “imposition of political systems of the western industrialized countries”⁸⁶ and writes that there is no “one single model of democracy or an agreed formula in that regard”.⁸⁷

5.3 Egypt

For Egypt, TWAIL’s culture critique was most significantly reflected in terms of cultural relativism. Most poignantly, this was seen in the way Egypt claimed to want to preserve and protect the Egyptian family as the basic unit of society.⁸⁸ Women in this vision have a “‘natural’ role within the family”⁸⁹ which is shown for instance when the private sphere (as opposed to the

79 WGUPR, A/HRC/WG.6/4/CUB/2, Cuba, 18 December, 2008, §§ 107, 120–124, 126, 128; WGUPR, A/HRC/11/22/Add.1, Cuba, 10 June, 2009, § 5, 17; WGUPR, A/HRC/WG.6/16/CUB/1, Cuba, 7 February, 2013, §§ 147, 164(c).

80 WGUPR, A/HRC/WG.6/4/CUB/2, Cuba, 18 December, 2008, § 107; WGUPR, A/HRC/WG.6/30/CUB/1, Cuba, 5 March, 2018, § 144; WGUPR, A/HRC/39/16, Cuba, 11 July, 2018, § 16.

81 Jane K. Cowan and Julie Billaud, “Between Learning and Schooling: The Politics of Human Rights Monitoring at the Universal Periodic Review,” *Third World Quarterly* 36, no. 5 (2015): 1180.

82 WGUPR, A/HRC/WG.6/4/CUB/1, Cuba, 4 November, 2008, §§ 6, 115–119; WGUPR, A/HRC/WG.6/16/CUB/1, Cuba, 7 February, 2013, § 163(f); WGUPR, A/HRC/WG.6/30/CUB/1, Cuba, 5 March, 2018, § 151(g); WGUPR, A/HRC/39/16, Cuba, 11 July, 2018, § 15.

83 Alberto R. Coll, “Harming Human Rights in the Name of Promoting Them: The Case of the Cuban Embargo,” *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 12, no. 2 (2007): 213–14, 216–17, 229; Marcia N. Weldon, “You Say Embargo, I Say Bloqueo: A Policy Recommendation for Promoting Foreign Direct Investment and Safeguarding Human Rights in Cuba,” *Emory International Law Review* 32 (2017): 15–16.

84 Coll, “Harming Human Rights in the Name of Promoting Them: The Case of the Cuban Embargo,” 235–54.

85 *Ibid.*, 272–73.

86 WGUPR, A/HRC/24/16, Cuba, 8 July, 2013, § 11.

87 WGUPR, A/HRC/39/16, Cuba, 11 July, 2018, § 9.

88 WGUPR, A/HRC/WG.6/20/EGY/1, Egypt, 22 July, 2014, §§ 46, 86, 99. Egypt furthermore accepted a recommendation by Russia about the family being the basis of society. WGUPR, A/HRC/28/16, Egypt, 24 December, 2014, § 166.194; UPR-Info, “Recommendations,” *UPR-Info Database*, <https://upr-info-database.uwazi.io/en/entity/ir7v6lwxba?searchTerm=egypt>.

89 Tommaso Virgili, *Islam, Constitutional Law and Human Rights: Sexual Minorities and Freethinkers in Egypt and Tunisia*, Comparative Constitutionalism in Muslim Majority States (Oxfordshire, UK: Routledge, 2022), 73–74.

public sphere) is specifically left out when talking about equality between women and men⁹⁰ or when the mention of marital rape is explicitly removed before partially accepting recommendations concerned with violence against women.⁹¹ This family vision is furthermore unsurprisingly depicted as a “heterosexual family based on ‘religion, morality and patriotism’”.⁹² While homosexuality is not explicitly criminalized in Egypt, the UN and stakeholder reports claim Egypt’s domestic “debauchery” (*fujūr*)⁹³ law is used as somewhat of a catch-all legislation that can be interpreted as needed to persecute people for their sexual orientation or gender identity.⁹⁴ Oftentimes, a link is then created between the persecution of homosexuality and forms of religion-based charges, such as blasphemy, heresy, or atheism, one charge frequently leading to or validating the other, and vice versa.⁹⁵ For the rhetoric critique, the only thing to point out is Egypt’s repeated reminder not to politicize human rights. Egypt writes, for instance, that the UPR is not a “process of blame in which it has to refute allegations”⁹⁶ and reminds other countries not to “twist facts for political or personal interests”.⁹⁷ In terms of the model critique an interesting picture emerges. Instead of rejecting the concepts and vocabulary associated with the modern nation-state, Egypt seems to fully adopt the corresponding terminology in order to profit from its legitimizing effect. Against allegations around fair trial rights for instance,⁹⁸ Egypt defends itself by refuting the charges using the same vocabulary.⁹⁹ Egypt thus assures the accused persons before military tribunals for example “the same safeguards as they would [have] before the ordinary courts” and restricts such tribunals to “exceptional circumstances”.¹⁰⁰ Similar tactics are used to defend the introduction of domestic anti-terrorism or NGO legislations which are criticized

90 WGUPR, A/HRC/WG.6/7/EGY/1, Egypt, 16 November, 2009, 6; WGUPR, A/HRC/WG.6/20/EGY/1, Egypt, 22 July, 2014, § 35; WGUPR, A/HRC/WG.6/34/EGY/1, Egypt, 21 August, 2019, § 44.

91 WGUPR, A/HRC/43/16, Egypt, 27 December, 2019, §§ 31.327, 31.330, 31.332, 31.340, 31.345; WGUPR, A/HRC/43/16/Add.1, Egypt, 5 March, 2020, 9.

92 Virgili, *Islam, Constitutional Law and Human Rights: Sexual Minorities and Freethinkers in Egypt and Tunisia*, 73.

93 *Ibid.*, 136–40.

94 WGUPR, A/HRC/WG.6/7/EGY/2, Egypt, 26 November, 2009, § 20; WGUPR, A/HRC/WG.6/20/EGY/3, Egypt, 8 August, 2014, § 41; WGUPR, A/HRC/WG.6/34/EGY/3, Egypt, 14 August, 2019, § 20–21.

95 Virgili, *Islam, Constitutional Law and Human Rights: Sexual Minorities and Freethinkers in Egypt and Tunisia*, 120–23.

96 WGUPR, A/HRC/WG.6/7/EGY/1, Egypt, 16 November, 2009, 2.

97 WGUPR, A/HRC/WG.6/34/EGY/1, Egypt, 21 August, 2019, § 7.

98 WGUPR, A/HRC/WG.6/34/EGY/3, Egypt, 14 August, 2019, §§ 8, 17, 26, 32, 34, 35, 36; WGUPR, A/HRC/WG.6/20/EGY/3, Egypt, 8 August, 2014, §§ 18, 45, 50, 53, 56.

99 WGUPR, A/HRC/WG.6/7/EGY/1, Egypt, 16 November, 2009, 10–12; WGUPR, A/HRC/WG.6/20/EGY/1, Egypt, 22 July, 2014, § 25; WGUPR, A/HRC/28/16/Add.1, Egypt, 2 March, 2015, § 12; WGUPR, A/HRC/WG.6/34/EGY/1, Egypt, 21 August, 2019, §§ 21, 24(d), 81; WGUPR, A/HRC/43/16, Egypt, 27 December, 2019, § 7.

100 WGUPR, A/HRC/WG.6/34/EGY/1, Egypt, 21 August, 2019, § 21.

for further eroding individual rights and stifling oppositional voices.¹⁰¹ Egypt rationalizes such measures in order to “keep citizens safe” and ensure their “human rights to the full”¹⁰² as well as to prevent “incitement to violence [or] discrimination”.¹⁰³ The rationale with which rights are restricted is thus presented as the necessity of striking a balance between certain equally legitimate human rights such as personal security concerns against individual freedoms or preventing incitement to violence against the freedom of speech.¹⁰⁴ Contrary to TWAIL, Egypt thus appears to not discredit the modern nation-state and notions that go with it but rather to make use of the established discourse and anchor its reasoning within that discourse.

6. Discussion

Starting with the culture critique, the analysis has produced two noteworthy points. First, both TWAIL and certain states seem to emphasize rights other than civil or political rights. This is most noticeable with the right to development and China legitimizing its focus on this right by referring to its national conditions. However, while TWAIL I scholars in particular advocated for the right to development,¹⁰⁵ TWAIL II scholars are also conscious of the darker aspects of development, such as its veiling of certain forms of suffering, like economic violence,¹⁰⁶ or its misuse in order to justify dictatorships.¹⁰⁷ This last aspect highlights a feature where the states’ rhetoric and arguments appear to correspond to the TWAIL critiques but exhibit divergent intentions upon further inspection. In this regard, TWAIL’s activist-normative side shines through, as they claim to ultimately be concerned with addressing the suffering of people.¹⁰⁸ State actors, on the other hand, can be assumed to be predominantly guided by more political considerations, such as the acquisition and preservation of power.¹⁰⁹ In terms of development, for instance, this would

101 Fionnuala D. Ní Aoláin, “Egypt’s Updated Terrorism Law Opens the Door to More Rights Abuses, Says UN Expert,” *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner*, April 9, 2020, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/04/egypts-updated-terrorism-law-opens-door-more-rights-abuses-says-un-expert>; Zeid R. Al Hussein, “Repressive New NGO Law Deeply Damaging for Human Rights in Egypt - Zeid,” *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner*, June 1, 2017, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2017/05/repressive-new-ngo-law-deeply-damaging-human-rights-egypt-zeid>.

102 WGUPR, A/HRC/WG.6/34/EGY/1, Egypt, 21 August, 2019, § 80. See also: *Ibid.*, §§ 81–85.

103 WGUPR, A/HRC/WG.6/34/EGY/1, Egypt, 21 August, 2019, § 12.

104 *Ibid.*, §§ 12–13, 80–85; WGUPR, A/HRC/43/16, Egypt, 27 December, 2019, § 18.

105 Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*, 216–22.

106 *Ibid.*, 230–32.

107 Antony Anghie, “Whose Utopia? Human Rights, Development, and the Third World,” *Qui Parle* 22, no. 1 (2013): 75–76.

108 Al Attar, “TWAIL: A Paradox Within a Paradox,” 168–70; Antony Anghie, “What Is TWAIL: Comment,” *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, vol. 94 (Cambridge, UK: Cambridge University Press on behalf of the American Society of International Law, 2000), 39; Mutua, “What Is TWAIL?,” 35.

109 For a concise overview on why and how states pursue power from a structural realist perspective, see: John J. Meersheimer, “Structural Realism,” in *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, ed. Timothy Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, 3rd ed. (Oxford, UK: Oxford University Press, 2013), 77–93.

translate into the accumulation of economic power. Second, a similar trend is observable in relation to cultural relativism. In the global arena, the states advocate for tolerance for alternatives to a perceived dominant Western understanding of culture and society. Examples include human rights with ‘Chinese characteristics’, the notion of a Cuban identity, or the Egyptian conception of the traditional family. This seems to be in line with TWAIL’s mentioned “moral equivalency of cultures”.¹¹⁰ However, if one zooms in to the local level, the states themselves suddenly become the dominant actors. At this level, notions of tolerance towards divergent understandings of culture or identity quickly fade. This is exemplified in Egypt’s debauchery law, Cuba’s repression of anti-revolutionary material and can easily be applied to any oppression of ethnic or cultural minorities.¹¹¹ Whereas the states demand tolerance for themselves but do not enact it towards others, TWAIL would supposedly speak up against oppressive practices and not embrace an absolute moral relativist stance,¹¹² instead standing with the marginalized and powerless.¹¹³

Turning to the rhetoric critique, a major overlap could be seen in the common reproach of the biased application as well as the instrumentalization of human rights for political goals. The Cuban embargo appears to be a prime example of this practice, where human rights are used to legitimize power politics. However, while TWAIL’s intentions lean towards a people-centric approach concerned with the alleviation of suffering of Third World peoples, the examined states’ strategy ultimately aims for the immunization from critique.¹¹⁴ This was shown, for instance, through the reinforcement of the sovereignty principle. This results in two opposing positions where the states try to shut down criticism, whereas TWAIL advocates for more but equitable criticism between Western and non-Western states. It would thus seem that human rights are instrumentalized for political goals by Western and non-Western states, some for offensive and others for defensive purposes.

110 Mutua, “What Is TWAIL?,” 36.

111 The UPR documents mention the examples of the Bedouins, Nubians, or Berbers in Egypt and Tibetans, Uighurs, or Mongolians in China. WGUPR, A/HRC/WG.6/31/CHN/2, China, 27 August, 2018, § 59; WGUPR, A/HRC/WG.6/34/EGY/2, Egypt, 2 September, 2019, § 58.

112 Sunter, “TWAIL as Naturalized Epistemological Inquiry,” 489–90.

113 Mutua, “What Is TWAIL?,” 37. D.P. Fidler has an interesting analysis to this point about the ‘tolerance/intolerance paradox’ that emerges when one has to choose between pluralism and solidarism. David P. Fidler, “Revolt Against or from Within the West? TWAIL, the Developing World, and the Future Direction of International Law,” *Chinese Journal of International Law* 2, no. 1 (2003): 62–69. Similar theoretical implications and shortcoming are discussed by M. Freeman in relation to cultural relativism. Michael Freeman, “Universalism of Human Rights and Cultural Relativism,” in *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, ed. Scott Sheeran and Nigel Rodley, Routledge Handbooks (Oxfordshire, UK: Routledge, 2013), 52–54.

114 Badaru, “Examining the Utility of Third World Approaches to International Law for International Human Rights Law,” 380–81.

Lastly, the model critique is where similarities were least observable. In general, instead of fundamentally questioning the international system around the modern nation-state, as TWAIL does, the states rather tried to adjust and interpret existing notions to their specific needs and anchor their arguments in the existing prevalent terminology. From a standpoint of self-preservation this makes sense, as it would be tantamount to self-sabotage if the states started undermining the fundamentals of a system of which they are an integral part.

With these answers to the research question, the goal of this article has been to provide a more nuanced understanding of TWAIL's critiques towards the international human rights system and how they relate to critical positions of China, Cuba, and Egypt in their respective UPR. The value in this endeavor has been in the mapping out of different categories of critiques, their relation to each other and the examination of which actor subscribes to which critique. A differentiated engagement with critiques from various actors can prevent a dismissal *in toto* of such critiques, which in turn raises the possibility that potential flaws in the object of critique, but also the critiques themselves, can be revealed. The result is ideally a more productive, precise, and coherent discourse to which this article hopes to have contributed in a small way. While the research has shown certain tendencies of the examined states, one should be wary of broad generalizations. To formulate more concrete claims, further research should thus focus on a more comprehensive sample size of documents, which could include resolutions from the UNHRC or the UN General Assembly as well as perhaps national policy documents, such as national human rights action plans.

Bibliography

A. Documents from the Universal Periodic Review

i. China

- Working Group on the Universal Periodic Review. “Compilation on China: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.” A/HRC/WG.6/31/CHN/2. United Nations Human Rights Council, August 27, 2018.
- . “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21: China.” A/HRC/WG.6/17/CHN/1*. United Nations Human Rights Council, August 5, 2013.
- . “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21: China.” A/HRC/WG.6/31/CHN/1*. United Nations Human Rights Council, August 20, 2018.
- . “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 15 (a) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1: China.” A/HRC/WG.6/4/CHN/1. United Nations Human Rights Council, November 10, 2008.
- . “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: China.” A/HRC/11/25. United Nations Human Rights Council, March 3, 2009.
- . “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: China.” A/HRC/40/6. United Nations Human Rights Council, December 26, 2018.
- . “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: China, Addendum: Views on Conclusions and/or Recommendations, Voluntary Commitments and Replies Presented by the State Under Review.” A/HRC/25/5/Add.1. United Nations Human Rights Council, February 27, 2014.
- . “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: China, Addendum: Views on Conclusions and/or Recommendations, Voluntary Commitments and Replies Presented by the State Under Review.” A/HRC/40/6/Add.1. United Nations Human Rights Council, February 15, 2019.
- . “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: China (Including Hong Kong, China and Macao, China).” A/HRC/25/5. United Nations Human Rights Council, December 4, 2013.

ii. Cuba

- Working Group on the Universal Periodic Review. “Compilation Prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, in Accordance with Paragraph 15(b) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1: Cuba.” A/HRC/WG.6/4/CUB/2. United Nations Human Rights Council, December 18, 2008.
- . “National Report Submitted in Accordance with Human Rights Council Resolution 16/21, Annex, Paragraph 5: Cuba.” A/HRC/WG.6/16/CUB/1. United Nations Human Rights Council,

February 7, 2013.

- “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21: Cuba.” A/HRC/WG.6/30/CUB/1. United Nations Human Rights Council, March 5, 2018.
- “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 15 (a) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1: Cuba.” A/HRC/WG.6/4/CUB/1. United Nations Human Rights Council, November 4, 2008.
- “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Cuba.” A/HRC/24/16. United Nations Human Rights Council, July 8, 2013.
- “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Cuba.” A/HRC/39/16. United Nations Human Rights Council, July 11, 2018.
- “Responses Provided by Cuba on the Recommendations Listed under Paragraph 131 of the Report of the Working Group on the Universal Periodic Review of Cuba.” A/HRC/11/22/Add.1. United Nations Human Rights Council, June 10, 2009.
- “Summary of Stakeholders’ Submissions on Cuba: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.” A/HRC/WG.6/30/CUB/3. United Nations Human Rights Council, March 9, 2018.

iii. Egypt

- Working Group on the Universal Periodic Review. “Compilation on Egypt: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.” A/HRC/WG.6/34/EGY/2. United Nations Human Rights Council, September 2, 2019.
- “Compilation Prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights, in Accordance with Paragraph 15(b) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1: Egypt.” A/HRC/WG.6/7/EGY/2. United Nations Human Rights Council, November 26, 2009.
 - “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21: Egypt.” A/HRC/WG.6/20/EGY/1. United Nations Human Rights Council, July 22, 2014.
 - “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21: Egypt.” A/HRC/WG.6/34/EGY/1. United Nations Human Rights Council, August 21, 2019.
 - “National Report Submitted in Accordance with Paragraph 15 (a) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1: Egypt.” A/HRC/WG.6/7/EGY/1. United Nations Human Rights Council, November 16, 2009.
 - “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Egypt.” A/HRC/28/16. United

Nations Human Rights Council, December 24, 2014.

- “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Egypt.” A/HRC/43/16. United Nations Human Rights Council, December 27, 2019.
- “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Egypt, Addendum: Views on Conclusions and/or Recommendations, Voluntary Commitments and Replies Presented by the State Under Review.” A/HRC/28/16/Add.1. United Nations Human Rights Council, March 2, 2015.
- “Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Egypt, Addendum: Views on Conclusions and/or Recommendations, Voluntary Commitments and Replies Presented by the State Under Review.” A/HRC/43/16/Add.1. United Nations Human Rights Council, March 5, 2020.
- “Summary of Stakeholders’ Submissions on Egypt: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.” A/HRC/WG.6/34/EGY/3. United Nations Human Rights Council, August 14, 2019.
- “Summary Prepared by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights in Accordance with Paragraph 15 (c) of the Annex to Human Rights Council Resolution 5/1 and Paragraph 5 of the Annex to Council Resolution 16/21: Egypt.” A/HRC/WG.6/20/EGY/3. United Nations Human Rights Council, August 8, 2014.

B. Other Sources

- Al Arabiya English Staff Writer. “Sisi Says ‘Western’ Human Rights Values Don’t Apply in Egypt.” *Al Arabiya News*, May 4, 2016, sec. Middle East. <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2016/05/04/Sisi-says-Western-human-rights-values-don-t-apply-in-Egypt>.
- Al Hussein, Zeid R. “Repressive New NGO Law Deeply Damaging for Human Rights in Egypt - Zeid.” *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner*, June 1, 2017. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2017/05/repressive-new-ngo-law-deeply-damaging-human-rights-egypt-zeid>.
- Blackburn, Roger L. “Cultural Relativism in the Universal Periodic Review of the Human Rights Council.” ICIP Working Paper no. 2011/3, International Catalan Institute for Peace, Barcelona, 2011. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2033134.
- Freedom House. “Countries and Territories.” *Freedom House*, 2021. <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>.
- Global Times. “Human Rights Used by West Countries as Tool of Political Manipulation: Chinese Ambassador to UN.” *Global Times*, February 25, 2021. <https://www.globaltimes.cn/page/202102/1216523.shtml>.

- Ní Aoláin, Fionnuala D. “Egypt’s Updated Terrorism Law Opens the Door to More Rights Abuses, Says UN Expert.” *United Nations Human Rights Office of the High Commissioner*, April 9, 2020. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/04/egypts-updated-terrorism-law-opens-door-more-rights-abuses-says-un-expert>.
- Patel, Gayatri. “How ‘Universal’ Is the United Nations’ Universal Periodic Review Process? An Examination from a Cultural Relativist Perspective.” University of Leicester, 2016. https://leicester.figshare.com/articles/thesis/How_universal_is_the_United_Nations_universal_periodic_review_process_An_examination_from_a_cultural_relativist_perspective/10125053.
- Permanent Mission of Switzerland to the United Nations Office and to the Other International Organisations in Geneva. “The Human Rights Council: A Practical Guide.” *The Swiss Federal Council*, 2015. https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/publications/InternationaleOrganisationen/Uno/Human-rights-Council-practical-guide_en.
- Prensa Latina. “Cuba Calls to Fight Human Rights Politicization and Selectivity.” *Prensa Latina*, June 22, 2021, sec. Cuba. <https://www.plenglish.com/news/2021/06/22/cuba-calls-to-fight-human-rights-politicization-and-selectivity/>.
- The Economist Intelligence Unit. “Democracy Index 2020: In Sickness and in Health?” *The Economist Group*, 2021. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>.
- United Nations. “Regional Groups of Member States.” *United Nations: Department for General Assembly and Conference Management*, 2022. <https://www.un.org/dgacm/en/content/regional-groups>.
- United Nations General Assembly. “Resolution Adopted by the General Assembly: Human Rights Council.” A/RES/60/251. *United Nations General Assembly*, March 15, 2006. <http://un-documents.net/a60r251.htm>.
- United Nations Human Rights Council. “Institution-Building of the United Nations Human Rights Council.” A/HRC/RES/5/1. *United Nations Human Rights Council*, June 18, 2007. https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=a/hrc/res/5/1.
- . “Membership of the Human Rights Council.” *United Nations Human Rights Council*, 2020. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Membership.aspx>.
- . “Resolution Adopted by the Human Rights Council: Review of the Work and Functioning of the Human Rights Council.” A/HRC/RES/16/21. *United Nations Human Rights Council*, April 12, 2011. https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/16session/A.HRC.RES.16.21_en.pdf.
- UPR-Info. “Recommendations.” *UPR-Info Database*. <https://upr-info-database.uwazi.io/en/entity/ir7v6lwxba?searchTerm=egypt>.
- V-Dem Institute. “Interactive Maps.” *V-Dem: Varieties of Democracy: Global Standards, Local*

Knowledge, 2021. https://www.v-dem.net/data_analysis/MapGraph/.

Worden, Andréa. “China’s Win-Win at the UN Human Rights Council: Just Not for Human Rights.” *Sinopsis: China in Context and Perspective*, 2020. <https://sinopsis.cz/wp-content/uploads/2020/05/worden-unhrc-win-win.pdf>.

C. Literature

Abi-Saab, Georges M. “The Newly Independent States and the Rules of International Law: An Outline.” *Howard Law Journal* 8, no. 2 (1962): 95–121.

Achiume, E. Tendayi, and Devon W. Carbado. “Critical Race Theory Meets Third World Approaches to International Law.” *UCLA Law Review* 67, no. 6 (2021): 1462–1503.

Al Attar, Mohsen. “TWAAIL: A Paradox Within a Paradox.” *International Community Law Review* 22, no. 2 (2020): 163–96.

Al Attar, Mohsen, and Vernon Tava. “TWAAIL Pedagogy: Legal Education for Emancipation.” *The Palestine Yearbook of International Law* 15, no. 1 (2009): 7–40.

Altwicker, Tilmann, and Oliver Diggelmann. “What Should Remain of the Critical Approaches to International Law? International Legal Theory as Critique.” *Swiss Review of International and European Law* 24, no. 1 (2014): 69–92.

Anghie, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge Studies in International and Comparative Law 37. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2005.

—. “The Evolution of International Law: Colonial and Postcolonial Realities.” *Third World Quarterly* 27, no. 5 (2006): 739–53.

—. “What Is TWAAIL: Comment.” *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 94: 39–40. Cambridge, UK: Cambridge University Press on behalf of the American Society of International Law, 2000.

—. “Whose Utopia? Human Rights, Development, and the Third World.” *Qui Parle* 22, no. 1 (2013): 63–80.

Anghie, Antony, and Bhupinder S. Chimni. “Third World Approaches to International Law and Individual Responsibility in Internal Conflicts.” *Chinese Journal of International Law* 2, no. 1 (2003): 77–103.

Badaru, Opeoluwa A. “Examining the Utility of Third World Approaches to International Law for International Human Rights Law.” *International Community Law Review* 10, no. 4 (2008): 379–87.

Barreto, José-Manuel. “Decolonial Thinking and the Quest for Decolonising Human Rights.” *Asian Journal of Social Science* 46 (2018): 484–502.

- Brown, Kerry, and Una A. Bērziņa-Čerenkova. "Ideology in the Era of Xi Jinping." *Journal of Chinese Political Science* 23, no. 3 (2018): 323–39.
- Burnay, Matthieu, and Eva Pils. "Human Rights, China and the UN: A UPR Mid-Term Assessment." *Amicus Curiae* 2, no. 2 (2021): 244–54.
- Chakrabarty, Dipesh. *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton Studies in Culture / Power / History. Princeton, US: Princeton University Press, 2008.
- Chimni, Bhupinder S. *International Law and World Order: A Critique of Contemporary Approaches*. 2nd ed. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2017.
- . "Third World Approaches to International Law: A Manifesto." *International Community Law Review* 8 (2006): 3–27.
- Coll, Alberto R. "Harming Human Rights in the Name of Promoting Them: The Case of the Cuban Embargo." *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 12, no. 2 (2007): 199–273.
- Constantinides, Aristoteles. "Questioning the Universal Relevance of the Universal Declaration of Human Rights." *Cuadernos Constitucionales de La Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 62–63 (2008): 49–63.
- Cowan, Jane K., and Julie Billaud. "Between Learning and Schooling: The Politics of Human Rights Monitoring at the Universal Periodic Review." *Third World Quarterly* 36, no. 5 (2015): 1175–90.
- Eslava, Luis, and Sundhya Pahuja. "Beyond the (Post) Colonial: TWAIL and the Everyday Life of International Law." *Verfassung und Recht in Übersee* 45 (2012): 195–221.
- Fidler, David P. "Revolt Against or from Within the West? TWAIL, the Developing World, and the Future Direction of International Law." *Chinese Journal of International Law* 2, no. 1 (2003): 29–76.
- Freeman, Michael. "Universalism of Human Rights and Cultural Relativism." In *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, edited by Scott Sheeran and Nigel Rodley, 49–61. Routledge Handbooks. Oxfordshire, UK: Routledge, 2013.
- Gallié, Martin. "Les Théories Tiers-Mondistes du Droit International (TWAIL): Un Renouveau?" *Études internationales* 39, no. 1 (2008): 17–38.
- Gathii, James T. "The Promise of International Law: A Third World View." *American University International Law Review American University International Law Review* 36, no. 3 (2021): 377–477.
- . "TWAIL: A Brief History of Its Origins, Its Decentralized Network, and a Tentative Bibliography." *Trade, Law and Development* 3, no. 1 (2011): 26–64.
- Kinzelbach, Katrin. "Will China's Rise Lead to a New Normative Order? An Analysis of China's Statements on Human Rights at the United Nations (2000–2010)." *Netherlands Quarterly of*

- Human Rights* 30, no. 3 (2012): 299–332.
- Krebs, Ronald R., and Patrick T. Jackson. “Twisting Tongues and Twisting Arms: The Power of Political Rhetoric.” *European Journal of International Relations* 13, no. 1 (2007): 35–66.
- Mearsheimer, John J. “Structural Realism.” In *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, edited by Timothy Dunne, Milja Kurki, and Steve Smith, 3rd ed., 77–93. Oxford, UK: Oxford University Press, 2013.
- Mickelson, Karin. “Rhetoric and Rage: Third World Voices in International Legal Discourse.” *Wisconsin International Law Journal* 16, no. 2 (1998): 354–419.
- Mutua, Makau. “Is the Age of Human Rights Over?” In *The Routledge Companion to Literature and Human Rights*, edited by Sophia A. McClennen and Alexandra Schultheis Moore, 450–58. Oxfordshire, UK: Routledge, 2016.
- . “Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights.” *Harvard International Law Journal* 42, no. 1 (2001): 201–45.
- . “What Is TWAIL?” *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, 94: 31–38. Cambridge, UK: Cambridge University Press on behalf of the American Society of International Law, 2000.
- Obregón, Liliana. “Peripheral Histories of International Law.” *Annual Review of Law and Social Science* 15, no. 1 (2019): 437–51.
- Okafor, Obiora C. “International Human Rights Fact-Finding Praxis in Its Living Forms: A TWAIL Perspective.” *The Transnational Human Rights Review* 1 (2014): 59–105.
- Payne, Geoff, and Judy Payne. *Key Concepts in Social Research*. SAGE Key Concepts. London, UK: Sage Publications, 2004.
- Rajagopal, Balakrishnan. “Counter-Hegemonic International Law: Rethinking Human Rights and Development as a Third World Strategy.” *Third World Quarterly* 27, no. 5 (2006): 767–83.
- . *International Law from Below: Development, Social Movements, and Third World Resistance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- Ramina, Larissa. “TWAIL and Human Rights: Some Considerations.” *Revista de Investigações Constitucionais* 5, no. 1 (2018): 261–72.
- Sánchez, Davinia G. “Transforming Human Rights Through Decolonial Lens.” *The Age of Human Rights Journal* 15 (2020): 276–303.
- Sen, Amartya. *Human Rights and Asian Values. Morgenthau Memorial Lecture on Ethics & Foreign Policy* 16. New York, US: Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1997.
- Shrinkhal, Rashwet. “Evolution of Indigenous Rights Under International Law: Analysis from TWAIL Perspective.” *The Oriental Anthropologist* 19, no. 1 (2019): 7–24.
- Sunter, Andrew F. “TWAIL as Naturalized Epistemological Inquiry.” *Canadian Journal of Law and*

Jurisprudence 10, no. 2 (2007): 475–510.

Theurer, Karina, and Wolfgang Kaleck, eds. *Dekoloniale Rechtskritik und Rechtspraxis. Völkerrecht und Aussenpolitik* 92. Baden-Baden, DE: Nomos, 2020.

Tistounet, Eric. *The UN Human Rights Council: A Practical Anatomy*. Elgar Practical Guides. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2020.

Virgili, Tommaso. *Islam, Constitutional Law and Human Rights: Sexual Minorities and Freethinkers in Egypt and Tunisia*. Comparative Constitutionalism in Muslim Majority States. Oxfordshire, UK: Routledge, 2022.

Weldon, Marcia N. “You Say Embargo, I Say Bloqueo: A Policy Recommendation for Promoting Foreign Direct Investment and Safeguarding Human Rights in Cuba.” *Emory International Law Review* 32 (2017): 1–49.



**Educating
Talents**
since 1460.

Europainstitut der Universität Basel
Institute for European Global Studies
Riehenstrasse 154
CH-4058 Basel

www.europa.unibas.ch