
zeitschrift für
menschenrechte
journal for
human rights

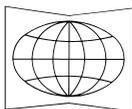
Menschenrechte als Maßstab internationaler Politik

Mit Beiträgen von

Moritz Birk, Fons Coomans,
Andrea Kämpf, Peter G. Kirchschräger,
Markus Krajewski, Rolf Künnemann,
Manfred Nowak, Christoph Lindner,
Beate Rudolf, Jörg Stippel, Michael
Windfuhr, Inga Winkler

herausgegeben von

Tessa Debus, Regina Kreide,
Michael Krennerich, Karsten Malowitz,
Arnd Pollmann und Susanne Zwingel



WOCHENSCHAU VERLAG

IMPRESSUM

zeitschrift für menschenrechte journal for human rights

- Herausgeber:** Tessa Debus (*Wochenschau Verlag*)
Regina Kreide (*Justus-Liebig-Universität Gießen*)
Michael Krennerich (*Nürnberger Menschenrechtszentrum sowie
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg*)
Karsten Malowitz (*Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg*)
Arnd Pollmann (*Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*)
- Wissenschaftlicher Beirat:** Susanne Zwingel (*State University of New York, Potsdam*)
Zehra Arat (*Purchase College, New York*)
Heiner Bielefeldt (*Friedrich-Alexander-Univ. Erlangen-Nürnberg*)
Marianne Braig (*Freie Universität Berlin*)
Horst Fischer (*Ruhr-Universität Bochum*)
Rainer Forst (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.*)
Karl-Peter Fritzsche (*Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg*)
Brigitte Hamm (*Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg*)
Rainer Huhle (*Nürnberger Menschenrechtszentrum*)
Paul Martin (*Human Rights Center, Columbia University*)
Anja Mihr (*Utrecht University*)
Uta Ruppert (*Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt/M.*)
Rainer Schmalz-Bruns (*Leibniz Universität Hannover*)
Beate Wagner (*Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Berlin*)
Annette Zimmer (*Westfälische Wilhelms-Universität Münster*)
- Redaktions-
anschrift:** Redaktion zeitschrift für menschenrechte, c/o Nürnberger Menschenrechts-
zentrum, Hans-Sachs-Platz 2, 90403 Nürnberg, zfmr@menschenrechte.org
- Finanziell unterstützt wird diese Ausgabe durch das Deutsche Institut für Menschenrechte in Berlin.
- Reviewverfahren:** Die eingereichten Beiträge durchlaufen ein Reviewverfahren.
- Bezugsbedingungen:** Es erscheinen zwei Hefte pro Jahr. Preise: Einzelheft € 19,80; Jahres-
abopreis € 34,00; Sonderpreis für Referendare/Studierende (gegen Vorlage einer entspre-
chenden Bescheinigung): Jahresabo: € 17,00; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung:
Acht Wochen (bis 31.10.) vor Jahresschluss. Bankverbindung: Postbank Frankfurt, Konto-Nr.
0003770608, BLZ: 500 100 60. Zahlungsweise: Lieferung gegen Rechnung oder Lastschrift;
gewünschte Zahlungsweise angeben.
- Erscheint im Wochenschau Verlag, Dr. Kurt Debus GmbH, Verleger: Bernward Debus, Tessa Debus.
- Anzeigenleitung:** Brigitte Bell, E-Mail: brigitte.bell@wochenschau-verlag.de, Tel. 06201/340279,
Fax: 06201/182599

ISSN 1864-6492

ISBN 978-3-89974823-9

www.zeitschriftfuermenschenrechte.de
The journal is available at EBSCO.



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

Wochenschau Verlag • Adolf-Damaschke-
Straße 10 • 65824 Schwalbach/Ts.
Tel: 06196/86065 • Fax: 06196/86060
info@wochenschau-verlag.de
www.wochenschau-verlag.de

INHALT

Editorial 5

Menschenrechte als Maßstab internationaler Politik

Manfred Nowak, Moritz Birk, Jörg Stippel:
Das absolute Folterverbot aus extraterritorialer Perspektive 8

Fons Coomans: Die Verortung der Maastrichter Prinzipien zu den
extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen,
sozialen und kulturellen Rechte 27

Rolf Künnemann: Verletzung extraterritorialer Staatenpflichten:
Fallbeispiele und Erfahrungen aus der Zivilgesellschaft 48

Andrea Kämpf, Inga Winkler: Zwischen Menschenrechtsförderung und
Duldung von Menschenrechtsverletzungen? Anforderungen an die
Entwicklungszusammenarbeit aus der Perspektive der extraterritorialen
Staatenpflichten 63

Michael Windfuhr: Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall
extraterritorialer Staatenpflichten 95

Markus Krajewski: Menschenrechte und internationales Investitionsrecht 120

Hintergrund

Christoph Lindner: Schutz vor Menschenhandel als Menschenrecht 136

Peter G. Kirchschräger: Die neue UN-Deklaration zu Menschenrechts-
bildung und -training 150

Tour d'Horizon

Michael Krennerich: Soziale Menschenrechte – von der zögerlichen
Anerkennung bis zur extraterritorialen Geltung 166

Dokumentation

Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte	184
--	-----

Buchbesprechungen

Hans Joas: Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte (von Gesine Kurth)	196
Kathryn Sikkink: The Justice Cascade. How Human Rights Prosecutions are changing World Politics (von Susanne Zwingel)	202
Autorinnen und Autoren	208

EDITORIAL

Haben Sie schon etwas von „extraterritorialen Staatenpflichten“ gehört? Zugegeben: Dem Begriff fehlt die sprachliche Eleganz, er prägt aber ganz entscheidend den aktuellen Menschenrechtsdiskurs. Es geht um die brisante Frage, ob Staaten verpflichtet sind, nicht nur im eigenen Land, sondern auch über die Staatsgrenzen hinaus die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die vorliegende Ausgabe der *zeitschrift für menschenrechte*, die in Zusammenarbeit mit dem *Deutschen Institut für Menschenrechte* erstellt wurde, nimmt sich dieser *extritorial obligations* (ETOs) an und fragt danach, inwieweit Menschenrechte tatsächlich als Maßstab internationaler Politik dienen.

Den Aufschlag macht ein Autorentrio bestehend aus dem ehemaligen UN-Sonderberichterstatter zum Verbot der Folter *Manfred Nowak* sowie *Moritz Birk* und *Jörg Stippel*. Ihr Beitrag behandelt das absolute Folterverbot aus extraterritorialer Perspektive. Sie konstatieren die Pflicht staatlicher Organe, auch außerhalb des eigenen Territoriums, nicht durch eigene Handlungen und Unterlassungen die Menschenrechte zu verletzen, mithin also die Menschenrechte zu achten. Darüber hinaus gehende Pflichten, die Menschenrechte im Ausland durch aktive Maßnahmen zu schützen und zu gewährleisten, sehen die Autoren im Völkerrecht hingegen nur dann begründet, wenn der Staat auch effektive Kontrolle über das jeweilige Territorium ausübt. Dementsprechend konzentriert sich der Beitrag auf die extraterritoriale Verpflichtung zur Achtung des Folterverbotes, und zwar in jenen Bereichen, „in denen Staaten in den letzten Jahren versucht haben, das Folterverbot durch territoriale Auslagerung zu umgehen“. Dabei werden eine Reihe von Maßnahmen im „Kampf gegen den Terror“ und im „Kampf gegen Migration“ einer kritischen Prüfung unterzogen.

Der Rechtsprofessor *Fons Coomans* aus Maastricht führt uns in die Entstehung, Bedeutung und Reichweite der „Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ ein, an deren Erarbeitung er selbst aktiv mitgewirkt hat und die im Dokumentenanhang der vorliegenden Zeitschrift in deutscher Übersetzung abgedruckt sind. Coomans plädiert für ein weites Verständnis extraterritorialer Staatenpflichten, das auch aktive Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen umfasst und das auf die menschenrechtskonforme Ausgestaltung internationaler Beziehungen abzielt. Dies sei im Zeitalter der wirtschaftlichen Globalisierung dringender denn je. Daran knüpft der Beitrag von

Rolf Künnemann von *FIAN International* an, der im zivilgesellschaftlichen Netzwerk *Extra-Territorial Obligations Consortium* mitwirkt. Er verdeutlicht die Bedeutung der „ETOs“ anhand von Fallbeispielen aus den Bereichen Investition, Handel, Klimazerstörung und Entwicklungszusammenarbeit.

Andrea Kämpf und *Inga Winkler* vom *Deutschen Institut für Menschenrechte* formulieren in ihrem Beitrag auf differenzierte Weise Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit aus der Perspektive extraterritorialer Staatenpflichten. Dabei gehe es weniger um das „ob“ als um das „wie“. Für eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit spielen ihrer Ansicht nach gerade die Prinzipien der Nicht-Diskriminierung, der Partizipation, der Rechenschaftslegung und Transparenz eine zentrale Rolle. Sie plädieren u.a. dafür, Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (*Human Rights Impact Assessments*) weiterzuentwickeln und Beschwerdemöglichkeiten auszubauen. Die Maastrichter Prinzipien erachten sie als wichtige Maßstäbe für die Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit. *Michael Windfuhr*, Vizedirektor am *Deutschen Institut für Menschenrechte* behandelt extraterritoriale Staatenpflichten in Bezug auf den Problemkomplex „Wirtschaft und Menschenrechte“. Vor dem Hintergrund der langjährigen Debatte zu Wirtschaft und Menschenrechten und einer Analyse der UN-Leitprinzipien von John Ruggie verortet und diskutiert er die Frage von extraterritorialen Staatenpflichten und transnationalen Unternehmen.

Der Schwerpunktteil schließt mit einem Beitrag von *Markus Krajewski*. Er zeigt die Spannungsverhältnisse zwischen Menschenrechten und Investitionsschutz auf und nimmt hierbei zwei potenzielle Konfliktfelder in den Blick: zum einen die Beeinträchtigung staatlicher Maßnahmen des Menschenrechtsschutzes durch Investitionsschutzabkommen, zum anderen die Gefahr, dass Menschenrechtsverletzungen durch ausländische Investoren durch Investitionsförderung noch zusätzlich befördert werden. Der Rechtsprofessor weist menschenrechtliche Anforderungen an das Investitionsrecht als Konkretisierung extraterritorialer Menschenrechtspflichten aus. Reformmöglichkeiten sieht er in der Überarbeitung von Investitionsschutzabkommen, in der Reform investitionsschutzrechtlicher Streitschlichtung und in einer stärkeren menschenrechtlichen Bindung und Kontrolle von Investitions Garantien.

Wie gewohnt enthält die *zfmr* über den Schwerpunktteil hinaus noch weitere Beiträge. *Christoph Lindner* behandelt in seinem Artikel „Schutz vor Menschenhandel als Menschenrecht“ ebenfalls ein grenzüberschreitendes Problem. *Peter G. Kirchschräger* bringt uns die neue UN-Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training nahe. Der *Tour d'horizon* von Michael Krennerich zeichnet schließlich den Bedeutungswandel

der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in den vergangenen beiden Jahrzehnten nach.

Allen Autorinnen und Autoren sowie dem Verlagslektorat sei für die angenehme Zusammenarbeit herzlich gedankt. Besonderer Dank gilt dem *Deutschen Institut für Menschenrechte* für die gelungene Kooperation. Unseren Leserinnen und Lesern wünschen wir einmal mehr eine anregende Lektüre.

Ihr Herausgeber- und Redaktionsteam der zfmr

Manfred Nowak, Moritz Birk, Jörg Stoppel

Das absolute Folterverbot aus extraterritorialer Perspektive

1. Einleitung

In den letzten Jahren kam es immer wieder zu Diskussionen zur Reichweite und Bedeutung des absoluten Folterverbots und seiner extraterritorialen Anwendbarkeit. Außerdem gab es viele Versuche, diese Bestimmung auf verschiedene Weise zu umgehen. Eine besondere Gefahr besteht darin, dass Staaten sich ihrer Verantwortung bezüglich des absoluten Folterverbotes entziehen, in dem sie sich darauf berufen, dass ihre Verpflichtungen nur im eigenen Land und nicht in fremden Territorien gelten. Dadurch werden quasi rechtsfreie Räume geschaffen, in denen Folterer strafflos bleiben und Staaten die Möglichkeit haben, Folterpraktiken auszulagern bzw. zu „extraterritorialisieren“.

Die *extraterritoriale Anwendbarkeit von Menschenrechten* und die diesbezügliche Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und anderer internationaler Überwachungsinstanzen haben in jüngster Zeit zu einer regen Diskussion in der wissenschaftlichen Literatur geführt.¹ Obwohl diesbezüglich noch viele Fragen ungeklärt sind, schließen wir uns im Prinzip der gut belegten Argumentation von *Marko Milanovic* an, wonach diesbezüglich generell zwischen den drei unterschiedlichen Formen staatlicher Verpflichtung² unterschieden werden sollte:³ Die Pflicht staatlicher Organe zur Achtung der Menschenrechte macht an den territorialen Grenzen eines Staates nicht halt, sondern gilt für alle Handlungen und Unterlassungen, auch außerhalb des eigenen Territoriums, die dem Staat zurechenbar sind. Mit anderen Worten:

1 Vgl. z.B. Fons Coomans/Menno Kamminga (eds.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, Antwerpen 2004; Sigrun Skogly, *Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation*, Intersentia, Antwerpen 2006; Mark Gibney/Sigrun Skogly (eds.), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*, University of Pennsylvania Press 2010; M. Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Intersentia, Antwerpen 2009; N. Lubell, *Extraterritorial Use of Force Against Non-State Actors*, Oxford University Press 2010; Marko Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles and Policy*, Oxford University Press 2011.

2 Diese drei unterschiedlichen Pflichten sind erstens die Pflicht zur Achtung, zweitens zum Schutz, und drittens zur Gewährleistung von Menschenrechten (obligation to respect, protect, ensure/fulfill); vgl. dazu generell Manfred Nowak, *Einführung in das internationale Menschenrechtssystem*, Wien/Graz 2002, 62 ff.

3 Milanovic (2011, Fn 1), 209 ff. und 263 mwH.

Die gezielte Tötung von Menschen in Pakistan durch amerikanische Drohnen stellt eine Verletzung des Rechts auf Leben durch die USA dar, auch wenn die USA keine effektive Kontrolle über das in Frage stehende Territorium oder die von den Angriffen betroffenen Menschen ausübt. Jede andere Interpretation, einschließlich jener, die der EGMR in *Bankovic* gegen einzelne Nato-Staaten 2001 versucht hat,⁴ würde die völkerrechtliche Verantwortung von Staaten für Menschenrechtsverletzungen ad absurdum führen. Hinsichtlich der positiven Schutz- und Gewährleistungspflichten kann die extraterritoriale Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen hingegen nur dann angenommen werden, wenn der betreffende Staat wirklich effektive Kontrolle über das jeweilige Territorium ausübt und die erforderlichen positiven Maßnahmen nach dem Prinzip der *due diligence* von diesem Staat sinnvollerweise erwartet werden können.⁵ Beispielsweise handelt es sich bei den meisten Verpflichtungen aufgrund der UNO-Konvention gegen die Folter (CAT 1984) um positive Gewährleistungspflichten, die von der generellen Pflicht, Folter und andere Formen der Misshandlung durch entsprechende gesetzliche, administrative und sonstige Maßnahmen zu verhüten, bis zu ganz spezifischen Pflichten reicht, wie die Kriminalisierung der Folter im Strafgesetzbuch mit einer ausreichenden Strafdrohung, die effektive Untersuchung jeder Beschwerde und jedes Verdachts von Folter durch unabhängige und unvoreingenommene Organe, die Ausbildung der Sicherheitskräfte, Modernisierung der Verhörmethoden etc. Ob all diese Verpflichtungen einschließlich regelmäßiger unangekündigter Besuche aller Hafteinrichtungen durch einen unabhängigen Nationalen Präventionsmechanismus für Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls zur UNO-Konvention gegen die Folter

4 Während des Kosovo-Konfliktes kam es zu Luftangriffen auf die serbische Radio- und Fernsehzentrale. Menschen wurden getötet und erhebliche Schäden verursacht. Deswegen verklagten im *Bankovic*-Fall sechs Einwohner Belgrads 17 NATO-Mitgliedstaaten. Der EGMR entschied, dass die EMRK ein multilateraler Vertrag sei, der hauptsächlich im regionalen Kontext und im Rechtsraum der Vertragsstaaten Anwendung findet. Jugoslawien falle eindeutig nicht in diesen Rechtsraum. Das Gericht widersprach auch der Annahme, dass eine jurisdiktionelle Verbindung zwischen den Opfern und den verklagten Staaten bestehe, weshalb der Antrag als unzulässig abgewiesen wurde. *EGMR, Bankovic and Others v. Belgium and Others*, Appl 52207/99, Urteil der Großen Kammer vom 12. Dezember 2001. Vgl. dazu treffend Rick Lawson, „*Life after Bankovic: On the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*“, in Coomans/Kamminga (Fn 1), 83. Vgl. auch Milanovic (Fn 1), 21 ff.

5 Der EGMR hat u.a. im Fall *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* entschieden, dass die russische Föderation für Menschenrechtsverletzungen in Transnistrien, einer separatistischen Region der Republik Moldau, verantwortlich ist. Das Gericht befand, dass die Verantwortlichen in Russland dem Separatistenregime der „Moldauischen Republik Transnistriens“ sowohl militärische als auch politische und finanzielle Unterstützung gewährten. Deswegen, so die Entscheidung, befinde sich Transnistrien unter der effektiven Kontrolle Russlands und sei deswegen auch für die dort verübte Folter und die unrechtmäßigen Inhaftierungen verantwortlich. *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* Appl. 48787/99, Urteil der Großen Kammer vom 08 July 2004.

(OPCAT 2002) uneingeschränkt für alle besetzten Gebiete anwendbar sind, kann nur im Einzelfall unter Anwendung des *due diligence*-Prinzips beantwortet werden.⁶

Um Wiederholungen zu vermeiden, widmet sich der vorliegende Beitrag weniger den positiven Schutz- und Gewährleistungspflichten im Zusammenhang mit dem Folterverbot, sondern der extraterritorialen Verpflichtung zur Achtung des Folterverbots insbesondere in jenen Bereichen, in denen Staaten in den letzten Jahren versucht haben, das Folterverbot durch territoriale Auslagerung zu umgehen. Der Artikel endet mit rechtspolitischen Schlussfolgerungen, die Vorschläge zur Förderung der effektiven Geltung des absoluten Folterverbotes enthalten.

2. Das absolute Folterverbot – Bedeutung und Inhalt

Das Verbot von Folter und anderen Formen von grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung findet sich in vielen internationalen Instrumenten (Art. 5 UDHR, Art. 7 CCPR, Art. 15 CRPD, Art. 37(a) CRC) und regionalen Menschenrechtskonventionen (Art. 3 EMRK, Art. 5 ACHR, Art. 5 AfrChHPR). Darüber hinaus hat es die Sonderstellung als *jus cogens* im Völkerrecht⁷ und ist somit rechtlich für alle Staaten verbindlich, unabhängig davon, welche Menschenrechtsverträge sie ratifiziert haben.

Das Folterverbot ist, neben dem Verbot der Sklaverei und des Genozids sowie dem Recht auf Gewissens- und innere Religionsfreiheit, eines der wenigen absoluten Menschenrechte und kann somit unter keinerlei Umständen beschränkt oder gegen die Rechte anderer abgewogen werden. Des Weiteren ist das Folterverbot notstandsfest und kann auch in besonderen Situationen wie Bürgerkriegen, terroristischen Angriffen oder Naturkatastrophen, nicht ausgesetzt werden (Art. 4(2) CCPR, Art. 15(2)

6 Beispielsweise handelt es sich bei den meisten Verpflichtungen aufgrund der UNO-Konvention gegen die Folter (CAT 1984) um positive Gewährleistungspflichten, die von der generellen Pflicht, Folter und andere Formen der Misshandlung durch entsprechende gesetzliche, administrative und sonstige Maßnahmen zu verhüten, bis zu ganz spezifischen Pflichten reicht, wie die Kriminalisierung der Folter im Strafgesetzbuch mit einer ausreichenden Strafdrohung, die effektive Untersuchung jeder Beschwerde und jedes Verdachts von Folter durch unabhängige und unvoreingenommene Organe, die Ausbildung der Sicherheitskräfte, Modernisierung der Verhörmethoden etc. Ob all diese Verpflichtungen einschließlich regelmäßiger unangekündigter Besuche aller Hafteinrichtungen durch einen unabhängigen Nationalen Präventionsmechanismus für Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls zur UNO-Konvention gegen die Folter (OPCAT 2002) uneingeschränkt für alle besetzten Gebiete anwendbar sind, kann nur im Einzelfall unter Anwendung des *due diligence*-Prinzips beantwortet werden.

7 Vgl. Art. 53 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge und den 1. Bericht des UN Sonderberichterstatters Peter Kooijmans in UN Doc. E/CN.4/1986/15, para 3; vgl. auch ICTY, Prosecutor v. Anto Furundžija, Urteil vom 10. Dezember 1998, IT-95-17/1-T, 58 ff.

EMRK, Art. 2 CAT). Der Sonderstatus des Folterverbotes resultiert sowohl aus der besonderen Schwere der Menschenrechtsverletzung als direkter Angriff auf den Kern der Menschenwürde und persönlichen Integrität mit unwiderruflichen Folgen für das Opfer als auch aus der geschichtlichen Entwicklung vom Mittelalter bis zu den Lehren aus den Grausamkeiten des Nationalsozialismus.

Während das Folterverbot in den oben genannten Menschenrechtsverträgen als negative Pflicht des Staates, Folter nicht anzuwenden, formuliert ist, enthält die UNO-Konvention gegen die Folter zur Verstärkung des absoluten und notstandsfesten Folterverbots eine Reihe konkreter Schutz- und Gewährleistungspflichten. Die positive Staatenpflicht, Folter zu verhüten, ist explizit in Art. 2(1) CAT normiert: „Jeder Vertragsstaat trifft wirksame gesetzgeberische, verwaltungsmäßige, gerichtliche oder sonstige Maßnahmen, um Folterungen in allen seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten zu verhindern.“ Die Konvention enthält weiterhin spezifische Präventionspflichten, wie das Training von relevanten Akteuren (Art. 10), die systematische Überprüfung von Untersuchungsmethoden (Art. 11) und die Notwendigkeit eines Beweisverwertungsverbotes (Art. 15). Besonders bedeutsam ist die explizite Pflicht, der verbreiteten Straflosigkeit durch die Aufnahme eines eigenen Foltertatbestands mit angemessenen Sanktionen entgegenzuwirken (Art. 4), jede Beschwerde und jeden Folterverdacht auf eine wirksame Weise zu untersuchen (Art. 12 und 13), die Täter strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen (Art. 5 bis 9) und den Opfern eine angemessene Wiedergutmachung zu leisten (Art. 14).

Besonders erwähnenswert ist, dass alle Vertragsstaaten der CAT unabhängig davon, wo die Folter begangen wurde, „universelle Jurisdiktion“ (Strafverfolgung nach dem *Weltstrafrechtsprinzip*) bei Folterverdächtigen anzuwenden haben, die sich auf ihrem Territorium, wenn auch nur auf Durchreise, befinden. Alle Vertragsstaaten sind verpflichtet, jede der Folter verdächtige Person unverzüglich festzunehmen und diese entweder an einen anderen Staat (z.B. den Staat, wo die Folterhandlung gesetzt wurde oder dessen Staatsbürger die verdächtige Person ist) auszuliefern oder, falls kein Auslieferungsantrag gestellt wird oder eine Auslieferung aus sonstigen Gründen nicht möglich ist oder nicht zielführend erscheint, diese Person vor den eigenen Strafgerichten anzuklagen (Art. 6 und 7, Prinzip des *aut dedere aut iudicare*). Dadurch soll verhindert werden, dass sich Folterer durch Flucht aus dem Staat, in dem sie die Tat begangen haben, der strafrechtlichen Verantwortlichkeit entziehen (*no safe haven for torturers*).⁸ Da die Vertragsstaaten diese Pflicht in der Vergangenheit selten beachtet haben, ist das aktuelle Urteil des IGH

8 Vgl. Nowak (Fn 5), 20 ff.

im Fall Hissène Habré begrüßenswert, wonach Senegal einmal mehr dazu verurteilt wurde, den ehemaligen Diktator des Tschad, der bereits im Jahr 1990 vom Tschad in den Senegal geflüchtet ist, nach Jahren der Straflosigkeit den zuständigen Strafverfolgungsbehörden zukommen zu lassen oder ihn auszuliefern.⁹ Ein weiteres wichtiges Recht mit einem präventiven Effekt, das aus dem Folterverbot abgeleitet wird, ist das sogenannte Refoulement-Verbot. Es besagt: „Ein Vertragsstaat darf eine Person nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben oder an diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort Gefahr liefe, gefoltert zu werden“ (Art. 3 CAT). Das Refoulement-Verbot gilt als völkerrechtliches Gewohnheitsrecht.¹⁰ Auf die Reichweite dieses Gebotes wird weiter unten gesondert eingegangen. Obwohl das Refoulement-Verbot häufig als ein Beispiel der extraterritorialen Anwendung des Folterverbots genannt wird, ist das streng genommen nicht richtig, da der ausweisende bzw. ausliefernde Staat ja auf seinem eigenen Territorium eine Prognoseentscheidung darüber treffen muss, ob die abzuschiebende Person im Zielstaat einer ernststen Gefahr, gefoltert zu werden, ausgesetzt werden würde.¹¹

3. Extraterritoriale Anwendung des Folterverbots

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) sichert die in ihr enthaltenen Rechte und Freiheiten allen der Hoheitsgewalt der Vertragsparteien unterstehenden Personen zu (Art. 1). Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (CCPR) spricht in Art. 2(1) von „allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen“. Während die USA die letztgenannte Bestimmung in einem engen (konjunktiven) Sinn interpretieren, die jegliche Verantwortung für Menschenrechtsverletzungen ausschließt, die sich außerhalb des Hoheitsgebiets im engeren Sinn ereignen, kann diese Bestimmung auch im disjunktiven Sinn verstanden werden: Zusätzlich zur Verantwortung für die Achtung der Rechte von Menschen, die sich auf dem Gebiet des jeweiligen Vertragsstaates befinden, sind diese auch für Handlungen ihrer Organe außerhalb ihres Hoheitsgebietes verantwortlich, wenn Herrschaftsgewalt

9 *IGH Belgium v. Senegal*, Urteil vom 20. Juli 2012, General List Nr. 144. Im Internet unter: <http://www.icj-cij.org/docket/files/144/17064.pdf>. Vgl. bereits die entsprechende Entscheidung des UNO-Ausschusses gegen die Folter vom 17. Mai 2006 in *Suleymane Guengueng et al. v. Senegal*, No. 181/2001 sowie Manfred Nowak/Elizabeth McArthur, *UN Convention against Torture – A Commentary*, Oxford University Press 2008, para 51 ff., Seite 358 f.

10 Vgl. Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, 2. Auflage, Engel Verlag, Kehl/Strasbourg/Arlington, 2005, Art. 7, para. 45, Seite 185.

11 Nowak (FN 7), 19.

ausgeübt wird. Diese Interpretation wurde vom UNO-Menschenrechtsausschuss seit Beginn seiner Rechtsprechung gegenüber Uruguay in den frühen 1970er Jahren verfolgt. Uruguay wurde für Verletzungen des Paktes durch seine Agenten, die Personen in Argentinien oder anderen benachbarten Staaten kidnapteten, ebenso verurteilt wie für die Weigerung seiner konsularischen Behörden im Ausland, Staatsbürgern Uruguays Reisepässe auszustellen.¹² Die UNO-Konvention gegen die Folter (CAT) spricht in Art. 2(1) ebenso von einer Pflicht des Staates „in allen seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten“. Auch hier war mit dieser Formulierung eine Begrenzung auf das Staatsgebiet nicht bezweckt und sollte ausdrücklich auch Folter auf im Mitgliedstaat registrierten Schiffen oder Flugzeugen, sowie in besetzten Gebieten einschließen.¹³ Der UNO-Ausschuss gegen die Folter bestätigte diese weite Auslegung und stellte fest, dass die Herrschaftsgewalt eines Staates alle Gebiete unter der effektiven, de facto Kontrolle umfasst (und zwar ungeachtet dessen, ob diese von militärischen oder zivilen Autoritäten ausgeübt wird) sowie alle Personen unter der effektiven Kontrolle von Organen des Vertragsstaates, wo auch immer sich diese befinden.¹⁴

Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat die Anwendung der EMRK auf Menschenrechtsverletzungen in besetzten Gebieten, wie dem durch die Türkei 1974 besetzten Nordteil Zyperns, seit dem bekannten Urteil in *Loizidou* außer Streit gestellt.¹⁵ Ähnliches gilt für Verletzungen auf Schiffen oder in Flugzeugen in Anwendung des Flaggenprinzips. Streng genommen handelt es sich bei diesen Fällen aber nicht um die extraterritoriale Anwendung der Konvention, sondern lediglich um die konsequente Ausdehnung des Territorialitätsprinzips auf Territorien, die zwar nicht das Hoheitsgebiet des Staates im engeren Sinn betreffen, wohl aber das erweiterte Hoheitsgebiet, und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine völkerrechtswidrige Besetzung eines Territoriums oder um eine völkerrechtskonforme Ausdehnung der territorialen Herrschaft, beispielsweise auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrags wie im Fall von *Guantánamo Bay* handelt.¹⁶

Schwierigkeiten begannen erst, als der EGMR entscheiden musste, ob die Tötung

12 Vgl. dazu Nowak (Fn 9), Art. 2 para. 30 sowie die Allgemeine Bemerkung des Ausschusses Nr. 31, § 10.

13 Commission on Human Rights, Report on the Thirty-Fifth Session, 12 February – 16 March 1979, Supplement No. 6, (E/CN.4/1347), 1979, Question of the Human Rights of All Persons Subjected to Any Form of Detention or Imprisonment, S. 40, para. 32.

14 Committee against Torture, Conclusions and recommendations of the Committee against Torture: United States of America, (CAT/C/USA/CO/2), 25 July 2006, paras. 14, 15.

15 *Loizidou v. Turkey*, Nr. 15318/89, Urteil vom 28. November 1996.

16 Vgl. dazu auch das Gutachten des IGH vom 9. Juli 2004 über die „Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories“, ICJ Reports 2004, 136.

von Menschen in Serbien während der Bombardierung durch NATO-Flugzeuge im Frühjahr 1999 eine Verletzung von deren Recht auf Leben darstellte. Der EGMR befand im Fall *Bankovic and others v. Belgium and Others*¹⁷, dass die EMRK als multilateraler Vertrag im Wesentlichen in einem „regionalen Kontext“ und vor allem im Hoheitsgebiet der Vertragsstaaten Anwendung finden würde. Allerdings schloss der EGMR die extraterritoriale Ausübung von Hoheitsgewalt nicht gänzlich aus. Andere als territorial begründete Hoheitsgewalt würde allerdings eine Ausnahme darstellen und spezieller Rechtfertigung im Hinblick auf die Umstände eines jeden Einzelfalles bedürfen.¹⁸ Die bloße Bombardierung könne nicht als Ausübung von Hoheitsgewalt interpretiert werden, und die Beschwerde wurde folglich von der Großen Kammer als unzulässig zurückgewiesen. Diese Entscheidung ist mit Recht auf heftige Kritik gestoßen und in der nachfolgenden Rechtsprechung des EGMR entsprechend relativiert worden.

Im Juli 2011 verkündete der EGMR zwei wegweisende Urteile gegen das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland, die Bankovic zwar nicht ausdrücklich als überholt erklärten, die Rechtsprechung aber entscheidend weiterentwickelten.¹⁹ In *Al-Skeini* handelte es sich um die Tötung von sechs irakischen Staatsangehörigen durch britische Soldaten in dem von britischen Truppen kontrollierten Gebiet von Basra im Südirak. Während Baha Mousa in ein britisches Militärgefängnis gebracht, gefoltert und getötet wurde, sind die anderen fünf Beschwerdeführer bei Patrouillen im Freien getötet worden. Auf der Basis der Bankovic-Rechtsprechung hatte das britische House of Lords zwar die Verantwortung des Vereinigten Königreichs für die Tötung von Baha Mousa anerkannt, weil in einem Gefängnis „effektive Kontrolle“, also Hoheitsgewalt ausgeübt worden war, nicht jedoch für die Tötung der anderen fünf Beschwerdeführer. Die Große Kammer des EGMR schloss sich dieser Unterscheidung nicht an und verurteilte das Vereinigte Königreich in allen sechs Fällen, weil die britischen Truppen in der Region von Basra „öffentliche Gewalt“ („public powers“) ausgeübt hätten und folglich alle Todesfälle entsprechend hätten untersuchen müssen. Wie Milanovic richtig kritisiert hat, stellt *Al-Skeini* eine wichtige Weiterentwicklung der Judikatur des EGMR dar, die allerdings noch lange nicht weit genug geht.²⁰

17 *Bankovic* (Fn 4), § 80. Im Internet unter: http://law.case.edu/lectures/files/2009-2010/20100407_Bankovic.pdf.

18 Vgl. dazu Lawson (Fn 4), 114.

19 *Al-Skeini and others v. UK*, Nr. 55721/07, Urteil vom 7. Juli 2011; *Al-Jedda v. UK*, Nr. 27021/08, Urteil vom 7. Juli 2011. Vgl. dazu Marko Milanovic, *Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg*, 23 EJIL (2012), 121.

20 In *Al-Skeini* handelte es sich um die Tötung von sechs irakischen Staatsangehörigen durch britische Soldaten in dem von britischen Truppen kontrollierten Gebiet von Basra im Südirak. Während Baha

Denn auch nach dieser Rechtsprechung würden Tötungen durch Bomben, wie im Fall Bankovic, oder gezielte Tötungen durch Dronen, wie von der Obama-Regierung praktiziert, weiterhin nicht unter den Anwendungsbereich der Konvention fallen, da es sich nicht um Ausübung „effektiver Kontrolle“ oder von „öffentlicher Gewalt“ in einem bestimmten Territorium oder über bestimmte Personen handelt.

Wie eingangs erwähnt sind die Vertragsstaaten von Menschenrechtskonventionen unserer Meinung nach zur Achtung aller Menschenrechte durch ihre Organe verpflichtet, und zwar ungeachtet dessen, ob diese Staaten effektive Kontrolle über ein entsprechendes Territorium oder über die betroffenen Personen ausüben. Hinsichtlich des Rechts auf Leben bleibt die Rechtsprechung des EGMR auch nach Al-Skeini noch weit hinter diesem Standard zurück. Hinsichtlich des Folterverbots stellt sich diese Frage allerdings insofern weniger scharf, als sich Folteropfer schon definitionsgemäß im Gewahrsam, also unter der effektiven Kontrolle ihrer Folterer befinden.²¹ Für die Anerkennung positiver Schutz- und Gewährleistungspflichten ist es jedoch, wie oben ausgeführt, erforderlich, dass der betreffende Staat „effektive Kontrolle“ über das in Frage kommende Gebiet ausübt.

4. Die Bedrohung des absoluten Folterverbotes durch Extraterritorialisierung

Die Absolutheit des Folterverbotes wurde in den letzten Jahren immer wieder in Frage gestellt, in Berufung auf den hypothetischen Fall der „tickenden Zeitbombe“²², der

Mousa in ein britisches Militärgefängnis gebracht, gefoltert und getötet wurde, sind die anderen fünf Beschwerdeführer bei Patrouillen im Freien getötet worden. Auf der Basis der Bankovic-Rechtsprechung hatte das britische House of Lords zwar die Verantwortung des Vereinigten Königreichs für die Tötung von Baha Mousa anerkannt, weil in einem Gefängnis „effektive Kontrolle“, also Hoheitsgewalt ausgeübt worden war, nicht jedoch für die Tötung der anderen fünf Beschwerdeführer. Die Große Kammer des EGMR schloss sich dieser Unterscheidung nicht an und verurteilte das Vereinigte Königreich in allen sechs Fällen, weil die britischen Truppen in der Region von Basra „öffentliche Gewalt“ („public powers“) ausgeübt hätten und folglich alle Todesfälle entsprechend hätten untersuchen müssen. Wie Milanovic richtig kritisiert hat, stellt Al-Skeini eine wichtige Weiterentwicklung der Judikatur des EGMR dar, die allerdings noch lange nicht weit genug geht

- 21 Zur Definition der Folter einschließlich des Erfordernisses der völligen Kontrolle der Folterknechte über ihre Opfer („powerlessness“) vgl. Nowak/McArthur (FN 8), para 114, Seite 76 m.w.H.
- 22 In Deutschland wird das Problem auch unter dem Begriff der „Rettungsfolter“ diskutiert. Besondere Aufmerksamkeit erregte dabei der Entführungsfall des elfjährigen Jakob von Metzler. Der Frankfurter Polizeivizepräsident Wolfgang Daschner ließ dem Entführer und wie sich anschließend herausstellte, Mörder Magnus Gäfgen, Schmerzen androhen, um den Aufenthaltsort des Kindes zu erfahren. Hierzu und zu der Diskussion in Deutschland: Clemens Breuer: *Das Foltern von Menschen. Die Differenz zwischen dem Anspruch eines weltweiten Verbots und dessen praktischer Missachtung und die Frage nach der möglichen Zulassung der „Rettungsfolter“*; in: Gerhard Beestermöller/Hauke Brunkhorst (Hrsg.): *Rückkehr*

eine Abwägung zwischen der körperlichen Unversehrtheit eines „Terroristen“ und den Leben vieler unschuldiger Zivilisten fordert.²³ Weiterhin wurde versucht, insbesondere durch die US-Administration unter Präsident G. W. Bush, das Folterverbot durch eine sehr restriktive Definition von Folter, als Leiden mit besonders ernsten medizinischen Folgen, so einzugrenzen, dass es die offensichtlich illegalen Verhörmethoden nicht mehr umfasst.²⁴ Solche Versuche einer Umgehung des Folterverbots wurden allerdings von Gerichten und internationalen Kommissionen und Experten stets strikt abgelehnt²⁵ und haben sich bisher auch im politischen Diskurs nicht durchsetzen können.

Eine weniger offensichtliche, aber besonders ernstzunehmende Bedrohung des absoluten Folterverbots stellt der Versuch dar, dieses durch die territoriale Auslagerung von Folterpraktiken („Extraterritorialisierung“) zu umgehen. Wenn Staaten in Drittstaaten oder auf Hoher See Maßnahmen anwenden, die auf ihrem Staatsgebiet einen klaren Verstoß ihrer völkerrechtlichen Pflichten darstellen würden, droht die Schaffung rechtsfreier Räume, in denen Folter und andere grausame Formen der Behandlung gedeihen können.

4.1 DER ‚KAMPF GEGEN DEN TERROR‘ – „EXTRAORDINARY RENDITION“ UND FOLTER IN DRITTSTAATEN

Ein besonders symbolisches Beispiel für die territoriale Auslagerung von Folter und unmenschlicher Behandlung sind die US-Militärgefängnisse in Guantánamo (auf Kuba) und Abu Ghraib (Irak). Die öffentliche Position der US-Administration unter Bush war, dass die internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht auf die im Rahmen des sogenannten „Kriegs gegen den Terror“ errichteten Gefängnisse anwendbar wären und dass sich die Anwendbarkeit der CAT und des CCPR auf das

der Folter, München 2006, S. 11-23, hier S. 16 ff. Vgl. hierzu auch das Urteil des EGMR vom 30. Juni 2008 (Nr. 22978/05) im Fall *Gäfgen vs. Deutschland* und die anschließende Entscheidung der Großen Kammer des EGMR vom 01. Juni 2010.

23 Vgl. dazu Manfred Nowak (2006): *What Practices Constitute Torture?: US and UN Standards*, in: Human Rights Quarterly 28, S. 809-841; Manfred Nowak, *Challenges to the absolute Nature of the Prohibition of Torture and Ill-treatment*, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 23/4 (2005), S. 674 ff.

24 Memorandum from Jay S. Bybee, Assistant Attorney-General for the Office of Legal Counsel at the US Department of Justice, to Alberto R. Gonzales, Counsel to the President, (1 Aug. 2002). Für eine umfassende Analyse siehe Manfred Nowak, *What Practices Constitute Torture?: US and UN Standards*, S. 811 ff.

25 Jordan J. Paust untersucht weitergehend die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Bush Regierung für diese Praktiken. Vgl. den Artikel *Criminal Responsibility of Bush Administration Officials with Respect to Unlawful Interrogation Tactics and the Facilitating Conduct of Lawyers*, in: Marjorie Cohn (Hrsg.) *The United States and Torture-Interrogation, Incarceration, and Abuse*, New York University Press, 2011, S. 281-309.

US-Territorium beschränkte.²⁶ Diese Position wurde allerdings bereits 2004 vom US Supreme Court abgelehnt, der im Fall *Rasul v. Bush* die US-Jurisdiktion in Guantánamo und damit auch die Anwendbarkeit der verfassungsrechtlichen Rechte und Garantien auf alle dort inhaftierten Menschen feststellte.²⁷ In ähnlicher Weise entschieden ExpertInnen der UNO-Menschenrechtskommission in einem gemeinsamen Bericht vom Februar 2006 über die Situation der Häftlinge in Guantánamo sowie, ihnen folgend, der UN-Menschenrechtsausschuss und der Ausschuss gegen Folter, dass die von den USA ratifizierten Menschenrechtsverträge (CCPR und CAT) auf Gefangene in Guantánamo sowie auf alle anderen Personen, die von US-Behörden außerhalb des US-Territoriums festgehalten wurden, auch im sogenannten „Krieg gegen den Terror“ anwendbar waren.²⁸ Da die Anhaltung und Folterung der Guantánamo-Häftlinge den beiden genannten Konventionen widerspricht, forderten diese UNO-Organen die Schließung des Gefangenenlagers.

Präsident Obama versprach unmittelbar nach seiner Amtsübernahme Anfang 2009 das Ende von Folterpraktiken (oder sogenannten „erweiterten Verhörmethoden“) sowie eine rasche Schließung von Guantánamo.²⁹ Letzteres ist ihm nicht gelungen und obwohl es keine Berichte mehr über direkte Foltermethoden in Guantánamo gibt, sind die Haftbedingungen, insbesondere aufgrund der Aussichtslosigkeit der Situation für die verbleibenden 170 Gefangenen, nach wie vor sehr beunruhigend.³⁰ Außerdem bleibt das berüchtigte Gefängnis auf der Bagram Air Base in Afghanistan weiterhin bestehen. Nach Angaben der US-Menschenrechtsorganisation ACLU befinden sich

26 Vgl. zu der Entwicklung in den USA den von Marjorie Cohn herausgegebenen Sammelband *The United States and Torture-Interrogation, Incarceration, and Abuse*, New York University Press, 2011.

27 Es handelte sich dabei um ein Habeas Corpus-Verfahren, in dem zwei britische und ein australischer Staatsbürger ihre unrechtmäßige Inhaftierung geltend machten und ihre Freilassung aus Guantánamo forderten. In den erstinstanzlichen Entscheidungen hatten sich die US-Gerichte als unzuständig erklärt, da Guantánamo kein Teil des souveränen Territoriums der USA sei. Der Supreme Court stellte jedoch fest, dass sich die Zuständigkeit auch auf Territorien erstreckt, in denen die USA vollständige und ausschließliche Herrschaftsgewalt ausüben, ohne gleichzeitig über „letztgültige Souveränität“ (ultimate sovereignty) zu verfügen. Vgl.: US Supreme Court, *Rasul v. Bush*, 542 U.S. 466 (2004).

28 UN Doc. E/CN.4/2006/120 (27. Februar 2006); UN Doc. CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1 (18. Dezember 2006), para 10 und UN Doc. CAT/C/USA/CO/2 (25. Juli 2006), para 14 f.

29 Executive order Closure Of Guantanamo Detention Facilities, im Internet unter: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/closure-guantanamo-detention-facilities> und Executive Order 13491 – Ensuring Lawful Interrogations, im Internet unter: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/ensuring-lawful-interrogations> vom 22. Januar 2009.

30 Im März 2011 unterschrieb Präsident Obama allerdings eine weitere executive order, wodurch die zeitlich unbegrenzte Haft aller in Guantánamo Festgehaltenen legitimiert werden sollte: Executive Order 13567 – Periodic Review of Individuals Detained at Guantánamo Bay Naval Station Pursuant to the Authorization for Use of Military Force vom 7. März 2011: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/07/executive-order-13567-periodic-review-individuals-detained-guant-namo-ba>.

dort ca. 1800 Menschen, die unter harschen Bedingungen und ohne Zugang zu Rechtsmitteln gefangen gehalten werden. Manche befinden sich dort seit mehr als sieben Jahren und wurden Opfer von Folter oder Misshandlungen.³¹

Ein weiterer Versuch der Extraterritorialisierung von Folter bestand in den durch die CIA durchgeführten außerordentlichen Überstellungen („extraordinary rendition“) von Terrorverdächtigen mittels privater Flugzeuge in Staaten, die für ihre besonders grausamen Folterpraktiken bekannt waren (wie Syrien oder Ägypten). Diese Praktiken endeten mit der Präsidentschaft von Barack Obama. Er unterschrieb zwei Tage nach seiner Amtsübernahme eine Verfügung (executive order), die unter anderem sicherstellen sollte, dass die Auslieferung an Drittstaaten mit internationalem Recht und der Verfassung übereinstimmen.³² Dennoch hat auch Präsident Obama weiterhin von der außerordentlichen Befugnis der „State Secrecy Privilege“ Gebrauch gemacht, sodass die US-Gerichte alle Klagen der Opfer von Folter und „extraordinary rendition“ auf Schadenersatz und sonstige Formen der Wiedergutmachung zurückgewiesen haben.³³ Bis heute hat kein einziges Opfer dieser völkerrechtswidrigen und menschenunwürdigen Praktiken unter der Bush-Regierung Wiedergutmachung vor US-Gerichten erhalten.

Die Praxis der „extraordinary rendition“, insbesondere unter Mitwirkung von europäischen Staaten, war auch Gegenstand zahlreicher strafrechtlicher Ermittlungen und haben in einigen Mitgliedstaaten der EU zu Verurteilungen geführt.³⁴ Während die Ermittlungen in Polen noch nicht abgeschlossen sind³⁵, wurden in Italien 22 CIA-Beamte für die Entführung eines Terrorverdächtigen und dessen Auslieferung nach Ägypten zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt. In den USA ist bis heute niemand aufgrund der „extraordinary renditions“ und geheimen Haft, die in der Regel mit Folter verbunden waren, zur Rechenschaft gezogen worden. Gleichzeitig werden „ordinary renditions“, die zwangsweise und oft verdeckte Auslieferung von Terrorverdächtigen,

31 American Civil Liberties Union (ACLU), <http://www.aclu.org/national-security/unlawful-detention-bagram-air-base>.

32 Executive Order 13491, 74 Fed. Reg. 16, 4893 (Jan. 27, 2009) „Ensuring Lawful Interrogations“. Im Internet unter: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-27/pdf/E9-1885.pdf>.

33 Vgl. hierzu den Artikel von Majorie Cohn *An American Policy of Torture*, in: *The United States and Torture-Interrogation, Incarceration, and Abuse*, New York University Press, 2011, S. 1-22 (hier S. 16) mit weiteren Angaben. Vgl. auch Manfred Nowak/Moritz Birk/Tiphanie Crittin, „*The Obama Administration and Obligations Under the Convention against Torture*“, 20 *Transnational Law & Contemporary Problems* (2011), 33.

34 Vgl. dazu EGMR, *El-Masri v. Former Yugoslav Republic of Macedonia*, Nr. 39630/09, Urteil vom 13. Dezember 2012; UN CAT Committee, *Agiza v. Sweden*, Nr. 233/2003 Entscheidung vom 20. Mai 2005.

35 Vgl. die gemeinsame Studie von vier ExpertInnen des UNO-Menschenrechtsrats vom Februar 2010 über geheime Haft im Kampf gegen den Terror: A/HRC/13/42, §§ 103 ff.

um sie vor Gericht zu bringen weiterhin praktiziert, auch wenn die Gefahr besteht, dass diesen im Empfangsstaat Folter oder Misshandlung droht.³⁶

Auch europäische Staaten wollten in der Vergangenheit Ausländer abschieben, wenn sie als Sicherheitsrisiko bewertet oder des Terrorismus verdächtigt wurden und nicht von den nationalen Gerichten verurteilt werden konnten. Um das Risiko der Folter oder Misshandlung der Deportierten im Empfängerstaat zu verringern und so eine Deportation erst rechtlich möglich zu machen, wurde auch hier auf das Instrument der diplomatischen Zusicherungen zurückgegriffen. Die Auslieferung an bekannte Folterstaaten mit diplomatischen Zusicherungen wurde von internationalen ExpertInnen und Menschenrechtsorganisationen mehrfach als illegaler Versuch kritisiert, das Folter- und Refoulement-Verbot zu umgehen.

Auch europäische Staaten wollten in der Vergangenheit Ausländer abschieben, wenn sie als Sicherheitsrisiko bewertet oder des Terrorismus verdächtigt wurden und nicht von den nationalen Gerichten verurteilt werden konnten. Um das Risiko der Folter oder Misshandlung der Deportierten im Empfängerstaat zu verringern und so eine Deportation erst rechtlich möglich zu machen, wurde auch hier auf das Instrument der diplomatischen Zusicherungen zurückgegriffen. Die Auslieferung an bekannte Folterstaaten mit diplomatischen Zusicherungen wurde von internationalen ExpertInnen und Menschenrechtsorganisationen mehrfach als illegaler Versuch kritisiert, das Folter- und Refoulement-Verbot zu umgehen.³⁷

4.2 DER ‚KAMPF GEGEN MIGRATION‘ – Grenzsicherung und ABFANGMETHODEN GEGEN FLÜCHTLINGE

Eine weitere ernsthafte Gefährdung des absoluten Folterverbotes stellt der Versuch der Umgehung des Refoulement-Verbotes durch die Auslagerung der Grenzsicherung dar. In den letzten Jahren haben die Haupteinwanderungsstaaten der Welt vermehrt auf Abfangmethoden – Maßnahmen eines Staates, die außerhalb des nationalen Ter-

36 Zur Unterscheidung von ‚ordinary‘ und ‚extraordinary renditions‘ vgl. Dick Marty, *Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers involving Council of Europe member states*, Council of Europe, Committee on Legal Affairs and Human Rights, AS/Jur (2006) 16 Part II, 7 June 2006, paras. 29, 33; Für eine kritische Analyse von „renditions“ vgl. Nowak/Birk/Crittin (Fn 33) m.w.H., 62 ff. sowie M. Vermeulen, *Don't ask, don't tell: renditions under the Obama administration*, S. 70 ff., in: M. Nowak/R. Schmidt, *Extraordinary Renditions and the Protection of Human Rights*, Studienreihe des Ludwig Boltzmann Instituts für Menschenrechte, Band 20, NWV, 2010.

37 UN Special Rapporteur on Torture, General Assembly Report of 30 August 2005, UN Doc. A/60/316, §§ 40-50; Human Rights Watch (HRW), *‚Empty Promises‘: Diplomatic Assurances – A Safeguard against Torture*, Vol. 16, No. 4(D), April 2004; Amnesty International, *Dangerous Deals: Europe's reliance on diplomatic assurances against torture*, 12 April 2010.

ritoriums stattfinden, um die Einreise von Personen ohne gültige Reisedokumente zu verhindern³⁸ – zurückgegriffen. Im Folgenden sollen insbesondere die Abfangmethoden in der Europäischen Union beschrieben werden, die sich dort zu einem Standardinstrument der Migrationskontrolle entwickelt haben.³⁹

Die wohl gewöhnlichste Abfangmethode ist die Errichtung eines Visa-Regimes. Während eine Visumpflicht als ein zulässiges Mittel zur Kontrolle der Zuwanderung und somit zum Schutz der nationalen Souveränität angesehen wird, kann dies problematisch sein, wenn es gezielt dazu angewandt wird, um Flüchtlinge von der Einreise abzuhalten.⁴⁰ In den letzten zwanzig Jahren wurde das Visa-Regime in Europa harmonisiert, einschließlich des Erfordernisses von Kurzzeitvisa und Flughafentransitvisa. Während derzeit für Staatsangehörige von über 100 Ländern ein Visum erforderlich ist, darunter auch für jene Länder, aus denen die Mehrzahl der Flüchtlinge kommen (z.B. Afghanistan, Iran, Irak, Somalia), sehen diese keine Ausnahmen für AsylwerberInnen vor.⁴¹ Flüchtlinge können aber in der Regel die Visa-Kriterien, insbesondere das Erlangen der notwendigen Reisedokumente des Heimatstaates und die hohen Visagebühren, nicht erfüllen und der Antrag eines Visums in einer Botschaft ist zu gefährlich.⁴²

Um ihr Visa-Regime effektiv zu vollstrecken, haben die EU-Mitgliedstaaten allgemeine Sanktionen für Beförderungsunternehmen eingeführt, wenn diese Fremde ohne gültige Visa transportieren.⁴³ Damit wird die Verantwortung für die Überprüfung von Reisedokumenten auf private Beförderungsunternehmen abgeschoben, die nicht über die nötigen Qualifikationen, insbesondere für die Einschätzung der Schutzbedürftigkeit einer Person, verfügen und wohl auch nicht das Risiko empfindlicher Geldstrafen und eventuelle Sicherheitsrisiken zu Gunsten einer möglichen Anerkennung der betroffenen Person als Flüchtling im Zielland eingehen werden.⁴⁴ Diese Abfangmaßnahmen an

38 Vgl. UNHCR ExCom, *Interception of Asylum Seekers and Refugees, The International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach*, (EC/50/SC/CRP.17), 9. Juni 2000, para. 10.

39 Für eine ausführliche Analyse und Kritik der europäischen Abfangmaßnahmen vgl. u.a.: R Weinzierl/ U. Lissou, *Grenzschutz und Menschenrechte, Eine europarechtliche und seerechtliche Studie*, Deutsches Institut für Menschenrechte, Oktober 2007; ECRE, *Defending Refugees' Access to Protection in Europe*, Dezember 2007, S. 28 ff.; S. Reynolds/H. Mugggeridge, *Remote Controls: How UK border controls are endangering the lives of refugees*, UK Refugee Council, Dezember 2008; V. Moreno Lax, *Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers' Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees*, 10 EJML (2008).

40 G.S. Goodwin-Gill/J. McAdam, *The Refugee in International Law*, 3. Auflage, Oxford, 2007, S. 374.

41 EG Verordnung 539/2001, 15 März 2001. Artikel 3 bezieht sich ausschließlich auf anerkannte Flüchtlinge.

42 N. Mole/C. Meredith, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Strassburg 2010, S. 107 f.

43 Art. 26(1) a Schengener Durchführungsübereinkommen: Dem verantwortlichen Beförderungsunternehmen drohen die Kosten für die Rückführung sowie eine Geldstrafe.

44 ECRE, *Access to Protection in Europe*, S. 28 ff.; S. Reynolds/H. Mugggeridge, *Remote Controls*, S. 46 f.

Flughäfen werden in manchen Ländern durch ausgelagerte Einwanderungsbeamte (Immigration Liaison Officers, ILO) verstärkt, die an Flughäfen in Drittländern sicherstellen sollen, dass Personen mit ungenügender Dokumentation nicht einreisen. Allerdings enthält die EU-Regelung für ILOs⁴⁵ keine Erwähnung von internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen, und die ILOs sind nicht speziell in Menschenrechten und Flüchtlingsschutz ausgebildet, was zur Folge haben kann, dass Asylsuchende ohne die erforderliche Prüfung abgewiesen werden.⁴⁶

In den vergangenen Jahren wurden vermehrt Boote mit Migranten auf dem Weg nach Italien oder Spanien von Grenzbeamten abgefangen, zur Umkehr gezwungen, oder direkt in den Ausgangsstaat zurückgeführt.⁴⁷ Auch unter der europäischen Grenzschutzbehörde FRONTEX fand eine Reihe von Einsätzen auf Hoher See statt, in deren Rahmen Personen abgefangen oder zurückgedrängt worden sind.⁴⁸ Dabei wurde immer wieder heftig kritisiert, dass die verantwortlichen Grenzbeamten die Schutzbedürftigkeit und selbst ausdrückliche Asylgesuche ignorieren und die betroffenen Personen ohne Prüfung zurückweisen würden.⁴⁹

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die EU in ihren Abfangmethoden nicht ausreichend zwischen Migranten und Flüchtlingen differenziert und daher den Schutz von Menschen, die von Folter bedroht werden, nicht ausreichend sicherstellt. Die Nichtbeachtung des Refoulement-Verbots scheint jedoch zum Teil im vermeintlichen Bewusstsein der Rechtmäßigkeit zu geschehen, und Mitgliedstaaten haben wiederholt behauptet, das Refoulement-Verbot sei auf Hoher See nicht gültig.⁵⁰ Das legt nahe, dass die Externalisierung von Grenzkontrollen ein gezielter Versuch ist, menschenrechtliche Verpflichtungen wie insbesondere das Refoulement-Verbot zu umgehen.⁵¹ Die Entscheidung eines Staates, ein Visum auszustellen oder nicht,

45 EU Council, Regulation No. 377/2004 on the creation of an immigration liaison officers network, 19 February 2004, OJ L 064/1, 2 März 2004.

46 Vgl. auch A. Brouwer/J. Kumin, *Interception and Asylum: When Migration Control and Human Rights Collide*, 21:4 *Refugee* (2003), S. 10 f.

47 Vgl. z.B. den Fall Italiens, das mehrfach Boote anhielt und die Insassen direkt nach Libyen zurückschob oder an Lybische Beamte übergab, beschrieben in: UNHCR, Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of *Hirsi and Others v. Italy*, März 2010, para. 2.2.6.

48 Vgl. z.B. die FRONTEX-Operation HERA, die zwischen Westafrika und den kanarischen Inseln stattfand und scharf dafür kritisiert wurde, einige tausend Menschen „abgedrängt“ zu haben: http://www.proasyl.de/de/themen/eu-politik/detail/news/frontex_bootsfluechtlinge_und_die_menschenrechte/.

49 ECRE, Access to Protection, S. 12 ff.

50 Vgl. z.B. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Volker Beck (Köln), Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN – Drucksache 16/2542, (BT DS 16/2723) 25. September 2006.

51 Vgl. ECRE, Access to Protection, S. 64; Goodwin-Gill/McAdam, *The Refugee in International Law*, S. 370.

stellt jedenfalls eine Form „effektiver Kontrolle“ über die Einreise eines Menschen dar.⁵² Diese Entscheidung kann durch diplomatisches oder konsularisches Personal getroffen werden. Die Verantwortung eines Staates für Entscheidungen über Visa, auch außerhalb des eigenen Territoriums, ist schon von der früheren Europäischen Kommission für Menschenrechte in vielen Fällen bejaht worden.⁵³ Gleiches muss für die Entscheidung von ILOs gelten, aber auch für die Entscheidungen von privaten Beförderungsunternehmen, die aufgrund einer Anordnung des Einreisestaates angeordnet werden, und deren Handlungen sich ein Staat somit zurechnen lassen muss.⁵⁴ Das muss natürlich auch beim Abfangen eines Bootes gelten, wobei der verantwortliche Staat direkte Kontrolle über die Passagiere ausübt, die sich den Anweisungen der Grenzbeamten nicht widersetzen können, ohne eine gefährliche Kollision zu riskieren.⁵⁵ Die Jurisdiktion über ein abgefangenes Schiff auf Hoher See wurde vom EGMR in der Zulässigkeitsentscheidung *Xhavara et Autres v. Italie et l'Albanie* bestätigt, wo ein italienisches Kriegsschiff für die Folgen einer Kollision mit einem Flüchtlingsboot verantwortlich gemacht wurde, da das Schiffsunglück von diesem „direkt provoziert worden war“.⁵⁶ Auch in den Fällen *Medvedyev and others v. France* und *Hirsi and Others v. Italy* entschied der EGMR, dass das Abfangen eines Bootes auf Hoher See unter die Jurisdiktion des Vertragsstaates fällt, wenn die betroffenen Personen sich unter dauernder de facto Kontrolle des Vertragsstaates befinden.⁵⁷

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sich Staaten durch die Auslagerung von Grenzkontrollmaßnahmen nicht ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen entziehen können. Wo ein Staat „effektive Kontrolle“ über Personen ausübt, ob auf dem Hoheitsgebiet von Drittstaaten oder auf Hoher See, muss er sich die Handlungen seiner Grenzbeamten und konsularischen Vertreter zurechnen lassen. Somit sind Staaten, die ihre Grenzsicherung außerhalb des eigenen Territoriums vornehmen, verpflichtet, effektive Schutzmaßnahmen zu treffen, die sicherstellen, dass keine Person in einen

52 Vgl. auch Moreno Lax, *Must EU Borders have Doors for Refugees?*, in: The European Journal of Migration and Law, 10, S. 337.

53 Vgl. zum Beispiel, *X v. Germany*, Application no. 1611/62, Commission decision, 25. September 1965; *W.M. v. Denmark*, application no. 17392/90, Commission decision, 14. Oktober 1992; *Amekrane v. the United Kingdom*, application no. 5961/72, Commission decision, 11. Oktober 1973.

54 Vgl. UN Anti-Folter Komitee, General Comment No. 2, CAT/C/GC/2, 24. Januar 2008, para. 15; vgl. auch Art. 5, 8 ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.

55 R. Weinzierl/U. Lisson 2007, *Grenzschutz und Menschenrechte*, S. 65.

56 *Xhavara et quinze autres v. Italie et l'Albanie*, Application no. 39473/98, Court Inadmissibility Decision, 11 January 2001, para. 1.

57 *Medvedyev and others v. France*, Application no. 3394/03, Grand Chamber Judgment, 29. März 2010, para. 67; *Hirsi and Others v. Italy*, Application no. 27765/09, 23. März 2012, paras. 76 ff.

Staat ‚ausgewiesen‘ oder ‚ausgeliefert‘ wird (im weiten Sinne), in dem ihr Folter droht. Dies bedeutet, dass die auf Hoher See und in territorialen Gewässern eines Drittstaates angehaltenen Personen einer Prüfung auf Schutzbedürftigkeit unterzogen werden müssen, die dem gewöhnlichen Asyl- oder Refoulementverfahren im Aufnahmestaat im Prinzip in nichts nachstehen darf. Die Methoden des Abfangens von Personen an Flug- oder Seehäfen müssen klare Ausnahmen für Personen vorsehen, die Schutz vor Folter suchen. Aber auch die Visapolitik muss einer genauen Prüfung unterzogen werden im Hinblick auf die Möglichkeit der Einrichtung eines „Schutzverfahrens“ (protective entry procedure), der Ausstellung von Visa für Flüchtlinge⁵⁸ oder zumindest der Aussetzung der Visapflicht für Personen aus Herkunftsstaaten von Flüchtlingen.

5. Folter durch nicht-staatliche Akteure im Ausland

In der jüngeren Vergangenheit wurde häufig versucht, das absolute Folterverbot durch die Einschaltung privater Sicherheitsfirmen zu umgehen. Vergrößert wurde das Problem dadurch, dass nach dem teilweisen Rückzug der Kampftruppen aus Ländern wie dem Irak oder Afghanistan private Unternehmen einen Teil der sicherheitsrelevanten Aufgaben übernommen haben. Vielen dieser Sicherheitsfirmen wurde vorgeworfen, während ihrer Einsätze Menschen gefoltert, vergewaltigt und illegal festgehalten zu haben.

So haben in einer Sammelklage (class action) mehr als 250 ehemalige Häftlinge irakischer Gefängnisse gegen die Firmen CACI International und Titan Corporation (jetzt L-3 Services) in den USA geklagt (*Saleh v. Titan*). Diese Firmen wurden u.a. beschuldigt, durch ihre Mitarbeiter im Irak an der Folterung von Gefangenen in Abu Ghraib beteiligt gewesen zu sein. Möglich wurde die Inanspruchnahme der US-Gerichte auf der Basis des „Alien Tort Claims Act“ (ATCA) aus dem Jahr 1789. Dieses Gesetz sieht eine Art von Weltzivilrechtssystem vor, d.h. es bietet auch Ausländern die Möglichkeit, Schadenersatzansprüche vor amerikanischen Zivilgerichten geltend zu machen, wenn völkerrechtliche Bestimmungen verletzt wurden.⁵⁹ Die Klage im Fall *Saleh v. Titan* wurde jedoch von einem amerikanischen Berufungsgericht mit der fragwürdigen Begründung

58 Vgl. Goodwin-Gill/McAdam, *The Refugee in International Law*, S. 376; G. Noll, *From „protective passports“ to protected entry procedures? The legacy of Raoul Wallenberg in the contemporary asylum debate* UNHCR Working Paper No. 99, Dezember 2003.

59 „(t)he district courts shall have original jurisdiction of any civil action brought by an alien for a tort only, committed in violation of the law of nations or a treaty of the United States“ (28 U.S.C. § 1350). Der Artikel von William J. Aceves *Affirming the Law of Nations in U.S. Courts – An Overview of Transnational Law Litigation*, enthält einen guten Überblick über die Entwicklung der Rechtsprechung zum ATCA. Vgl. Aceves in: *The Federal Lawyer*, June 2002, S. 33-39.

abgewiesen, dass die Geltendmachung des Schadenersatzanspruches ausgeschlossen sei, wenn eine private Firma in fortdauernden kriegerischen Auseinandersetzungen eingebunden sei und das Militär den Oberbefehl habe (sog. „battlefield preemption“).⁶⁰ Gegen diese Argumentation haben sich zu Recht Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch und das Center for Victims of Torture ausgesprochen. Sie führten an, es entstehe der Eindruck, dass die Vereinigten Staaten dadurch der Folter Vorschub leisten, dass bestimmte militärische Funktionen an privaten Sicherheitsfirmen ausgelagert werden, für die nur eine geminderte rechtliche Verantwortung besteht.⁶¹ Dennoch hat der Oberste Gerichtshof Mitte 2011 die Überprüfung des Falles abgelehnt, womit das Urteil des Berufungsgerichts nunmehr rechtskräftig ist.⁶²

Als Reaktion auf die zunehmenden Menschenrechtsverletzungen durch private Sicherheitsfirmen hat der UNO-Menschenrechtsrat im Juli 2005 eine Arbeitsgruppe von fünf unabhängigen ExpertInnen eingesetzt, um Vorschläge auszuarbeiten, wie in Zukunft Menschenrechtsverletzungen durch Söldner und private militärische Sicherheitsfirmen (PMSCs) vermieden werden können.⁶³ Im Juli 2010 hat die Arbeitsgruppe einen entsprechenden Bericht mit einem Vorschlag für einen völkerrechtlichen Vertrag (Convention on Private Military and Security Companies) vorgelegt.⁶⁴ Danach sollte jeder Staat die Verantwortung für militärische und sicherheitsbezogene Aktivitäten übernehmen, die in seinem Zuständigkeitsbereich durch private Unternehmen gesetzt

60 „During wartime, where a private service contractor is integrated into combatant activities over which the military retains command authority, a tort claim arising out of the contractor’s engagement in such activities shall be preempted.“ So United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit, Urteil vom 11.09.2009, Punkt II., S. 16. Im Internet unter: http://ccrjustice.org/files/Titan_Decision%209%2011%2009.pdf.

61 Brief of Amici Curiae No. 09-1313, Saleh Cert Petition in US Supreme Court, Seite 4. Im Internet unter: <http://ccrjustice.org/files/05.28.10%20Human%20Rights%20First%20Amicus.pdf>.

62 In einem anderen Fall haben 72 irakische Bürger das private Unternehmen L-3 Services in den USA unter dem ATCA auf Schadensersatz verklagt. Hier hat das Gericht eine „battlefield preemption“ abgelehnt. Vgl.: *Al-Quraishi v. Nakhla*, 728 F. Supp. 2d 702, 714 (D. Md. 2008). Derzeit steht noch die Entscheidung des US Supreme Court zum *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.*-Fall aus. Auch hier geht es um zivilrechtliche Schadenersatzansprüche, die im Rahmen des ATCA geltend gemacht werden. Ein nigerianischer Bürger beschwerte sich gegen Folter und Tötungen. Diese seien, nach Anstiftung und unter Beihilfe von Shell, von der Regierung angeordnet worden. Die Entscheidung wird für das erste Halbjahr 2013 erwartet. Vgl. im Internet unter: <http://harvardhumanrights.files.wordpress.com/2011/01/kiobel-2d-cir-opinion-9-17-2010.pdf>. Eine Zusammenfassung des Falles *Saleh v. Titan* findet sich im Internet unter: <http://ccrjustice.org/ourcases/current-cases/saleh-v-titan>.

63 UNHRC resolution 2005/2, The use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination (07. April 2005). Im Internet unter: <http://www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,UNCHR,,45377c39c,0.html>.

64 Report of the Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination (A/HRC/15/25), vom 02. Juli 2010. Im Internet unter: <http://www2.ohchr.org/english/issues/mercenaries/docs/A.HRC.15.25.pdf>.

werden. Dies soll unabhängig davon gelten, ob die Unternehmen von dem jeweiligen Staat unter Vertrag genommen worden sind oder nicht (Artikel 4(1) des Vorschlags für eine Convention on Private Military and Security Companies). Der Bericht wurde während der 15. Sitzung des UNO-Menschenrechtsrats unter Beteiligung von mehr als 25 Delegationen diskutiert. Trotzdem wurde der Vorschlag für eine Konvention weder von der EU noch von den USA unterstützt. Dennoch konnte letztlich eine Resolution verabschiedet werden (Resolution 15/26), durch die eine zeitlich unbefristete zwischenstaatliche Arbeitsgruppe eingesetzt wurde. Ihre Aufgabe besteht vor allem darin, die Möglichkeiten für ein rechtlich bindendes Instrument zur Regelung, zum Monitoring und zur Überwachung der Aktivitäten von privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen zu überprüfen.⁶⁵ Auch der UNO-Ausschuss gegen die Folter hat ausdrücklich die Verantwortung der Staaten für Folterungen durch private Sicherheitsfirmen anerkannt.⁶⁶

6. Schlussfolgerungen

Im Zusammenhang mit dem sogenannten „Krieg gegen den Terror“ begann ein Trend, das absolute und notstandsfeste Verbot der Folter durch verschiedene Methoden auszuhöhlen. Die Versuche der Aushöhlung des Folterverbots reichten von einer extrem engen Definition der Folter über die These, im „Krieg gegen den Terror“ würden Menschenrechte generell nicht gelten bis hin zur Auslagerung der Folter an private Sicherheitsfirmen und zur Folter von des Terrorismus verdächtigen Personen in geheimen Lagern und in Militärgefängnissen, die bewusst außerhalb des eigenen Territoriums eingerichtet wurden, um die Anwendung der verfassungsgesetzlichen und völkerrechtlichen Menschenrechtsgarantien zu umgehen. Die Illegalität dieser Praktiken wurde noch dadurch verstärkt, dass diese Menschen mit von der CIA gecharterten Privatflugzeugen in sogenannten „extraordinary rendition“-Flügen von einem Geheimgefängnis zum anderen verfrachtet wurden.

65 Zu Details der Diskussion siehe José L. Gómez del Prado in *A United Nations Instrument to Regulate and Monitor Private Military and Security Contractors*, Notre Dame Journal of International, Comparative, & Human Rights Law, Volume I, Number 1, 2011, S. 1-79, hier S. 52-59. Im Internet unter: <http://nd.edu/~intl/V111/Volume%20I,%20Issue%20I.pdf>.

66 „The Convention imposes obligations on States parties and not on individuals. States bear international responsibility for the acts and omissions of their officials and others, including agents, private contractors, and others acting in official capacity or acting on behalf of the State, in conjunction with the State, under its direction or control, or otherwise under colour of law.“ UN Anti-Folter Komitee, General Comment No. 2 vom 24.01.2008, Punkt 15 (CAT/C/GC/2). Im Internet unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/402/62/PDF/G0840262.pdf?OpenElement>.

Europa trägt insofern eine Mitverantwortung für diese illegalen Praktiken, als CIA-Geheimgefängnisse bisher in mehreren mittel- und osteuropäischen Staaten (Polen, Rumänien und Litauen) nachgewiesen wurden und dass „extraordinary rendition“-Flüge auch durch europäische Staaten führten und z.T. mit der vollen Kooperation europäischer Regierungen durchgeführt wurden.⁶⁷ Eine vom Kampf gegen den Terror unabhängige Umgehung des Folter- bzw. Refoulement-Verbots in Europa besteht ferner darin, dass europäische Staaten im Rahmen ihrer restriktiven Migrations- und Flüchtlingspolitik zunehmend auch die Einreisekontrolle von Menschen einschließlich von Flüchtlingen außerhalb ihres eigenen Territoriums, z.T. sogar auf die Hohe See verlagern.

Diesen Tendenzen ist die extraterritoriale Anwendbarkeit internationaler Menschenrechtsverträge entgegenzuhalten. Die Pflicht der Staaten zur Achtung der Menschenrechte besteht nicht nur auf ihrem eigenen Territorium, sondern für alle Handlungen und Unterlassungen, die ihren Organen zugerechnet werden können, auch wenn sie im Ausland mit oder ohne Zustimmung des betroffenen Staates, legal oder illegal, tätig werden. Nach richtiger Auffassung ist eine „effektive Kontrolle“ des Territoriums oder über Menschen nicht notwendig, um Staatenverantwortung für Verletzungen der Menschenrechte zu begründen. Da es sich bei der Folter immer um die Ausübung von Macht und Kontrolle über das Opfer handelt, ist auch der Test der „effektiven Kontrolle“ über die betreffende Person erfüllt.

Die sich aus den menschenrechtlichen Verträgen wie insbesondere der UNO-Konvention gegen die Folter ergebenden positiven Schutz- und Gewährleistungspflichten gelten allerdings nur dann, wenn der betreffende Vertragsstaat „effektive Kontrolle“ über das in Rede stehende Gebiet ausübt. Wie weit diese Pflichten z.B. in besetzten Gebieten oder im Rahmen einer internationalen Friedensoperation reichen,⁶⁸ muss allerdings im Einzelfall unter Berücksichtigung des Prinzips der „due diligence“ geklärt werden, denn nicht alle Maßnahmen, die einem Staat im Normalfall auf seinem eigenen Territorium zugemutet werden, können von diesem im Ausnahmefall erwartet werden.

67 Vgl. z.B. die Entscheidungen des UNO-Ausschusses gegen die Folter in *Agiza v. Sweden*, Communication No. 233/2003, U.N. Doc. CAT/C/34/D/233/2003 (2005), 20. Mai 2005 und des UNO-Menschenrechtsausschusses in *Mohammed Alzery v. Sweden* CCPR/C/88/D/1416/2005, 10. November 2006.

68 In *Issa v. Turkey* stellt der EGMR fest, dass eine effektive Kontrolle auch durch eine militärische Intervention in einem anderen Staat begründet werden kann, unabhängig davon, ob diese rechtmäßig ist. Der intervenierende Staat kann in diesem Fall auch für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gemacht werden, die auf dem von ihm kontrollierten Gebiet begangen werden. Vgl. *Issa v. Turkey*, Appl. 31821/96, Urteil vom 16. November 2004, Punkt 74 ff.

Fons Coomans

Die Verortung der Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

1. Einleitung

Gegenwärtig wird Berichten zum Thema Landnahme, dem sogenannten „land grabbing“, viel Aufmerksamkeit geschenkt: Länder, die ihre eigene Bevölkerung aufgrund einer unzureichenden Nahrungsmittelproduktion nicht ernähren können, investieren in anderen Ländern in Agrarflächen, um Feldfrüchte anzubauen, die dann wiederum in jene exportiert werden. Auch transnationale Unternehmen sind in Entwicklungsländern zunehmend an der Produktion von Nahrungsmitteln und Energiepflanzen beteiligt. Beide Entwicklungen haben oftmals einen negativen Einfluss auf die Lebensgrundlage und den Lebensstandard der in diesen Gebieten lebenden lokalen Bevölkerung. Ihr Menschenrecht auf Land, Arbeit, Wohnen und einen angemessenen Lebensstandard kann dadurch ernsthaft bedroht werden.¹ Welche Antwort geben internationale Menschenrechtsnormen auf diese Problemstellungen? Sind sie anwendbar, wenn die Handlungen von Staaten oder der in diesen Staaten ansässigen transnationalen Konzerne die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte derjenigen, die in anderen Ländern leben, beeinträchtigen? Für internationale Menschenrechtsnormen gilt die Regel, dass einem Staat die Verpflichtung obliegt, für die Menschen, die sich in seinem Territorium aufhalten, ein Menschenrechtsabkommen in Einklang mit der Gerichtsbarkeit des Landes umzusetzen. Die Anwendung von Menschenrechtsabkommen erfolgt daher territorial. Bedeutet das, dass Menschenrechtsabkommen nicht anwendbar sind, wenn die Handlungen oder Unterlassungen eines Staates Auswirkungen jenseits nationaler Grenzen haben?

Im Bereich ziviler und politischer Rechte stellen internationale Gerichte und Organe zur Überwachung der Einhaltung von Menschenrechten zunehmend fest, dass Personen der Gerichtsbarkeit eines ausländischen Staates unterliegen, wann immer dieser Staat die tatsächliche Staatsgewalt und/oder Macht über das Gebiet oder Personen

¹ Siehe Oxfam Themenpapier Nr. 151 „Land and Power – The growing scandal surrounding the new wave of investments in land“ (Zugriff über www.oxfam.org/grow).

ausübt. Unterliegen Personen der Gerichtsbarkeit eines ausländischen Staates, haben sie Anspruch auf den Schutz ihrer Menschenrechte auf Grundlage der Verpflichtungen dieses Staates zur Einhaltung der Menschenrechtsabkommen.²

In Folge der Prozesse der wirtschaftlichen Globalisierung ist die Universalität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte nun wichtiger als jemals zuvor. Gleichzeitig aber stellt sie eine große Herausforderung dar. In Zeiten der Globalisierung, die von zunehmenden internationalen Interaktionen geprägt ist, entziehen sich Staaten und andere Akteure häufig der Verantwortlichkeit für ihre Handlungen und Unterlassungen im Ausland, welche sich aus Menschenrechtsnormen ergibt. Einer der Gründe hierfür ist, dass der normative Rahmen für Menschenrechte, der über nationale Grenzen hinaus gilt, nicht gut erklärt worden ist und es ihm oftmals an Klarheit mangelt. Dies gilt insbesondere für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Der Genuss dieser Rechte durch Menschen, die im Ausland leben, ist in Folge des Verhaltens anderer Staaten, transnationaler Konzerne und aufgrund von Entscheidungen durch zwischenstaatliche Organisationen ernsthaft gefährdet. Deshalb bestand die Notwendigkeit, Grundsätze festzulegen, die veranschaulichen, welche Verpflichtungen Staaten zum Schutze der Menschenrechte auch jenseits der nationalen Grenzen im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte haben.

Die jüngst verabschiedeten Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zielen darauf ab, diese Menschenrechtsverpflichtungen umfassend und kohärent zu definieren und zu erläutern. Der Zweck dieses Beitrags besteht darin, das Dokument zu verorten, Hintergrundinformationen zu seinem Entwicklungsprozess zu geben und eine Reihe von Schlüsselprinzipien hervorzuheben und zu erläutern.

2. Hintergrundinformationen

Im Jahr 2007 gründete eine kleine Anzahl an Universitäten, Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Menschenrechte und zivilgesellschaftliche Organisationen das Konsortium für extraterritoriale Verpflichtungen (ETO Konsortium) im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Unter ihnen waren die Internationale Juristenkommission (IJC), FIAN und die Universität Maastricht vertreten. Das übergeordnete Ziel war zum einen ein besseres Verständnis des Konzeptes der Universalität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und zum anderen, dazu beizutragen,

² Für eine nützliche Übersicht der Entwicklungen siehe Gondek (2009).

die normative Kluft und die Lücke hinsichtlich der Rechenschaftspflicht, die sich aus den Prozessen der Globalisierung und aus dem traditionellen Konzept ergibt, dass für Menschenrechte nur ein territorialer Anwendungsbereich gilt, zu schließen. Eine Schwerpunktaktivität, die sich aus der Arbeit des Konsortiums ergab, war die Vorbereitung und Initiierung eines Entwurfs von Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Die Vorbereitung des Entwurfs wurde einer hierfür zuständigen Gruppe übertragen, die ihre Arbeit Anfang 2010 aufnahm. Die Entwurfsgruppe bestand aus Asbjorn Eide, Marcos Orellana, Margot Salomon, Ashfaq Khalfan, Olivier de Schutter und Ian Seiderman. Auf der Jahreskonferenz des Konsortiums, die im Mai 2011 in Antwerpen stattfand, wurde ein überarbeiteter Entwurf besprochen. Hiernach luden die Universität Maastricht und die IJC zu einem Expertentreffen ein, das im September 2011 in Maastricht stattfand. Auf dieser Konferenz wurden die Grundsatzentwürfe von der verantwortlichen Gruppe vorgestellt und detailliert besprochen. Die Experten, die die Maastrichter Prinzipien schlussendlich verabschiedeten und unterstützten, taten dies nicht im Namen des ETO Konsortiums, sondern in ihrem eigenen Namen. Unter den 40 Teilnehmerinnen und Teilnehmern waren zwölf Experten, die vorher nicht in der Arbeit des ETO Konsortiums involviert gewesen waren; darunter ehemalige und aktuelle Mitglieder von UN Vertragsorganen sowie ehemalige und gegenwärtige UN Sonderberichterstatter. Der Text ist ein juristisches Gutachten und kein Dokument des Konsortiums.

Die Tatsache, dass die Universität Maastricht zu dieser Expertenkonferenz einlud, war keinem Zufall geschuldet. Bereits in der Vergangenheit hat sich das Maastricht Centre for Human Rights sehr dafür eingesetzt, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu verdeutlichen und weiterzuentwickeln. Die Zusammenarbeit zwischen dem Center und der Internationalen Juristenkommission reicht weit zurück. So gab es bereits früher gemeinsam organisierte Expertenkonferenzen, die zur Stärkung des normativen Gehalts wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte beitragen. Als Beispiel sind die Limburger Prinzipien über die Umsetzung des Internationalen Pakts über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (1986) und die Maastrichter Leitlinien über die Verletzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (1997) zu nennen. Diese interpretativen Dokumente haben eine Auswirkung auf die Arbeit der Vertragsorgane, Sonderberichterstatter, Nichtregierungsorganisationen im Bereich der Menschenrechte sowie den akademischen Diskurs. Die neuen Maastrichter Prinzipien bauen auf den anderen beiden bereits zuvor verabschiedeten Maastrichter Dokumenten auf und ergänzen sie.

3. Der Zweck der Maastrichter Prinzipien

Der Zweck der neuen Maastrichter Prinzipien besteht zum einen in der Schaffung eines normativen Rahmens für die extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Zum anderen soll sowohl ihre Anwendung durch UN Vertragsorgane und gerichtliche Organe gefördert als auch das Bewusstsein hinsichtlich der Art und des Umfangs extraterritorialer Menschenrechtsverpflichtungen innerhalb von Regierungen und internationalen Organisationen erhöht werden. Diese Prinzipien können zivilgesellschaftlichen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen auch als Mittel dienen, um Staaten für ihr extraterritoriales Verhalten verantwortlich zu machen, welches unter Umständen die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Menschen in anderen Ländern beeinträchtigt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Prinzipien darauf abzielen, den normativen Rahmen klar zu definieren und Lücken im Bereich der Rechenschaftspflicht zu schließen. Dies bedeutet, dass der in den Prinzipien festgelegte normative Rahmen nicht neu, sondern vielmehr eine Neuformulierung und Erläuterung bestehender Menschenrechtsnormen ist. In der Präambel der Maastrichter Prinzipien heißt es: „Aus dem internationalen Recht hergeleitet, zielen diese Prinzipien darauf ab, den Inhalt der extraterritorialen Staatenpflichten zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu klären, im Hinblick auf die Förderung und volle Umsetzung der Charta der Vereinten Nationen und der internationalen Menschenrechte.“ Der verwendete Wortlaut und die den Prinzipien zugrunde liegenden Rechtsquellen sind zu einem Großteil aus der Arbeit des UN Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN CESCR), wie z.B. den allgemeinen Bemerkungen abgeleitet. Der Stil der Prinzipien basiert auf den Artikeln über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln, welche von der Völkerrechtskommission entworfen wurden. Folglich mutet die darin verwendete Sprache trocken und direkt an.

Die Prinzipien werden für unterschiedliche Dimensionen internationaler Beziehungen zwischen Staaten, internationalen Organisationen, transnationalen Konzernen und Nichtregierungsorganisationen sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen in einer Vielzahl thematischer Bereiche relevant sein. Diese Bereiche umfassen den Handel (Freihandelsabkommen) und Investitionen (bilaterale Investitionsabkommen), internationale Entwicklungs- und Hilfsprogramme, die Rolle zwischenstaatlicher Organisationen (wie z.B. internationale Finanzinstitutionen), das Verhalten transna-

tionaler Konzerne, die Modalitäten und Konsequenzen militärischer Konflikte sowie Klimawandel als grenzübergreifendes Thema.³

4. Schlüsselkonzepte und Grundprinzipien

4.1 DIE RECHTLICHE GRUNDLAGE EXTRATERRITORIALER VERPFLICHTUNGEN

Die Maastrichter Prinzipien sind in sieben Teile untergliedert: Allgemeine Prinzipien (I), Umfang extraterritorialer Staatenpflichten (II), Achtungspflichten (III), Schutzpflichten (IV), Gewährleistungspflichten (V), Rechenschaft und Rechtsmittel (VI) und Schlussbestimmungen (VII). Das Dokument umfasst 44 Prinzipien. Den Prinzipien liegt der Gedanke zugrunde, dass alle Staaten Verpflichtungen zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung von Menschenrechten sowohl in ihren Staatsgebieten als auch außerhalb (Prinzip 3) haben.⁴ Dies umfasst zivile und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Es bedeutet, dass alle Staaten die negative Verpflichtung der Nichteinmischung haben, aber auch positive Verpflichtungen, dass sie nämlich handeln müssen, um die volle Verwirklichung der Menschenrechte zu erreichen. Diese Verpflichtung beinhaltet allerdings nicht, „dass jeder Staat für die Sicherstellung der Menschenrechte für jede Person auf der Welt verantwortlich ist“.⁵ Vielmehr ergänzen extraterritoriale Verpflichtungen die Verpflichtungen des territorialen Staats.

Prinzip Nummer 6 setzt fest, dass territoriale und extraterritoriale Verpflichtungen in den Quellen internationaler Menschenrechtsnormen enthalten sind. Das bedeutet, dass die rechtliche Grundlage für diese Verpflichtungen bereits existiert und deshalb nicht neu geschaffen werden muss. Sie können aus verschiedenen Quellen der Menschenrechtsnormen abgeleitet werden. Diese Quellen umfassen unter anderem die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und der Internationale Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Artikel 55 und 56 der UN Charta legen, zusammen genommen, fest, dass sich alle Mitglieder verpflichten, alleine und gemeinsam mit den Vereinten Nationen Maßnahmen zu

3 Zur Diskussion von Fallstudien vgl. Coomans/Künnemann (2012).

4 Zur Art der Verpflichtungen zur Achtung, zum Schutz und zur Erfüllung vgl. Kapitel V in Sepúlveda (2003).

5 Vgl. dazu O. De Schutter/A. Eide/A. Khalfan/M. Orellana, M. Salomon und I. Seiderman 2012, *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, (Advanced unedited version, 29.02.2012), S. 5 (zur Veröffentlichung in „Human Rights Quarterly“ 2012).

ergreifen, um die universelle Achtung der Menschenrechte und ihre Einhaltung sowie die Grundfreiheiten für alle zu fördern und zu erreichen. In Artikel 22 der Allgemeinen Erklärung wird bestimmt, dass jeder als Mitglied der Gesellschaft Anspruch darauf hat, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit in den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen, die für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlich sind.

Artikel 2(1) ICESCR enthält schließlich eine Bestimmung zur internationalen Zusammenarbeit und Unterstützung als angemessenes Mittel zur Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Der UN CESCR hat Artikel 2(1) dahingehend interpretiert, dass er eine Verpflichtung für Vertragsstaaten umfasst, sich an der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu beteiligen und somit auch die Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beinhaltet.⁶

Allerdings sollte angemerkt werden, dass die Mehrheit der Staaten nicht akzeptiert, dass sie auch über ihre Staatsgrenzen hinaus eine Menschenrechtsverpflichtung haben. Diese Staaten argumentieren, dass in den internationalen Menschenrechtsverträgen keine expliziten extraterritorialen Verpflichtungen verankert sind. Anders formuliert: Staaten haben nie explizit akzeptiert, dass sie an solche Verpflichtungen gebunden sind. Für zivile und politische Rechte haben sich extraterritoriale Verpflichtungen schrittweise im Fallrecht internationaler Justiz- und justizähnlicher Gremien entwickelt. Dies gilt aber nicht für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Beispielsweise lehnen westliche Staaten die Verpflichtung ab, sich in der internationalen Zusammenarbeit zu engagieren und internationale Unterstützung zu leisten. Wenn überhaupt wird diese Verpflichtung als moralische Verpflichtung ausgelegt (Coomans 2011: 17). Ihnen fehlt die rechtliche Grundlage für extraterritoriale Verpflichtungen bzw. laut ihnen ist sie schwach und möglicherweise nur implizit und rudimentär vorhanden.

Die moralischen Gründe für extraterritoriale Menschenrechtsverpflichtungen würden den Gedanken beinhalten, dass Staaten im Ausland nicht das tun können, was ihnen im Inland verboten ist, sprich Schaden zuzufügen und/oder die Rechte Einzelner zu verletzen. Dies bezieht sich insbesondere auf negative Verpflichtungen, d.h. auf ein Verhalten zu verzichten, das die Rechte Einzelner durch die direkten Maßnahmen eines ausländischen Staates verletzen würde. Extraterritoriale positive Verpflichtungen, um direkt und finanziell zur Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beizutragen, können durch das Argument gerechtfertigt werden, dass es eine

6 UN CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 3: Die Rechtsnatur der Verpflichtung von Vertragsstaaten, 14 Dezember 1990, UN Doc. E/1990/23, Absatz 14.

moralische Verpflichtung zur Linderung menschlichen Leids und zur Eliminierung der weltweiten Armut gibt.⁷

4.2 DER UMFANG EXTRATERRITORIALER STAATENPFLICHTEN

Es ist zentral, den Umfang der extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen von Staaten zu definieren. Diesbezüglich gilt es, zwischen dem Konzept der Gerichtsbarkeit und dem Konzept der Staatenverantwortung zu differenzieren. Bei der Gerichtsbarkeit geht es um die Berechtigung zum Handeln (ist es für einen Staat rechtmäßig, außerhalb der eigenen Grenzen zu handeln?), während es bei der Staatenverantwortung um die Verpflichtungen geht, die sich ergeben, wenn ein Staat schließlich handelt (die rechtlichen Konsequenzen extraterritorialen Verhaltens) (vgl. Higgins 1994: 146; Gondek 2009: 56, 168). In Zeiten der Globalisierung hat der Verkehr zwischen Staaten ungemein zugenommen, wie z.B. in den Bereichen Handel, Entwicklung, Investitionen und militärische Zusammenarbeit. Das übergreifende Konzept solcher Aktivitäten ist das Prinzip der internationalen Zusammenarbeit. Normalerweise haben Staaten das Recht, sich an bilateralen oder internationalen Aktivitäten zu beteiligen (jurisdiktionelle Dimension), solange sie allgemeine Völkerrechtsregeln einhalten, wie zum Beispiel die Nichtanwendung von Gewalt und die Achtung der Menschenrechte. Die Dimension der Staatenverantwortung kommt ins Spiel, wenn die Handlungen oder Unterlassungen eines Staates jenseits seiner Staatsgrenzen im Widerspruch zu seinen aus Menschenrechtsverträgen resultierenden Verpflichtungen stehen, d.h. wenn sie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Menschen, die in einem anderen Land leben, negativ beeinträchtigen oder schaden (Gondek 2009: 324). Ein weiterer erschwerender Faktor hinsichtlich der Verwendung des Konzepts der Gerichtsbarkeit im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, ist, dass sich nicht so leicht Fälle oder Situationen finden lassen, mit Ausnahme von Besetzungen, in denen ein Staat die tatsächliche Macht über Personen bzw. ein Territorium im Ausland ausübt. Beteiligt sich ein Geberstaat zum Beispiel an einem Projekt der Entwicklungszusammenarbeit, ist er nicht der einzige, der Verantwortung trägt. Für gewöhnlich ist der territoriale Staat ebenfalls involviert, und auch Nichtregierungsorganisationen beteiligen sich möglicherweise an der Projektausführung. Die Verantwortung fällt somit mehreren Akteuren zu, deshalb findet auch eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten statt. Zudem können die Handlungen des Geberstaates sicherlich einen Einfluss auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

7 Für eine Diskussion über unterschiedliche Argumente siehe Pogge (2007: 11).

derjenigen haben, die von dem Projekt betroffen sind. Es wäre aber von der Sachlage abhängig, ob solch eine Auswirkung als eine Ausübung der tatsächlichen Macht über Personen oder dem Territorium im Ausland gewertet werden kann.

Durch Definition des Umfangs des Konzepts der Gerichtsbarkeit streben die Maastrichter Prinzipien an, zu illustrieren, welche Auswirkungen extraterritoriale Handlungen und Unterlassungen auf die Ausübung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in unterschiedlichen Situationen haben. Das Prinzip 9 differenziert zwischen drei unterschiedlichen Situationen, die zu der Verpflichtung führen, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die erste Situation ist eine, über die ein Staat tatsächlich Staatsgewalt oder Macht ausübt. Diese Art der Ausübung extraterritorialer Gerichtsbarkeit wurde von internationalen juristischen Instanzen anerkannt und akzeptiert. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat zum Beispiel entschieden, dass „sich die Gerichtsbarkeit eines Vertragsstaats als Ausnahme des Prinzips der Territorialität unter Artikel 1 auf Akte seiner Befugnisse erweitern kann, die Effekte außerhalb seines Territoriums haben“. ⁸ Eine besondere Situation hinsichtlich der Ausübung der tatsächlichen Macht entsteht, wenn ein Staat als Besatzungsmacht agiert, d.h. wenn der Staat ein anderes Land (auch teilweise) mit militärischen Mitteln besetzt. Die Ausübung einer tatsächlichen Macht über ein Territorium im Falle einer kriegerischen Besetzung führt nicht nur zu Verpflichtungen unter dem humanitären Völkerrecht⁹, sondern auch unter den internationalen Menschenrechtsgesetzen. Der Internationale Gerichtshof hat geurteilt, dass der ICESCR eine extraterritoriale Anwendung „auf Gebiete haben kann, über die ein Vertragsstaat die Souveränität besitzt und auf solchen, über die der Staat die territoriale Gerichtsbarkeit ausübt.“¹⁰ Hinsichtlich der Palästinensischen Gebiete stellte das Gericht fest, dass diese der territorialen Gerichtsbarkeit Israels als Besatzungsmacht unterliegen. Demzufolge ist Israel an die Bestimmungen des ICESCR gebunden.¹¹ Diese Interpretation der internationalen Menschenrechtsgesetze wurde in den Maastrichter Prinzipien aufgenommen. Dort heißt es, dass ein Staat, der im Falle einer kriegerischen Besetzung die tatsächliche Macht über ein Gebiet oder Personen ausübt, die Verpflichtung hat, die wirtschaft-

8 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Fall Al-Skeini und andere v. das Vereinigte Königreich* (Appl. No. 55721/07), Urteil vom 7. Juli 2011, Absatz 133.

9 Insbesondere unter dem Vierten Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten von 1949.

10 Internationaler Gerichtshof, *Gutachten über die rechtlichen Konsequenzen des Baus einer Mauer in den besetzten palästinensischen Gebieten*, 9 Juli 2004, Absatz 112.

11 Ebenda. Vgl. dazu auch den Fall Israel-Palästina bei Coomans 2001: 13-16.

lichen, sozialen und kulturellen Rechte der dort lebenden Bevölkerung zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.¹²

Eine zweite Situation, die in den Umfang des Gerichtsbarkeitskonzepts fällt, steht in Verbindung mit dem Verhalten des Staates (Handlungen oder Unterlassungen), das absehbare Auswirkungen auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in einem anderen Land hat (Prinzip 9(b)). Die Auswirkungen auf die Menschenrechte durch ein Handelsabkommen über landwirtschaftliche Produkte aus der EU zwischen der EU und den Ländern des Südens wären hierfür ein Beispiel. Hier könnte es zum Export günstiger landwirtschaftlicher Produkte hin zu den lokalen Märkten des Südens kommen, was zu einer Schädigung der lokalen Wirtschaft führen würde, indem lokale, teurere Produkte vom Markt genommen würden. Für lokale Produzenten würde dies Einkommenseinbußen und den Verlust von Arbeitsplätzen bedeuten (vgl. Paasch 2011). Das Element der Vorhersagbarkeit ist hier essentiell, denn es impliziert, dass staatliche Behörden wissen bzw. wissen sollten, dass eine bestimmte Maßnahme oder ein bestimmtes Programm möglicherweise zu negativen Konsequenzen für die wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Rechte von Personen führen kann, die in einem anderen Land leben. Diesbezüglich hat der Menschenrechtsausschuss festgestellt, dass ein dem ICCPR angehörender Vertragsstaat für sein extraterritoriales Verhalten verantwortlich sein kann, wenn „das Risiko einer extraterritorialen Verletzung eine notwendige und vorhersehbare Konsequenz ist und nach dem Wissen des Vertragsstaats zu der Zeit beurteilt werden muss.“¹³ Das Prinzip 9(c) gilt schließlich für Situationen, in denen ein Staat in der Lage ist, durch Beteiligung an der internationalen Unterstützung bzw. Zusammenarbeit, alleine oder gemeinsam mit anderen Staaten zur Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in einem anderen Land beizutragen. Ein Beispiel: In bilateralen oder multilateralen Projekten der Entwicklungszusammenarbeit ist ein Staat als wichtigstes Geberland extraterritorial durch Vertragsverpflichtungen daran gebunden, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.

In Bezug auf den Umfang der oben abgehandelten Gerichtsbarkeit (Prinzip 9(b)) umfasst die Verpflichtung von Staaten die Vermeidung von Schaden, sollte das Verhalten extraterritoriale Auswirkungen haben. Prinzip 13 besagt, dass Staaten ein Verhalten unterlassen müssen, das das reale Risiko birgt, den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in einem anderen Land unmöglich

¹² Maastrichter Prinzip 18.

¹³ Vgl. Menschenrechtsausschuss, *Munaf v. Romania*, Comm. No. 1539/2006, UN Doc. CCPR/96/D/1539/2006, 21 August 2009, Absatz 14.2.

zu machen bzw. zu beeinträchtigen. Diese Verpflichtung, ein reales Risiko zu vermeiden, bezieht sich auf die Wahrscheinlichkeit, mit der das Risiko eintritt, nicht auf die Art der Konsequenzen nach dessen Eintritt. In dieser Hinsicht ist auch das Konzept der Vorhersagbarkeit relevant, denn es zwingt Staaten, vorab eine Analyse der Auswirkung ihrer Entscheidungen auf den Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte vorzunehmen. Darüber hinaus wird in Prinzip 13 hinzugefügt, dass das Verhalten auf dem Vorsorgeprinzip basieren sollte, indem es hier heißt, dass die Ungewissheit über mögliche Auswirkungen keine Rechtfertigung für ein Verhalten darstellt, welches das Risiko birgt, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu verletzen. Ein Beispiel wäre die negative Auswirkung für eine indigene Bevölkerungsgruppe auf das Recht auf Gesundheit und das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard durch Wasser- und Bodenverunreinigung bei Ölförderungen in einem Naturreservat.

4.3 STAATEN ALS MITGLIEDER INTERNATIONALER ORGANISATIONEN

Haben Staaten als Mitglieder internationaler Organisationen weiterhin Menschenrechtsverpflichtungen? Diese Fragestellung ist relevant, da viele Staaten als Mitglieder von Entscheidungsgremien dieser Organisationen handeln und diesen Organisationen in manchen Fällen rechtliche Kompetenzen, wie z.B. Exekutivbefugnisse, übertragen haben. Durch einige Beispiele lässt sich die Bedeutung dieses Themas illustrieren. Man könnte argumentieren, dass den EU Mitgliedsstaaten im Rahmen der gemeinsamen EU Agrarpolitik weiterhin die Menschenrechtsverpflichtung haben, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu achten (vgl. Paasch 2011). Auch für Mitgliedsstaaten der Entscheidungsgremien des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank träfe dies zu. Im letzteren Fall wäre eine Verpflichtung denkbar, um sicherzustellen, dass die Bedingungen für finanzielle Hilfen oder Entwicklungsprojekte nicht zu einer Verletzung der wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Rechte derjenigen, die in den Empfängerländern leben, führen (vgl. Skogly 2006). Ein weiteres Beispiel sind die von dem UN Sicherheitsrat unter Kapitel VII der UN Charta auferlegten Sanktionen. Diese haben eine extraterritoriale Auswirkung in den hiervon betroffenen Ländern und betreffen die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der dort lebenden Bevölkerungen. Im Maastrichter Prinzip Nummer 15 wird festgelegt, dass ein als Mitglied einer internationalen Organisation handelnder Staat auch weiterhin an seine eigenen Menschenrechtsverpflichtungen gebunden ist und sicherstellen muss, dass die betreffende Organisation in Einklang mit den Menschenrechtsverpflichtungen der Mitgliedsstaaten handelt. Die dieser Idee zugrunde liegende rechtliche Grundlage

kann dem Konzept *pacta sunt servanda*¹⁴ sowie den jüngsten Entwurfsartikeln der Völkerrechtskommission zu der Verantwortung internationaler Organisationen entnommen werden. Hier heißt es „Ein Mitgliedstaat einer internationalen Organisation wird völkerrechtlich verantwortlich, wenn er unter Ausnutzung der Tatsache, dass die Organisation Zuständigkeit in Bezug auf den Gegenstand einer der völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staates besitzt, diese Verpflichtung umgeht, indem er die Organisation zur Begehung einer Handlung veranlasst, die eine Verletzung der Verpflichtung dargestellt hätte, wenn sie von ihm selbst begangen worden wäre.“¹⁵ Dies bedeutet, dass sich ein Staat als Mitglied einer internationalen Organisation seinen eigenen Menschenrechtsverpflichtungen nicht entziehen kann.

5. Die Art der extraterritorialen Staatenpflichten

In den internationalen Menschenrechtsnormen finden zunehmend unterschiedliche Arten der Verpflichtungen Anwendung, um darauf hinzuweisen, was Staaten zu tun haben, um Vertragsverpflichtungen innerhalb des eigenen Landes zu erfüllen. In der Literatur und in den allgemeinen Bemerkungen des UN CESCR werden drei Arten der Verpflichtungen genannt: Die Staatenpflichten, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.¹⁶ Die Achtungspflicht ist eine negative Verpflichtung, die vom Staat verlangt, nicht in die Wahrnehmung der Menschenrechte durch den Einzelnen einzugreifen. Die Schutzpflicht ist eine positive Verpflichtung, die den Staat auffordert, Maßnahmen gegen die Verletzung der Menschenrechte durch nichtstaatliche (private) Akteure, wie zum Beispiel Unternehmen, zu ergreifen. Die Gewährleistungspflicht stellt ebenso eine positive Verpflichtung dar. Hierbei wird dem Staat die Pflicht auferlegt, aktiv Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Menschen, die nicht in der Lage sind, für sich selbst zu sorgen, ihre Menschenrechte wahrnehmen können (zum Beispiel, indem Bedürftige soziale Unterstützung erhalten, um einen angemessenen Lebensstandard zu haben). In den Maastrichter Prinzipien finden diese drei Arten der Verpflichtungen als normativer Rahmen für die extraterritoriale Dimension staatlichen Handelns in den Teilen III-V Anwendung.

¹⁴ Artikel 26 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge.

¹⁵ ILC, 63. Sitzung (2011), Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, UN Doc. A/CN.4/L.778, Artikel 61(1).

¹⁶ Siehe z.B. F. Mégret, Nature of Obligations, in: D. Moeckli, S. Shah & S. Sivakumaran (Hrsg.), *International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press, 2010), S. 124-149, auf S. 130-132. UN CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 15 über das Recht auf Wasser (2002), UN Doc. E/C.12/2002/11, Teil III.

5.1 DIE ACHTUNGSPFLICHT

Die extraterritoriale Verpflichtung, Menschenrechte *zu achten*, verlangt von Staaten, Handlungen zu unterlassen, welche die Wahrnehmung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte unmittelbar zunichtemachen oder beeinträchtigen, zum Beispiel durch die Entsorgung von Giftmüll in einem anderen Land. Die Achtungspflicht kann auch durch indirekte Einmischung verletzt werden; nämlich dann, wenn das Verhalten eines Staates die Fähigkeit eines anderen Staates, soziale, wirtschaftliche oder kulturelle Rechte im eigenen Land zu verwirklichen, beeinträchtigt. Ein Beispiel: Ein ausländischer Staat, der durch seine Beteiligung an einem Biokraftstoff-Projekt in einem anderen Staat zur Verringerung der Fläche, die Kleinbauern für den Anbau der eigenen für ihren Lebensunterhalt notwendigen Feldfrüchte benötigen, beiträgt. Schließlich können auch Wirtschaftssanktionen, wie zum Beispiel Embargos gegen die Bereitstellung und Weitergabe von lebenswichtigen Versorgungsgütern und Dienstleistungen zu einer Beeinträchtigung der Wahrnehmung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte führen. Sanktionen – auch die, die der UN Sicherheitsrat verhängt – müssen die Kriterien erfüllen, die auf den vom UN CESCR entwickelten Menschenrechtsnormen basieren.¹⁷ Die Artikel über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln sehen zudem vor, dass Gegenmaßnahmen als Antwort auf völkerrechtswidriges Handeln die Verpflichtungen zum Schutz der grundlegenden Menschenrechte nicht beeinträchtigen dürfen.¹⁸

5.2 DIE SCHUTZPFLICHT

Die extraterritoriale Verpflichtung, Menschenrechte *zu schützen*, ist vor allem im Hinblick auf die Regulierung der Auslandsaktivitäten transnationaler Konzerne und anderer Wirtschaftsunternehmen von Bedeutung. Die Regulierung beinhaltet sowohl administrative und legislative, als auch investigative und schiedsrichterliche Maßnahmen, um sicherzustellen, dass diese nichtstaatlichen Akteure die Wahrnehmung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Bevölkerung des Landes, in dem diese Unternehmen aktiv sind, sei es direkt vom Heimatstaat aus oder durch Niederlassungen im Gaststaat, nicht beeinträchtigen.¹⁹ Prinzip 25 legt die Grundlagen für die Ausübung dieser schützenden Staatsfunktion eindeutig fest.

17 Siehe UN CESCR, Allgemeine Bemerkung Nr. 8 (1997): Die Beziehung zwischen Wirtschaftssanktionen und der Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, UN Doc. E/C.12/1997/8.

18 Artikel 50(1)(b), Artikel über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln, angenommen von der UN-Vollversammlung am 28. Januar 2002, Resolution A/RES/56/83.

19 Siehe Maastrichter Prinzip 24.

Im vorliegenden Zusammenhang werde ich mich auf die Rolle des (Heimat-) Staates bei der Regulierung der Aktivitäten von Wirtschaftsunternehmen im Ausland konzentrieren. Prinzip 25(c) sieht vor, dass ein Staat „bei Firmen, wenn die Gesellschaft oder ihre Muttergesellschaft oder beherrschende Gesellschaft im betreffenden Staat ihr Tätigkeitszentrum hat, dort eingetragen oder niedergelassen ist, oder dort ihr hauptsächliches Geschäftsgebiet hat oder wesentliche Geschäftstätigkeiten ausübt“ Maßnahmen zum Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ergreifen und durchsetzen muss. In dieser breit gefassten Formulierung findet sich auch die Befugnis des Staates zur extraterritorialen präskriptiven Hoheitsausübung. Basierend auf dem Täterprinzip, zielt diese Art der Hoheitsausübung darauf ab, das Verhalten einer Wirtschaftseinheit zu regulieren, deren Tätigkeiten sich negativ auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Bevölkerung eines anderen Landes auswirken könnten. Sie könnte sogar so ausgelegt werden, dass ein Staat extraterritoriale Gerichtsbarkeit gegenüber einem Unternehmen ausübt, das zwar seinen Sitz in einem anderen Staat hat, aber von einer Muttergesellschaft mit Sitz in dem Staat, der die extraterritoriale Gerichtsbarkeit ausübt, kontrolliert wird.²⁰ Ein Beispiel hierfür wären die Niederlande mit einer extraterritorialen Hoheitsausübung gegenüber Shell Nigeria, einem Unternehmen, das von der Muttergesellschaft Shell in den Niederlanden kontrolliert wird.

Einige der allgemeinen Bemerkungen des UN CESCR beziehen sich auch auf die Verpflichtung der Vertragsstaaten zu verhindern, dass nichtstaatliche Akteure (wie zum Beispiel Konzerne), über die sie die rechtliche Zuständigkeit haben, durch ihre Tätigkeiten die sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechte der Bevölkerung eines anderen Landes verletzen. In der allgemeinen Bemerkung über das Recht auf Gesundheit hat der UN CESCR erklärt, dass „Vertragsstaaten ihren internationalen Verpflichtungen aus Artikel 12 nachkommen müssen, indem sie die Wahrnehmung des Rechtes auf Gesundheit in anderen Staaten achten, falls sie in der Lage sind, auf diese betreffenden Akteure durch rechtliche oder politische Maßnahmen gemäß der Charta der Vereinten Nationen und dem anwendbaren Völkerrecht Einfluss zu nehmen“.²¹

Nun könnte man sich fragen ob es nach den geltenden internationalen Menschenrechtsnormen eine Schutzpflicht gibt. Hierzu herrschen unterschiedliche Meinungen. Der oben genannte Ausschuss und der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung vertreten den Standpunkt, dass eine solche Verpflichtung tatsächlich existiert.

²⁰ Siehe Bemerkung, FN 5, S. 37.

²¹ UN CESCR, Allgemeine Bemerkung 14 – Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit, UN Doc. E/C.12/2000/4, Absatz 39.

tiert.²² Der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für Menschenrechte und transnationale Konzerne, John Ruggie, ist hier anderer Meinung. Er argumentiert, dass die extraterritoriale Dimension der Schutzpflicht im Völkerrecht nicht geklärt ist. Seiner Meinung nach „weisen die aktuellen Leitlinien internationaler Menschenrechtsorganisationen darauf hin, dass Staaten die extraterritorialen Tätigkeiten von Unternehmen mit Sitz in ihrem Hoheitsbereich nicht zwingend regulieren müssen, es ihnen aber auch nicht grundsätzlich verboten ist, vorausgesetzt, es gibt eine anerkannte jurisdiktionelle Basis und die Maßnahme hält einer allgemeinen Angemessenheitsprüfung stand“.²³ Der Begriff der Gerichtsbarkeit ist in diesem Kontext als Situation zu verstehen, in der ein Akteur oder ein Opfer einer Menschenrechtsverletzung ein Staatsbürger dieses Staates ist, die Handlungen einen wesentlichen Einfluss auf den Staat haben oder spezielle Straftaten involviert sind.²⁴ Angemessenheit bedeutet, dass der Herkunftsstaat des Unternehmens sich nicht in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten einmischen sollte (ebd.).²⁵ Im Falle einer Tochtergesellschaft eines transnationalen Konzerns, die nach dem nationalen Recht des Aufnahme Staates gegründet wurde, kann die Einmischung des Herkunftsstaates des Mutterkonzerns die Souveränitätsrechte des Aufnahme Staates über seine inneren Angelegenheiten verletzen. In der Literatur gibt es hierzu ebenfalls unterschiedliche Meinungen. Zum Beispiel vertritt Skogly den Standpunkt, dass eine extraterritoriale Schutzpflicht im Sinne der Regulierung der Tätigkeiten eines Unternehmens im Ausland existiert (vgl. Skogly 2009: 69-70, 191). Sepúlveda argumentiert, dass diese präventive und schützende Funktion die Staatenpflicht mit einschließt, Praktiken von nichtstaatlichen Akteuren in ihrem Hoheitsbereich zu verhindern, welche zur Verletzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in anderen Staaten führen (können). Dies würde auch die Verpflichtung umfassen, das Verhalten nichtstaatlicher Akteure zu regulieren, Vergehen zu bestrafen und Täter strafrechtlich zu verfolgen (Sepúlveda 2006: 282). De Schutter ist etwas zurückhaltender und sagt, dass sich nach dem jetzigen Entwicklungsstand des Völkerrechts eine solche extraterritoriale Schutzpflicht bisher

22 Bericht des UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung J. Ziegler, UN Doc. E/CN.4/2006/44, Absatz 36.

23 Bericht des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Menschenrechte und transnationale Konzerne und andere Geschäftspraktiken, John Ruggie vom 22. April 2009, A/HRC/11/13, Absatz 15. Siehe auch sein letzter Bericht: Guiding Principles on business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework, UN Doc. A/HRC/17/31, Absatz 2.

24 Bericht des Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für Menschenrechte und transnationale Unternehmen und andere Geschäftspraktiken, John Ruggie, 7. April 2008, A/HRC/8/5, Absatz 19.

25 Ebd.

noch nicht abzeichnet. Seiner Ansicht nach besteht keine allgemeine Verpflichtung für eine extraterritoriale präskriptive und richterliche Hoheitsausübung, um damit zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte im Ausland beizutragen (De Schutter 2010: 162). Joseph hat höchstwahrscheinlich Recht mit der Feststellung, dass eine extraterritoriale Schutzpflicht leichter aufrechtzuerhalten ist, wenn ein Staat die Tätigkeiten von Unternehmen im Ausland aktiv erleichtert oder unterstützt, indem Exportkredite zur Verfügung gestellt werden.²⁶ Das wäre ein Beispiel für die vom UN CESCR genannte Bedingung, dass ein Staat in der Lage sein muss, das Verhalten eines Dritten, zum Beispiel eines Unternehmens, durch rechtliche oder politische Maßnahmen zu beeinflussen.²⁷

Eine andere und dennoch damit zusammenhängende interessante Frage wäre die nach der rechtlichen Grundlage für eine extraterritoriale Staatenpflicht, die Menschenrechte im Ausland zu schützen. Dass ein Staat die Nutzung seines Hoheitsgebietes in solch einer Art, dass dadurch dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates Schaden oder Verletzungen zugefügt werden, nicht gestatten darf, stellt einen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts dar.²⁸ In Analogie dazu kann dieser Grundsatz auf dem Gebiet der Menschenrechtsnormen Anwendung finden, indem Staaten verpflichtet sind, Menschenrechte im Ausland gegenüber Aktivitäten zu schützen, die ihren Ursprung im Heimatstaat eines transnationalen Konzerns haben. Im internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gibt es keine explizite rechtliche Grundlage für die extraterritoriale Schutzpflicht. Dennoch könnte man argumentieren, dass das Versäumnis eines Heimatstaates, Menschenrechtsverletzungen durch einen transnationalen Konzern in einem anderen Staat zu verhindern, der Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit gemäß Artikel 2(1) des ICESCR entgegensteht. Wenn man den Standpunkt vertritt, dass die Rechte in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte einen sogenannten „minimum core“ (Mindestkern) haben, der gewohnheitsrechtlichen Status besitzt und folglich unter allen Umständen geachtet und geschützt werden muss, dann könnte man auch argumentieren, dass ein Heimatstaat eine Schutzpflicht hat, wenn er darin versagt, die Auslandstätigkeiten eines Unternehmens zu regulieren (vgl. Skogly 2006: 111, 118, 124). Ein Beispiel wäre die zwangsweise Vertreibung einer lokalen indigenen Gemeinschaft von ihrem

26 S. Joseph, ‚Scope of Application‘, in D. Moeckli, S. Shah & S. Sivakumaran (Hrsg.), *International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press, 2010), *International Human Rights Law*, Fußnote 22, S. 166.

27 UN CESCR, Allgemeine Bemerkung 14 – Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit, UN Doc. E/C.12/2000/4, Absatz 39.

28 *Trail Smelter* Schiedsverfahren (1941) 3 RIAA 1905.

angestammten Land und aus ihren Häusern durch ein ausländisches Unternehmen, das eine Mine bauen will. Der Gedanke, dass das Recht, nicht aus seinem Haus vertrieben zu werden, ein Bestandteil des Rechts auf angemessenes Wohnen mit gewohnheitsrechtlichem Charakter ist, ist implizit in dieser Verpflichtung vorhanden. Das dahinter stehende Grundkonzept für eine solche Verpflichtung ist der Gedanke, keinen Schaden zuzufügen und Schaden zu vermeiden. Auf der Grundlage des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung sollte eine solche Verpflichtung sowohl im Inland für die Bürger des Heimatstaates gelten, als auch für diejenigen, die in einem anderen Land leben (im Aufnahmestaat, wo das Unternehmen tätig ist), sie vor einem Verhalten des Unternehmens zu schützen, das sich negativ auf ihre Menschenrechte auswirkt. Zusammenfassend würde ich zu dem Schluss kommen, dass in den internationalen Menschenrechtsnormen keine explizite extraterritoriale Schutzpflicht verankert ist. Wie oben ausgeführt, existieren jedoch überzeugende Argumente für eine implizite rechtliche Grundlage, die solche Verpflichtungen rechtfertigt.

5.3 GEWÄHRLEISTUNGSPFLICHTEN

Die Erläuterung der extraterritorialen Verpflichtung, Menschenrechte *zu gewährleisten*, stellt einen umfangreichen Teil der Maastrichter Prinzipien dar. Sie beinhaltet acht Prinzipien und geht von der allgemeinen Verpflichtung aus, dass „alle Staaten einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit Maßnahmen ergreifen müssen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Personen innerhalb und außerhalb ihres Territoriums zu achten“.²⁹ Daraufhin folgt in Prinzip 29 die entscheidende und breit gefasste Verpflichtung, günstige internationale Rahmenbedingungen für die universelle Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu schaffen. Es gibt verschiedene internationale Dokumente, aus denen sich die Notwendigkeit für internationale Rahmenbedingungen und Strukturen ableiten lässt, welche auf die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte durch gemeinsame Verantwortungen und Verpflichtungen der unterschiedlichen Interessengruppen abzielen. Ein Beispiel hierfür ist die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, die im Hinblick auf die Armutsbekämpfung und Verwirklichung von Entwicklung die Entschlossenheit der Staaten widerspiegelt, angemessene nationale und globale Rahmenbedingungen zur Erreichung dieser Ziele zu schaffen.³⁰ Ein weiteres Beispiel in Bezug auf strukturelle Fragen bei der Schaffung günstiger inter-

²⁹ Prinzip 28.

³⁰ Vgl. UN Millenniumserklärung, 8. September 2000, UN Doc. A/RES/55/2, Absatz 12.

nationaler Rahmenbedingungen ist laut UN CESCR die Notwendigkeit, das globale Handelssystem unter der WTO zu überarbeiten, „um sicherzustellen, dass die globalen Agrarhandelsbestimmungen das Recht auf angemessene Nahrung und auf Freiheit von Hunger fördern und nicht untergraben, insbesondere in Entwicklungsländern und Ländern, die Nettoimporteure von Nahrungsmitteln sind“.³¹ Prinzip 29 zielt also mit anderen Worten darauf ab, eine gerechtere und faire internationale Struktur zu schaffen, die die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Menschen in den Entwicklungsländern achtet und fördert. Solch günstige internationale Rahmenbedingungen würden auch mit einschließen, dass Staaten Verantwortlichkeiten aufteilen und koordinieren und sich auf ein System der Aufgabenteilung, zum Beispiel zwischen Geberländern und nichtstaatlichen privaten Gebern, verständigen (Prinzip 30). Dies ist insbesondere im Hinblick auf gemeinsame globale Probleme und Herausforderungen der Fall, wie zum Beispiel bei Kampagnen zur Bekämpfung ansteckender Krankheiten. Ein Beispiel ist der Globale Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria.³²

Wer unterliegt der extraterritorialen Beistandspflicht? Nach Auffassung des UN CESCR ist die „internationale Zusammenarbeit zur Förderung der Entwicklung und somit zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eine Verpflichtung für alle Staaten. Diese obliegt insbesondere den Staaten, die in der Lage sind, andere Staaten in dieser Hinsicht zu unterstützen“.³³ „In der Lage zu unterstützen“ bezieht sich auf die Verfügbarkeit von Leistungsfähigkeit und Ressourcen gemäß Prinzip 31. Diese Kategorie ist weit ausgelegt; sie beinhaltet wirtschaftliche/finanzielle Ressourcen (Entwicklungshilfe), technische Leistungsfähigkeit, zum Beispiel im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (Kompetenz im Wassermanagement) und technologische Leistungsfähigkeit sowie Wissenskapazitäten, wie Patente und Urheberrechtssysteme. Ein Beispiel für die Nutzung der Leistungsfähigkeit in diesem Zusammenhang ist die Entwicklungsagenda, die die Mitgliedsstaaten der Weltorga-

31 Vgl UN CESCR, die Erklärung zur Welternährungskrise, UN Doc. E/C.12/2008/1, Absatz 13.

32 Auf der Internetseite des Globalen Fonds heißt es wie folgt: „während die Regierungen der Geberländer nach wie vor die meisten Mittel zur Verfügung stellen, erhält der Globale Fonds auch von der Privatwirtschaft und anderen Gebern aus dem Nichtregierungs-Bereich immer größere Geldbeträge. Als öffentliches Gut wendet sich der Globale Fonds an alle Bereiche der Gesellschaft, um Unterstützung für die Verwirklichung seines Traumes von einer Welt, die frei ist von der Last durch AIDS, Tuberkulose und Malaria, zu bekommen“ (vgl. Zusagen und Beiträge, die dort erwähnt sind finden sich unter <http://www.theglobalfund.org/en/about/donors/>).

33 UN CESCR, Allgemeine Bemerkung 3: Die Rechtsnatur der Verpflichtung von Vertragsstaaten, Absatz 14, in UN Doc. E/1991/23, Anhang III.

nisation für geistiges Eigentum (WIPO) verabschiedet haben.³⁴ Dieses Programm konzentriert sich unter anderem darauf, für Entwicklungsländer den Technologietransfer zu stärken und den Zugang zu Wissen zu erleichtern. Im Rahmen dieser Agenda gibt es zum Beispiel ein Projekt zum Aufbau von nationalen Akademien für geistiges Eigentum in Entwicklungsländern, das darauf abzielt, die Leistungsfähigkeit nationaler und regionaler Institutionen und Humanressourcen zu stärken, um den wachsenden lokalen Bedarf an Spezialisten und Fachleuten sowie Regierungsbeamten im Bereich geistiges Eigentum für den Gemeinnutzen zu decken.³⁵

Schließlich kann auch durch die Gewichtung der Stimmen der Vorstandsmitglieder von internationalen Finanzinstitutionen Einfluss auf internationale Prozesse zur Entscheidungsfindung ausgeübt werden. Diese Leistungsfähigkeit sollte dann nicht nur für die politischen oder wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedsstaaten eingesetzt, sondern auch zum Zwecke der Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte in anderen Staaten mobilisiert werden.³⁶

Nun könnte die Frage gestellt werden, was genau die extraterritorialen Verpflichtungen im Bereich der Zusammenarbeit beinhalten. Mit anderen Worten: Was sollte aus Menschenrechtsperspektive der Fokus internationaler Unterstützung und Zusammenarbeit sein. Der UN CESCR hat bereits hervorgehoben, welche Bereiche in der bilateralen und multilateralen Politik der (Entwicklungs-)Zusammenarbeit Priorität haben sollten. Prinzip 32 bestätigt deshalb die Ansichten und Interpretationen des UN CESCR und formuliert diese erneut.³⁷ So muss bei der internationalen Zusammenarbeit und Unterstützung der Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der marginalisierten und gefährdeten Gruppen in der Gesellschaft Vorrang gegeben werden, Staaten müssen ihren Kernverpflichtungen bei der Verwirklichung von wesentlichen Mindestniveaus der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nachkommen und z.B. bei der Entwicklungszusammenarbeit rückschrittliche Maßnahmen vermeiden. In Prinzip 33 wird hinzugefügt, dass Staaten, die hierzu in der Lage sind, internationale Unterstützung leisten müssen, um zur Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in anderen Staaten beizutragen. Das bedeutet, dass diese Staaten keiner strikten Verpflichtung unterliegen, diese Rechte in anderen Staaten zu gewährleisten, sondern eher einer Verpflichtung,

34 Vgl. Entwicklungsagenda der WIPO auf der Homepage <http://www.wipo.int>.

35 Vgl. WIPO, Ausschuss für Entwicklung und geistiges Eigentum, Doc. CDIP/9/10 Überarb. (18. April 2012).

36 Vgl. ebd. Kommentar, Fußnote 5, S. 47.

37 Vgl. Allgemeine Bemerkung 3, Fußnote 43, Absätze 9, 10, 12.

zur Verwirklichung dieser Rechte beizutragen. Das ist von Bedeutung, da die zuvor genannte Verpflichtung weder realistisch, noch von einem politischen Standpunkt aus betrachtet, durchführbar wäre. Gleichwohl hat der UN CESCR in früheren Erklärungen festgehalten, dass die „Kernverpflichtungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der nationalen und internationalen Entwicklungspolitik und somit auch bei Strategien zur Armutsbekämpfung eine entscheidende Rolle spielen. Zusammengenommen stellen die Kernverpflichtungen internationale Mindestvoraussetzungen dar, die bei allen entwicklungspolitischen Maßnahmen geachtet werden sollten. (...) Eine nationale oder internationale Strategie zur Armutsbekämpfung, die diese Mindestvoraussetzungen nicht erfüllt, ist unvereinbar mit den rechtsverbindlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten“.³⁸

Staaten müssen auch rückschrittliche Maßnahmen im Bereich der internationalen Unterstützung und Zusammenarbeit vermeiden.³⁹ Das beinhaltet nicht zuletzt die Verpflichtung, Programme im Bereich der Unterstützung oder Zusammenarbeit nicht ohne hinreichende Begründung zu unterbrechen oder zu beenden. Eine solche Maßnahme wäre nur nach gründlicher Überlegung und nur als letztes Mittel nach Prüfung angemessener Alternativen möglich. Zusätzlich müssen die Auswirkungen der rückschrittlichen Maßnahmen auf die Wahrnehmung der wesentlichen Mindestniveaus sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte berücksichtigt werden. Als Beispiel sei hier ein kürzlich vorgelegter Bericht über abnehmende Hilfszahlungen der EU-Mitgliedsstaaten an die afrikanischen Länder genannt, der auch erwähnt, dass die EU als Resultat der Wirtschafts- und Schuldenkrise weit hinter ihren Versprechungen gegenüber Afrika zurück bleibt.⁴⁰ Falls gefährdete Kinder in Afrika nun als Ergebnis dieses Rückgangs der Hilfezuflüsse nicht mehr geimpft werden oder nicht mehr zur Schule gehen können, könnte man zu dem Schluss kommen, dass die EU-Mitgliedsstaaten ihren extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen nicht mehr nachkommen.

Häufig ergänzen extraterritoriale Verpflichtungen die territorialen Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten. Ergänzend zu der extraterritorialen Verpflichtung, internationale Unterstützung und Zusammenarbeit zu leisten, besteht die territoriale Staatenpflicht, diese Unterstützung aktiv zu suchen, wenn der Staat nicht in der Lage ist, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte seiner eigenen Bevölkerung

38 UN CESCR, Erklärung zur Armut und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 4. Mai 2001, UN Doc. E/C.12/2001/10, Abs. 17.

39 Prinzip 32(d).

40 <http://www.one.org/data/press-en/2012/06/aide-au-developpement-stagnation-prevue-en-afrique-la-france-depasse-par-angleterre/> Der gesamte Bericht ist zu finden unter: <http://one.org/data/>.

zu schützen. Eine solche Verpflichtung ist in Prinzip 34 festgehalten.⁴¹ Ein Beispiel für die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung war das Versäumnis der Behörden von Myanmar, um internationale Hilfe und Unterstützung für die Opfer des Wirbelsturmes Nargis zu bitten, der das Land im Mai 2008 heimsuchte.

6. Rechenschaft und Rechtsmittel

Teil VI der Maastrichter Prinzipien unterstreicht die Wichtigkeit, Staaten im Hinblick auf die Erfüllung ihrer extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen zur Verantwortung zu ziehen. Hier werden unterschiedliche gerichtliche und nicht-gerichtliche Rechtsmittel und Rechenschaftsmechanismen, die entweder im Inland oder auf internationaler Ebene Anwendung finden, diskutiert. Diese Rechtsmittel und Mechanismen müssen effektiv sein und eine angemessene Entschädigung für die Opfer vorsehen.⁴² Die wesentliche Grundlage dieses Teils im Dokument ist der allgemeine Rechtsgrundsatz gemäß Artikel 8 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dass jeder bei Handlungen, die die grundlegenden Menschenrechte verletzen, Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf hat. Es gibt keinen Grund, Menschenrechtsverletzungen, die eine Folge extraterritorialen Handelns sind, vom Anwendungsbereich dieses Grundsatzes auszuschließen.

7. Schlussbemerkungen

Die Maastrichter Prinzipien sind ein wichtiger Beitrag zur Klärung und Erläuterung der extraterritorialen Menschenrechtsverpflichtungen, die im Zeitalter der (wirtschaftlichen) Globalisierung nicht länger ignoriert oder in Abrede gestellt werden können. Wie bereits oben erwähnt, ist das normative Rahmenwerk der Prinzipien nicht neu, sondern vielmehr eine Neuformulierung und Erläuterung der bestehenden Menschenrechtsnormen. Ohne Zweifel haben auch diese Prinzipien ihre Schwächen. So werden zum Beispiel transnationale Konzerne und internationale Organisationen nicht als mögliche Träger von Pflichten genannt, sondern lediglich Staaten. Auch ist in den Fällen, wo der Begriff „sollte“ statt „wird“ verwendet wird, die Rechtsgrundlage des jeweiligen Prinzips weniger stark. Auf der anderen Seite befanden sich unter den Teilnehmern, die die Prinzipien verabschiedet und bekräftigt haben, bedeutende

⁴¹ Siehe auch Prinzip 35.

⁴² Ein Beispiel könnte ein Beschwerdeinstrument sein, wie es das BMZ in Ihrem Strategiepapier 2011 entwirft: http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/Strategiepapier305_04_2011.pdf.

Menschenrechtsexperten und Wissenschaftler, was dem Dokument Autorität verleiht. Die Herausforderung für die Zukunft besteht nun darin, auf die Prinzipien aufmerksam zu machen und die Kapazitäten aufzubauen, so dass diese in realen Situationen Anwendung finden können. Überwachungsgremien im Bereich der Menschenrechte, Regierungen und Nichtregierungsorganisationen sollten sich mit dem Text auseinandersetzen und die Prinzipien in der Praxis als Teil der Folgenabschätzung für Menschenrechte oder als normativen Rahmen für die Bewertung des extraterritorialen Verhaltens von Staaten anwenden.

Literatur

- Coomans, Fons 2011: The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in: *Human Rights Law Review*, 11, 1-35.
- Coomans, Fons/Künnemann, Rolf (eds.) 2012: *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen.
- De Schutter, Olivier 2010: *International Human Rights Law*, Cambridge.
- Gondek, Michal 2009: *The Reach of Human Rights in a Globalizing World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerpen.
- Higgins, Rosalyn 1994: *Problems & Process – International Law and How We Use it*, Oxford.
- Joseph, Sarah 2010: Scope of Application, in: Moeckli, Daniel/ Shah, Sangeeta/Sivakumaran. Sandesh/ Harris, David (eds.): *International Human Rights Law*, Oxford, 166.
- Paasch, Armin 2011: *Menschenrechte in der EU Handelspolitik – Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, (MISEREOR, Heinrich Böll Stiftung), Glöpolis, Aachen/Berlin/Prag.
- Pogge, Thomas 2007: *Severe Poverty as a Human Rights Violation*, in: Ders. (ed): *Freedom from Poverty as a Human Right*, Oxford/UNESCO.
- Sepúlveda, Carmona Magdalena 2003: *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen.
- Sepúlveda, Carmona Magdalena 2006: *Obligations of International Assistance and Cooperation in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 24, 271-304.
- Skogly, Sigrun 2006: *Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation*, Antwerpen.

Rolf Künnemann

Verletzung extraterritorialer Staatenpflichten: Fallbeispiele und Erfahrungen aus der Zivilgesellschaft

Menschenrechtler weisen seit langem auf Schwächen bei der Umsetzung insbesondere der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (wsk-Rechte) hin. Während die wirtschaftliche Globalisierung zu sanktionsbewehrten Verträgen des internationalen Wirtschaftsrechts geführt hat, wurde der Schutz der wsk-Rechte durch die forcierte Globalisierung der letzten zwei Jahrzehnte noch weiter geschwächt.

Wirtschaftliche, soziale und kulturellen Menschenrechte kommen zunehmend unter Druck. Hierbei leben die Opfer und die Täter oft in unterschiedlichen Staaten. Die Heimatstaaten der Opfer sind häufig nicht willens oder in der Lage, die betroffenen Menschen zu schützen. Die Staaten, von denen aus die Täter operieren, fühlen sich ebenfalls frei von Schutzpflichten. Die Täterstaaten profitieren dabei von einer wohlfeilen Verkürzung menschenrechtlicher Staatenpflichten – so als ob sie Pflichten nur gegenüber Personen im eigenen Territorium hätten. Die „Maastrichter Prinzipien über die Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ zeigen, dass eine solche Verkürzung sich nicht auf internationales Vertragsrecht zu Menschenrechten berufen kann.

Der folgende Artikel erläutert die Bedeutung dieser „*extraterritorial obligations*“ (ETOs) anhand einiger Fälle aus den Bereichen Investition, Handel, Klimazerstörung und Entwicklungszusammenarbeit.¹ Dabei geht es stets auch um die Frage der menschenrechtlichen Verpflichtungen von transnationalen Konzernen und internationalen Regierungsorganisationen – und darum, in wieweit ETOs dazu beitragen können, die Einhaltung dieser Verpflichtungen durchzusetzen.

1 Die Fälle in diesem Artikel wurden in Coomans/Künnemann (2012) mit weiteren Details und teilweise unter anderem Blickwinkeln behandelt. Dort finden sich auch viele weitere ETO-Fälle aus unterschiedlichen Bereichen. Die Fälle wurden von Mitgliedern des *Extra-Territorial Obligations Consortium* (ETO Consortium) zusammengetragen und analysiert. Das ETO Consortium besteht aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und AkademikerInnen aus allen Kontinenten. Es hat die Aufgabe, die ETOs bei der Bearbeitung von Fällen, aber auch bei der Formulierung von Politikmaßnahmen zur Geltung zu bringen.

1. *Aguas Argentinas*: Investitionsschutz gegen Recht auf Wasser

Bilaterale Investitionsabkommen sollen Investitionen zwischen den beiden Vertragsstaaten fördern und schützen. Sie enthalten Nichtdiskriminierungsklauseln, Regeln über Enteignung, Gewinnrückführung, Währungsfragen, Meistbegünstigungsklauseln und internationale Streitschlichtungsmechanismen, die im Falle eines behaupteten Vertragsbruchs eingeschaltet werden können. In den früheren 1990er Jahren schloss Argentinien eine Vielzahl solcher Abkommen, unter anderem mit Großbritannien (1990), Frankreich (1991) und Spanien (1993). Argentinien befand sich damals in einer Wirtschaftskrise. Die Wasserversorgung von Buenos Aires und seinem Umland lag seinerzeit in den Händen der staatlichen *Obras Sanitarias de la Nación*. 1992 beschloss die Regierung diese Wasser- und Abwasserdienste zu privatisieren. Ein Konsortium von europäischen und argentinischen Firmen erhielt die Konzession. Diese war mit einem umfangreichen Regelwerk verbunden, das die Rechte und Pflichten der Firmen festlegte. Führend im Konsortium waren in Frankreich ansässige Konzerne, die inzwischen *Suez* und *Veolia Waters* heißen. Britische und spanische Firmen waren mit von der Partie. Die Firmen gründeten die argentinische *Aguas Argentinas AG* und übernahmen die Versorgung von damals etwa sieben Millionen Menschen (jetzt 12 Millionen). 42 % dieser Bevölkerung waren nicht an das Abwassersystem angeschlossen, 30 % hatten keinen Wasseranschluss. Dem Vertrag zufolge sollten diese Mängel im Verlauf von 30 Jahren behoben werden.

Der Vertrag wurde in den Folgejahren wiederholt modifiziert zuungunsten der genannten Ziele, zu deren progressiver Umsetzung Argentinien gemäß dem Recht auf Wasser verpflichtet ist. Die Vertragsrevisionen fanden ohne die menschenrechtlich gebotene Transparenz und Teilhabe der Betroffenen statt. Bis 2001 wurden die Wassergebühren fünfmal angehoben – um insgesamt 45 %. Inzwischen litt Argentinien (seit 1999) unter einer schweren Wirtschafts- und Finanzkrise, die 2002 zum Staatsbankrott Argentiniens führte. Die argentinische Regierung entkoppelte daraufhin den argentinischen Peso vom US-Dollar, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit wiederzugewinnen. Diese Entkopplung führte zu einer drastischen Abwertung des Pesos. Für die europäischen Firmen im Konsortium *Aguas Argentinas* bedeutete dies einen drastischen Rückgang der Gewinne, so dass sie auf eine drastische Anhebung der Wassergebühren drängten. Die argentinische Regierung verweigerte sich dieser Forderung aus sozialen und politischen Gründen. Ein Großteil der Bevölkerung war ohnehin schon durch die Krise verarmt und arbeitslos und hatte bereits große Mühe, Wassergebühren zu zahlen.

Im April 2003 wandten sich *Aguas Argentinas*, *Suez* sowie die beteiligten britischen und spanischen Firmen an das *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID). Sie klagten Argentinien wegen der unterlassenen Erhöhung der Wassergebühren an, forderten eine weitreichende Entschädigung von Argentinien und beriefen sich dabei auf das zwischen den beteiligten Ländern bestehende Investitionsabkommen. Der Fall führte zu einer langwierigen Auseinandersetzung vor dem ICSID – und ist bis heute anhängig: Die argentinische Regierung betont, dass seine Verpflichtungen aus dem Investitionsabkommen in Rahmen des allgemeinen internationalen Rechts interpretiert werden müssen. Sie besteht darauf, dass ihre Entscheidung auf Unregelmäßigkeiten von *Aguas Argentinas* beruht – und vor allem auf ihren Verpflichtungen, die Bevölkerung gegen Verletzungen des Menschenrechts auf Wasser zu schützen. 2006 kündigte Argentinien *Aguas Argentinas* die Konzession.

Während Argentinien seine Verpflichtungen gegenüber dem Recht auf Wasser umsetzte, kann dies von Frankreich, Großbritannien und Spanien, den Heimatstaaten also der klagenden transnationalen Konzerne (TNCs), nicht gesagt werden. Sie hatten durch die Investitionsabkommen den Grund gelegt für die Klage ihrer Konzerne. Damit hielten sie ihre Aufgabe für erledigt und kümmerten sich nicht weiter um deren Anwendung oder Auslegung. Sollte das Investitionsabkommen jedoch im Sinne der Klage der europäischen Konzerne ausgelegt werden, würde es die Fähigkeit Argentiniens beeinträchtigen, seinen Verpflichtungen aus dem Recht auf Wasser nachzukommen. Damit verstieße das Abkommen gegen die extraterritorialen Achtungspflichten von Frankreich und den übrigen involvierten Staaten.² Weiterhin sind Frankreich et al. nach Art. 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) zur Zusammenarbeit mit Argentinien bei der Umsetzung des Rechts auf Wasser verpflichtet. Frankreich et al. haben in diesem Fall extraterritoriale Schutzpflichten, weil die beteiligten Konzerne in ihrem Land ansässig sind.³ Dabei wären diese Staaten sehr wohl in der Lage, ihre Schutzpflichten gegenüber diesen Konzernen durch Regulierung in Kohärenz mit den Schutzpflichten Argentiniens durchzusetzen. Die Weigerung, dies zu tun, verletzt den IPWSKR.

Menschenrechte spielen beim Abschluss und der Anwendung von Investitionsabkommen für gewöhnlich keine Rolle. Allenfalls wird bei diesen Streitschlichtungs-

2 Siehe das ETO-Prinzip 21a) der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang der vorliegenden Zeitschrift. Demgemäß müssen Staaten müssen von jeglichem Verhalten Abstand nehmen, welches die Fähigkeit eines andern Staates oder einer internationalen Organisation beeinträchtigt, ihren Verpflichtungen bezüglich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nachzukommen.

3 Siehe das ETO-Prinzip 25a) und c) der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang; es enthält entsprechende Schutzvorschriften.

verfahren noch das Recht der Investoren auf Eigentum ins Feld geführt und ggf. einer „Grundrechteabwägung“ das Wort geredet (Peterson 2009). Das Recht auf Eigentum enthält aber natürlich kein Recht auf Gewinn aus Investition. Das Recht auf Eigentum hat übrigens in die Menschenrechtspakte keinen Eingang gefunden. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte wird lediglich festgehalten, dass es nicht zu willkürlichen Enteignungen kommen darf. Davon kann aber bei Verlusten, die im Verlauf des Wirtschaftslebens oder bei der Umsetzung von Menschenrechten entstehen, nicht die Rede sein – auch wenn Konzernanwälte im Kontext von Investitionsverträgen jede staatliche Maßnahme, die Gewinne einschränkt, gern so darstellen. Oft sind es Konzernanwälte, die in Streitschlichtungsverfahren „urteilen“. Bei diesen Verfahren handelt es sich nicht um öffentliche Gerichtsverfahren mit Richtern, die eine gründliche Ausbildung in Menschenrechten und internationalem Recht durchlaufen haben. Stattdessen wird hier nach parallelen Regeln verfahren und es werden parallele Systeme aufgebaut, die zunehmend Fremdkörper im internationalen Recht bilden. Letztlich werden hierdurch Menschenrechte unterlaufen und öffentliche Interessen geschädigt.

Es wäre dringend zu empfehlen, die Investitionsabkommen einer gründlichen Revision zu unterziehen und deren Kohärenz mit den internationalen menschenrechtlichen Standards sicherzustellen, und zwar im Sinne der Maastrichter Prinzipien.⁴ Wenn ein solches Verfahren zu einer Klage gegen eine der Vertragsstaaten durch eine dritte Partei kommt, steht der Partnerstaat (meist der Heimatsstaat des Klägers) in der Pflicht, mit dem beklagten Staat zum Schutz der Menschenrechte zusammenzuarbeiten.

2. Palmital/Sawhoyamaya: Investitionsschutz gegen Landreform und Indigene

Landlosigkeit ist eine der Hauptursachen dafür, dass in Paraguay Kleinbauern und Indigene nicht in den Genuss wesentlicher wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte kommen. Die Ursache für die Landlosigkeit in Paraguay ist nicht ein Mangel an Land. Das Land befindet sich aber in den Händen von Großgrundbesitzern, Firmen und Spekulanten. Vor diesem Hintergrund ist eine umverteilende Agrarreform eine wichtige Maßnahme zur Gewährleistung des Menschenrechts auf einen angemessenen

⁴ Siehe das ETO-Prinzip 29a) der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang. Es verpflichtet die Staaten zur Schaffung günstiger internationaler Rahmenbedingungen für die universelle Gewährleistung der wsk-Rechte, und zwar u.a. im Bereich der Investitionen. Gefordert ist u.a. die diesbezügliche Ausgestaltung und Überprüfung von multilateralen und bilateralen Abkommen.

Lebensstandard, einschließlich Nahrung. Das gilt auch für die indigenen Bevölkerungsgruppen, die darüber hinaus oft noch die Rückgabe traditioneller Territorien fordern. Seit 1963 besteht in Paraguay ein entsprechendes Agrarstatut. Das *Instituto de Bienestar Rural* (IBR) ist seit den 1980er Jahren die dafür zuständige Regierungsbehörde.

Ein Beispiel: Palmital, eine Bauerngemeinschaft von 120 Familien in der Provinz Itapua, hatte sich auf brachliegendem Land angesiedelt, das Land kultiviert, Häuser gebaut und Straßen. Nach der vom Agrarreformgesetz vorgesehenen Frist der Landnutzung wandte sich die Palmital-Gemeinschaft an das IBR und beantragte den Titel, der ihr nun nach dem Gesetz auch zustand. Die in Deutschland lebenden deutschen Landeigentümer weigerten sich jedoch, das Land an das IBR zum Zweck der Übergabe an die Bauern zu verkaufen. Für solche Situationen sieht das Agrarreformgesetz die Enteignung des Landes vor. Im Fall Palmital verweigerte der paraguayische Senat im Jahre 2000 das Enteignungsgesetz mit Hinweis auf das Investitionsabkommen mit Deutschland. Daraufhin vertrieb die Polizei die Bauern gewaltsam von ihrem Land, zerstörte die Ernte, brannte die Häuser nieder. Die Gemeindeglieder kamen ins Gefängnis. Monatlang waren die Familien Hunger und Obdachlosigkeit ausgesetzt. Sie kehrten auf das Land zurück, fingen wieder von vorne an und wurden abermals vertrieben.⁵

Palmital ist kein Einzelfall. Die deutsche Botschaft in Paraguay hatte in einer ähnlichen Situation im Jahr 2000 in einer schriftlichen Stellungnahme an Paraguay mit dem Hinweis interveniert, dass eine Enteignung deutscher Landeigentümer in Paraguay das Investitionsabkommen berühren könne. Die Stellungnahme war keine menschenrechtskonforme Auslegung des Abkommens. Artikel 4 des Investitionsabkommens sieht ausdrücklich die Möglichkeit einer Enteignung unter bestimmten Voraussetzungen vor. Diese sind mit der Agrarreformgesetzgebung Paraguays gegeben. Seit dieser Stellungnahme Deutschlands lehnt der Senat solche Landenteignungen von Deutschen grundsätzlich ab. Das frustrierte IBR hat es inzwischen offenbar aufgegeben, solche Enteignungen überhaupt zu beantragen.

Ein anderer Fall betrifft die Rückkehr von 100 Familien der Sawhoyamaxa-Indianer auf ihr traditionelles Land im östlichen Chaco. Es handelt sich um 14 000 Hektar Land, die inzwischen von einem Deutschen „genutzt“ werden. Seit 1997 kampieren die Indianer am Straßenrand neben dem Gelände in Hunger, Armut und Krankheit. 2003 wurde endlich offiziell anerkannt, dass es sich um das Ahnengebiet der *Sawhoyamaxa*

⁵ Nach dreimaliger Vertreibung kam es 2005 schließlich zu einer außergerichtlichen Einigung zwischen den Landlosen, den Eigentümern und dem Staat Paraguay.

handelte. Trotzdem kam es nicht zur Landübergabe: Das IBR erklärte der indigenen Gemeinschaft, es habe vergeblich versucht, das Land zu kaufen. Eine Enteignung komme nicht in Frage, weil das Investitionsabkommen mit Deutschland dies nicht zulasse. Am 29. März 2006 sprach der Interamerikanische Gerichtshof das Urteil im Fall *Sawhoyamaya gegen Paraguay* – und gab den Indigenen Recht. Paraguay wurde unter anderem aufgefordert, das Land innerhalb von drei Jahren zu übergeben. In seiner Urteilsbegründung ging der Gerichtshof auch auf das von Paraguay zur eigenen Verteidigung vorgebrachte Argument ein, das Investitionsabkommen verbiete eine solche Enteignung. Das Gericht erkannte dieses Argument nicht an: Wirtschaftsvereinbarungen können Staaten ihrer Pflichten unter den Menschenrechten nicht entbinden. Die Landrückgabe fand allerdings bis heute nicht statt.

Mit ihrer Stellungnahme von 2000 hat die Bundesregierung gegen das Maastrichter ETO-Prinzip 21 verstoßen:⁶ Die Intervention durch die deutsche Botschaft hat die Möglichkeiten Paraguays beeinträchtigt, wsk-Rechte im eigenen Land zu gewährleisten. Diese Verletzung der extraterritorialen Respektierungspflicht wurde seit 2006 dadurch bestätigt, dass sich die Bundesregierung – trotz wiederholter Interventionen der Zivilgesellschaft – weigert, in einer schriftlichen Note den Eindruck, den sie im Jahr 2000 in Paraguay hervorgerufen hat, zu korrigieren und den Sachverhalt in einer weiteren schriftlichen Note richtigzustellen.

Die Bundesregierung hat weiterhin zu den Maßnahmen ihres Staatsbürgers in Paraguay geschwiegen, der mit allerlei Mitteln (einschließlich der versuchten Abholung des Indianerlandes) versucht, die Umsetzung des Urteils zu hintertreiben bzw. das Land für die Indigenen unbrauchbar zu machen. Die Bundesregierung kann das Verhalten dieser Person im Sinne ihrer extraterritorialen Schutzpflicht regulieren und ist entsprechend dazu verpflichtet. Es kann keineswegs davon die Rede sein, dass Deutschland gemäß Art. 2 Abs. 1 des IPWSKR mit Paraguay bei der Gewährleistung von wsk-Rechten in diesen Fällen zusammenarbeitet – im Gegenteil. Deutschland verletzt vielmehr das Menschenrechtsabkommen.

3. Geflügelexporte: Schutzverbot für Ghana?

Seit der Mitte der 1990er Jahre unterliegt Westafrika einem massenhaften Import von tiefgefrorenen Geflügelteilen aus der Europäischen Union (EU). Diese Importwelle aus einer hochsubventionierten Landwirtschaft hat die einheimischen Geflügelhalter – oft

⁶ Siehe Fn. 2.

Kleinbetriebe – ruiniert. Ghana erhält etwa 30 % der EU-Exporte in die Region. Bis dahin waren lokale Produzenten in der Lage gewesen, 95 % der heimischen Nachfrage zu befriedigen. Die jährlichen Importe stiegen von 4000 metrischen Tonnen im Jahre 1998 auf 40 000t im Jahre 2004 und weiter auf 130 000t im Jahr 2009.

Die Importwelle betrifft zunächst einmal das Recht auf Gesundheit in Ghana: Ghana ist nicht in der Lage, die Kühlkette für die Geflügelteile aufrechtzuerhalten. Daraus ergeben sich Gesundheitsrisiken für die dortigen Verbraucher (Salmonellen). EU-Recht verbietet aber die Ausfuhr von gesundheitsgefährdenden Lebensmitteln – und kodifiziert damit in diesem Bereich ihre ETOs unter den Rechten auf Gesundheit und auf angemessene Nahrung. Die EG-Verordnung 178 (2002) hält fest, dass bei der Beurteilung der Gesundheitsgefährdung die normalen Umstände am Ort des Verbrauchers berücksichtigt werden müssen. Diese Exporte verletzen daher EU-Recht und die Staatenpflichten der beteiligten EU-Staaten: Nach den Maastrichter Prinzipien 13⁷ und 14⁸ hätten diese Exporte nach Ghana untersagt werden müssen, weil sie die beiden genannte Rechte ernstlich gefährden.

Ein weiterer Aspekt der Importwelle ist die Zerstörung der Lebensgrundlage fast aller ghanaischen Geflügelbauern. Diese Zerstörung verstößt gegen eine ganze Reihe von wsk-Rechten. Ghana ist nicht in der Lage, Menschenrechte wie die Rechte auf Arbeit oder auf soziale Sicherheit unter solchen Umständen dramatischen „Strukturwandels“ sicherzustellen. Ghana ist aber verpflichtet, diese Rechte zu schützen und zu gewährleisten und müsste deshalb Maßnahmen einleiten, um der desaströsen Folgen des Strukturwandels Herr zu werden. Die EU und andere Exporteure waren über diese zerstörerischen Auswirkungen ihre Exporte informiert und wären eigentlich ihrerseits verpflichtet gewesen, die wsk-Rechte der Geflügelbauern in Ghana zu schützen – zumindest gegenüber den Exportfirmen aus dem eigenen Land (ETO-Prinzip 25)⁹. Dasselbe Ziel wäre durch eine Erhöhung der Importzölle Ghanas erreicht worden – mit geringerem administrativem Aufwand. Die Exportländer hätten deshalb Ghana zu dieser Zollerhöhung auffordern müssen gemäß der Pflicht zur internationalen

7 Siehe das ETO-Prinzip 13 der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang. Demnach müssen Staaten von Handlungen und Unterlassungen Abstand nehmen, die ein konkretes Risiko für wsk-Rechte außerhalb ihres Territoriums darstellen.

8 Siehe das ETO-Prinzip 14 der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang. Demzufolge müssen Staaten mit öffentlicher Beteiligung eine vorgängige Prüfung der extraterritorialen Auswirkungen ihrer Gesetze, Strategien und Verfahren für die wsk-Rechte durchführen. Die Ergebnisse der Prüfung müssen veröffentlicht werden.

9 Siehe Fn. 3.

Zusammenarbeit beim Schutz der wsk-Rechte (ETOP 27).¹⁰ Doch das Gegenteil geschah. Das Parlament Ghanas erhöhte 2003 per Gesetz 641 die Importzölle auf Geflügel von 20 auf 40 Prozent. Diese Erhöhung blieb übrigens innerhalb der von der Welthandelsorganisation (WTO) vereinbarten Grenzen. Vier Tage später wurde das Gesetz von der Regierung außer Kraft gesetzt, nachdem der Internationale Währungsfonds (IWF)¹¹ interveniert hatte. Gemäß ETO-Prinzip 15¹² müssen die Mitgliedsstaaten des IWF sicherstellen, dass der IWF in Übereinstimmung mit ihren extraterritorialen Staatenpflichten handelt. Das Aushebeln von Gesetz 641 durch den IWF verletzt ETO-Prinzip 20¹³. Die Maßnahmen des IWF haben dazu geführt, dass Ghana keine Schutzmaßnahmen ergriff und damit wsk-Rechte verletzte. Diese Maßnahme des IWF beeinträchtigte somit die Umsetzung der wsk-Rechte in Ghana. Die den IWF leitenden Staaten unternahm keine Schritte, diese Maßnahme des IWF zu unterbinden oder den IWF dafür zur Rechenschaft zu ziehen. Sie verletzten damit ETO-Prinzip 15.

Dieser Fall ist auch vor dem Hintergrund der von der Europäischen Union forcierten Politik von „Wirtschaftspartnerschaften“ zu sehen. Diese Abkommen würden den EU-Staaten praktisch freien Zugang zu den Märkten afrikanischer Länder geben, indem sie deren Regierungen die Möglichkeiten raubt, die Regulierung von Ein- und Ausfuhren als Instrument zum Schutz von WSKR einzusetzen – im Widerspruch zum Maastrichter Prinzip 21a.¹⁴ Die EU kommt in diesem Zusammenhang auch nicht ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht nach, im Vorfeld eine sorgfältige Prüfung von Menschenrechtsfolgen dieser Politik durchzuführen (ETO-Prinzip 14).¹⁵

10 Siehe das ETO-Prinzip 27 der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang. Es verpflichtet alle Staaten, in gemeinsamer Zusammenarbeit sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure die wsk-Rechte nicht beeinträchtigen. Diese Verpflichtung schließt Maßnahmen ein, die Menschenrechtsverstöße durch nicht-staatliche Akteure verhindern, sie für solche Verstöße zur Verantwortung ziehen und den Betroffenen wirksamen Rechtsschutz gewährleisten.

11 Der IWF ist eine internationale Regierungsorganisation.

12 Siehe das ETO-Prinzip 15 der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang. Demzufolge bleibt ein Staat auch als Mitglied einer internationalen Organisation an seine menschenrechtlichen Verpflichtungen gebunden. Ein Staat, der Kompetenzen an eine internationale Organisation überträgt oder an ihr teilnimmt, muss alle zumutbaren Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die entsprechende Organisation im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen dieses Staates handelt.

13 Siehe das ETO-Prinzip 20 der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang: Alle Staaten haben die Verpflichtung, von Verhalten Abstand zu nehmen, das den Genuss und die Ausübung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten durch Personen außerhalb ihres Territoriums unmöglich macht oder beeinträchtigt.

14 Siehe Fn. 2.

15 Siehe Fn. 8.

4. Mubende: Vertreibung von afrikanischen Bauern für eine „deutsche“ Kaffeeplantage?

Am 18. August 2001 setzte Uganda seine Armee im Distrikt Mubende ein, um 392 Bauernfamilien brutal von ihrem Land zu vertrieben. Häuser und Felder wurden zerstört, Grundnahrungsmittel wie Cassava und Kartoffeln mitgenommen. Wenig später wurde das Land an die *Kaweri Coffee Plantation Limited* übergeben, eine Tochterfirma der deutschen *Neuman Kaffee Gruppe* (NKG). Zur feierlichen Übergabe war der Eigentümer von NKG angereist und reichte Ugandas Präsident Museveni die Hand. Im Juni 2002 genehmigte die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) einen Kredit in Höhe von 2,5 Mio. US-Dollar zur Finanzierung des Plantagenprojekts. In einer Presseerklärung erwähnte die AfDB¹⁶, dass dieses Projekt ihrer Vision zur Entwicklung des Privatsektors seiner afrikanischen Mitgliedsländer entspräche. Für viele betroffenen Familien bedeutete jedoch die Wegnahme ihres Landes ohne nennenswerte Entschädigung die Verelendung.

Im Sommer 2002 reichten die Opfer beim *Nakawa High Court* in Uganda gegen ihre Regierung und gegen *Kaweri* Klage ein: Die Landenteignung widerspreche ugandischem Recht und sei daher illegal. Beantragt wurde die Rückerstattung des Landes sowie Ersatz für den Schaden, der durch den Einsatz militärischer Gewalt entstanden war. Weiterhin behaupteten die Opfer, dass *Kaweri* für die Vertreibung mitverantwortlich sei. Die abschließende Gerichtsverhandlung zu dieser Klage wird seit zehn Jahren von staatlicher Seite immer wieder verschoben.

Ist Deutschland in diesem Kontext seinen extraterritorialen Pflichten gegenüber den wsk-Rechten der Vertriebenen nachgekommen? Hier stellt sich eine Reihe von Fragen. Sie betreffen zunächst einmal die Sorgfaltspflicht der beteiligten Ministerien und der deutschen Botschaft in Uganda, denn ist ja kaum anzunehmen (und wäre auch nicht annehmbar), dass ein Projekt dieser Größenordnung ohne Wissen deutscher Ministerien zustandekommt und abgewickelt wird. Die Anwendung der nach ETO-Prinzip 14¹⁷ erforderlichen menschenrechtliche Folgenabschätzung hätte eine Prüfung der Landrechte durch die zuständigen deutschen Stellen zur Folge haben müssen. Hätten diese staatlichen Stellen nicht wissen müssen, dass dieses Projekt von NKG die Menschenrechte eines Teils der örtlichen Bevölkerung gefährdet? Haben die

16 African Development Bank: The African Development Bank Approves a USD 2.5 Million Loan to Finance the Kaweri Coffee Plantation Project in Uganda 2001: Press Release No. SEGL3/B/45/02 in G. Falk and W. Sterk, 'The Case Mubende' (2004) Fian International <<http://www.fian.org/resources/documents/others/the-case-mubende/pdf>>.

17 Siehe Fn. 8.

deutschen Stellen Gespräche mit *Kaweri* bzw. NKG und den ugandischen Behörden geführt, um diese Gefahr abzuwenden?

Kaweri ist die Tochterfirma eines deutschen Unternehmens. Die Tatsache, dass *Kaweri* ein in Uganda registriertes Unternehmen ist, ändert nichts daran, dass Deutschland nach ETO-Prinzip 25 c)¹⁸ verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz der vom *Kaweri*-Projekt betroffenen Bevölkerung zu ergreifen. Über die Mutterfirma NKG lassen sich solche Maßnahmen auch in Deutschland ergreifen und durchsetzen.

Der Frage, ob NKG gegen die Menschenrechte verstoßen hat, gehört nicht nur vor ein ugandisches Gericht, sondern sollte auch in Deutschland gerichtlich nachprüfbar sein. Nach ETO-Prinzip 37¹⁹ sind alle beteiligten Staaten gegenüber den Opfern zur wirksamen Abhilfe verpflichtet. An dieser Stelle besteht in Deutschland (im Gegensatz zu anderen Ländern) eine Gesetzeslücke, die zügig geschlossen werden sollte. Die Wichtigkeit, eine Klage in Deutschland einreichen zu können, gilt unabhängig vom Versagen der ugandischen Justiz in diesem Fall.

5. *Inuit*: Wer schützt die *Inuit* vor der Klimazerstörung?

Zirkumpolare Völker – wie die in Russland, Alaska, Nordkanada und Grönland lebenden *Inuit* – sind von der Klimazerstörung besonders betroffen. Ihre gesamte Lebensweise und Kultur ist an die arktische Umwelt angepasst. Die Klimazerstörung führt unmittelbar zur Zerstörung dieses Lebensraumes für die *Inuit*. Eine ganze Reihe von Rechtsgütern aus dem Bereich der wsk-Rechte sind betroffen: das Leben gemäß der eigenen Kultur, die Nutzung des traditionellen Landes, Gesundheit, Nahrung, physische Unversehrtheit und Sicherheit, die eigenen Subsistenzmittel, Wohnen, Mobilität.

Im Dezember 2005 reichte Sheila Watt-Cloutier, die gewählte Präsidentin der *Inuit Circumpolar Conference* eine Beschwerde bei der Inter-Amerikanischen Menschenrechtskommission ein. Die Beschwerde richtete sich gegen die USA. Als Menschenrechtsverletzungen der USA wurden deren mangelnde Reduzierung der Treibhausgas-Emissionen genannt, sowie das Unterlassen einer Politik, die in internationaler Zusammenarbeit die globale Erwärmung stoppen könnte. Sheila Watt-Cloutier reichte diese Beschwerde in ihrem eigenen Namen und im Namen von weiteren 62 *Inuit* der arktischen Regionen

18 Siehe Fn. 3.

19 Siehe das ETO-Prinzip 37 der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang. Es enthält die allgemeine Verpflichtung zur Gewährung wirksamer Rechtsmittel: Staaten müssen demnach für Verletzungen von wsk-Rechten das Recht auf rasche, zugängliche und wirksame Rechtsmittel vor einer unabhängigen Instanz sicherstellen, wo nötig auch den Zugang zu einer gerichtlichen Instanz. Im Falle von extraterritorialen Verletzungen muss jeder involvierte Staat dem Opfer Rechtsmittel gewähren.

Kanadas und der USA ein. Aufseiten der kanadischen Kläger handelte es sich also um den Vorwurf der Verletzung extraterritorialer Staatenpflichten der USA.

Die Beschwerdeführer benannten z.B. die folgenden Schäden: Die Veränderungen an Eis und Schnee, Wetter und Land in ihrem Lebensraum beeinträchtigten ihre Möglichkeiten der Jagd und der Lagerung von Nahrungsmitteln. Das Herstellen von Kleidung aus Fellen und der Bau von Iglus seien zudem ebenso betroffen wie die Sicherheit und die Orientierung bei Reisen über Schnee und Eis. Pfade im Eis, die früher tragfähig waren, seien nun tückisch geworden. Die Eislandschaft verändere sich. Der Rückgang des Packeises führe zu wachsender Küsten-Erosion, gefährde die Siedlungen der *Inuit* und zwingt sie zur Umsiedlung.

Die Inter-Amerikanische Menschenrechtskommission fühlte sich mit der Beschwerde überfordert und wies sie im Dezember 2006 mit dem Hinweis ab, dass die vorgelegten Informationen ihr nicht erlaubten, die Frage zu entscheiden, ob es sich bei den genannten Unterlassungen der USA um Verletzungen von Rechten in der Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten des Menschen handelte. Der extraterritoriale Aspekt spielte hierbei keine Rolle, denn das Inter-Amerikanische Menschenrechtssystem hatte schon vorher Fälle extraterritorialer Verletzungen entschieden (vgl. Coomans/Kamminga 2004).

Den USA werden in diesem Fall zwei Verletzungen von ETOs vorgeworfen: einerseits die fehlende Kooperation bei den internationalen Bemühungen zur Eindämmung der Klimazerstörung, andererseits die fehlende Reduktion der US-Treibhausgase. Insoweit, als die US-Treibhausgase einen signifikanten Beitrag zur Klimazerstörung und den daraus resultierenden Schäden der *Inuit* leisten, handelt es sich um eine unterlassene Schutzpflicht gegenüber den *Inuit*: Es besteht ja kein Zweifel, dass die USA in der Lage sind, gemäß der ETO-Prinzipien 24²⁰ und 25²¹ die US-amerikanischen Industrien und Haushalte zu regulieren. Wie signifikant ist der Beitrag der USA zu den Zerstörungen im Territorium der *Inuit*? Die USA waren über viele Jahre der größte Emittent von Treibhausgasen. Von ihrem Territorium gehen fast für ein Viertel des weltweiten Ausstoßes aus. Außerdem liegt das Territorium der USA dicht am betroffenen Territorium der kanadischen *Inuit*. Insgesamt dürfte es also schwer sein, den Beitrag der USA zur Schädigung der *Inuit* als insignifikant einzustufen.

20 Siehe das ETO-Prinzip 24 der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang. Demnach müssen alle Staaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure, die zu regulieren sie gemäß Prinzip 25 in der Lage sind, die Nutzung von wsk-Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen.

21 Siehe Fn. 3.

Die fehlende Kooperation bei den internationalen Bemühungen zur Eindämmung der Klimazerstörung ist bekannt. Diese Haltung ist schädlich für die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, auch wenn es sich um Eindämmung der nicht von den USA ausgehenden Emissionen handelt. Auch diese haben ja eine schädigende Wirkung für die *Inuit*. Im Jahr 2009 hat ein Bericht des UN-Hochkommissariats für Menschenrechte über die Beziehung von Klimawandel und Menschenrechten festgestellt, dass menschenrechtliche Staatenpflichten unabhängig davon bestehen, ob der jeweilige Staat zum Klimawandel beiträgt – und dass diese Staatenpflichten auch extraterritorial gelten.²² Der Bericht betont, dass den Staaten die Zusammenarbeit hier nicht freigestellt sei, sondern dass eine Pflicht zur Zusammenarbeit bestehe (vgl. Knox 2009). Dies entspricht ETO-Prinzip 27.²³

Eine Pflicht zur Zusammenarbeit bei Schutz und Gewährleistung von wsk-Rechten mag überraschen. Sollte nicht die Zusammenarbeit auf der freien Übereinkunft souveräner Staaten beruhen? Gerade bei den Menschenrechten hat die Souveränität von Staaten jedoch ihre Grenzen. Menschenrechte sind ja den Staaten im Wesentlichen vorgegeben – auch wenn deren Auslegung und deren Umsetzungsmechanismen staatlicher Gestaltung unterliegen kann. In allen anderen Bereichen sollte die Kooperation in der Tat auf freier Entscheidung beruhen.

Bei der Eindämmung der Klimazerstörung geht es letztlich auch um die Gewährleistung der wsk-Rechte der *Inuit*. ETO-Prinzip 29²⁴ erinnert an die Pflicht zur Zusammenarbeit bei der Erstellung günstiger Rahmenbedingungen für die universelle Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auch im Bereich des Umweltschutzes und stellt die Maßnahmen dar, die dazu ergriffen werden sollen.

Auch weiterhin wird der Zusammenhang von Treibgas-Emissionen und Klimazerstörung, der für die Analyse dieses Falls zentral ist, von einigen Kreisen bestritten, besonders in den USA. Für die Feststellung von Staatenpflichten ist nach ETO-Prinzip 13²⁵ jedoch nicht die tatsächliche Beeinträchtigung von Rechtsgütern wichtig, sondern die Existenz eines realen Risikos. Für die Klimazerstörung gilt entsprechend, dass für die Existenz der entsprechenden Staatenpflichten keine hundertprozentigen Beweise dieses Zusammenhangs nötig sind, sondern lediglich der Nachweis des realen Risikos, dass die Treibhausgase die Klimazerstörung signifikant mitverursachen. Dieser

22 UN HRC Draft Report of the Human Rights Council on its tenth session (12.05.2009) UN Doc. A/HRC/10/L11.

23 Siehe Fn. 10.

24 Siehe Fn. 4.

25 Siehe Fn. 7.

Nachweis gilt aber inzwischen als erbracht. Daraus ergeben sich die oben genannten Verpflichtungen der USA.

6. Sozialprogramme in Sambia: Gewährleistungspflichten in der Entwicklungszusammenarbeit

Gesetzlich festgelegte Sozialprogramme sind ein wichtiges Instrument der Industrieländer zur Gewährleistung des Menschenrechts auf einen angemessenen Lebensstandard einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung und anderer wsk-Rechte. Die Wichtigkeit solcher Programme gilt aber grundsätzlich – auch in Afrika: Gerade das Recht auf Freiheit von Hunger lässt sich ohne ein Mindesteinkommen menschenrechtlich, d.h. letztendlich einklagbar, nicht gewährleisten.

Ab Mai 2004 startete das Sozialministerium Sambias in der Provinz Kalomo ein Pilotprojekt zur Einführung von Sozialgeldtransfers an die jeweils 10 % Ärmsten in den Dörfern. In einer zweiten Phase wurden weitere Provinzen hinzugenommen – mit der Perspektive, solche Programme im ganzen Land einzuführen. Bei diesem Programm ging es also nicht um punktuelle karitative Hilfe, sondern um ein Programm zur Umsetzung der Gewährleistungspflichten Sambias in Kernbereichen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Das bedeutet, dass derartige Mindesteinkommensprogramme letztlich langfristig und im ganzen Land durchgeführt werden müssen und dass ein Rechtsanspruch darauf besteht: Wesentliche Mindestniveaus müssen unmittelbar gewährleistet werden – während die volle Verwirklichung des jeweiligen Rechts dann fortschreitend so schnell wie möglich erfolgen soll.²⁶ Sambia ist eines der wenigen Länder, von dem nicht erwartet werden kann, solche Sozialprogramme zur Sicherstellung von Mindestniveaus ohne internationale Zusammenarbeit voll zu implementieren. Dies wurde von der Regierung Sambias im Vorfeld des Pilotprojekts gemäß ETO-Prinzip 34²⁷ signalisiert, und Deutschland hatte im Sinne von ETO-Prinzip 35²⁸ darauf reagiert und begonnen, Sambia bei der Einführung dieses Programms zu

26 Allgemeiner Kommentar Nr. 3 des UN-Ausschusses für wsk-Rechte, CESCRE/1991/23, 14. Dezember 1990, Ziff. 10.

27 Siehe das ETO-Prinzip 34 der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang. Demnach ist ein Staat verpflichtet, um internationale Unterstützung und Zusammenarbeit zu ersuchen, wenn er trotz bestmöglicher Bemühungen nicht in der Lage ist, die wsk-Rechte innerhalb seines Territoriums zu gewährleisten. Dieser Staat ist verpflichtet sicherzustellen, dass die geleistete Unterstützung für die Verwirklichung der wsk-Rechte eingesetzt wird.

28 Siehe das ETO-Prinzip 35 der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang. Demzufolge müssen Staaten, die eine Anfrage für Unterstützung oder Zusammenarbeit erhalten und dazu in der Lage sind, die Anfrage nach bestem Wissen und Gewissen prüfen und im Einklang mit ihrer Verpflichtung zur

assistieren. Aus diesem Projekt lässt sich einiges über die Umsetzung extraterritorialer Gewährleistungspflichten in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) lernen.

Im Jahre 2007 zog sich die deutsche EZ ohne Angabe von Gründen aus diesem – international als erfolgreich eingestuften – Pilotprojekt zurück. Sie fand zwar schließlich Nachfolger für die Begleitung des Programms, ihr Rückzug war trotzdem ein politischer und administrativer Rückschlag für das Pilotprojekt und kann als regressive Maßnahme gewertet werden. Eine solche muss nach ETO-Prinzip 32d)²⁹ sorgfältig begründet werden. Wie könnte eine solche Begründung aussehen? Einerseits könnte Deutschland mit mangelnden Ressourcen argumentieren: Vom international gesetzten Standard für das Gesamtvolumen der EZ von mindestens 0,7 % des BIP war und ist Deutschland allerdings weit entfernt. Wäre dieses Niveau von 0,7 % des BIP tatsächlich erreicht, könnte Deutschland sich immer noch auf eine Umwidmung durch Prioritätenentscheidung berufen. Ein solcher Wechsel muss aber den Prioritäten im Sinne des ETO-Prinzips 32 genügen, so dass die Mittel in ein Projekt höherer Priorität (vielleicht in einem anderen Land) umgewidmet werden müssen. Dieser Nachweis fehlt, und dürfte auch schwer zu führen sein angesichts der Natur des Pilotprojekts.

Angesichts des ETO-Prinzips 33 muss Deutschland einzeln und gemeinsam mit anderen zum Aufbau solcher Programme in den (wenigen) Staaten beitragen, die dies aus eigener Kraft nicht können: „Als Teil der umfassenderen Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit müssen Staaten, die hierzu in der Lage sind, einzeln und gemeinsam und im Einklang mit Prinzip 32 internationale Unterstützung leisten, um zur Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in anderen Staaten beizutragen ...“. Falls Deutschland also allein in Zusammenarbeit mit Sambia den Aufbau dieser Programme nicht gewährleistet, so muss es jedenfalls andere Länder dazu bringen, einzeln oder gemeinsam miteinander bzw. mit Deutschland diese Gewährleistung für Sambia zu erbringen. Die Maastrichter Prinzipien sollten die Grundlage für solche Initiativen mit europäischen und anderen Partnerländern bilden.

Die Umsetzung extraterritorialer Staatenpflichten verlangt von den Staaten auch in der EZ nichts Unbilliges. Im Gegenteil: Die menschenrechtlichen Standards schaffen die Voraussetzung zur Überwindung der strukturellen und politischen Schwächen der EZ und erhöhen deren Effizienz.

Gewährleistung der wsk-Rechte außerhalb ihres Territoriums darauf reagieren.

29 Siehe das ETO-Prinzip 32d) der Maastrichter Prinzipien im Dokumentenanhang. Bei der Gewährleistung der wsk-Rechte außerhalb ihres Territoriums müssen Staaten demnach jegliche rückschrittliche Maßnahmen vermeiden. Ansonsten müssen sie nachweisen, dass solche Maßnahmen unter Bezugnahme auf den vollen Umfang an Menschenrechtsverpflichtungen hinlänglich gerechtfertigt sind, und dass sie nur nach einer umfassenden Prüfung von Alternativen ergriffen werden.

Literatur

- Coomans, Fons/Kamminga, Menno T. 2004: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerp u.a.: Intersentia.
- Coomans, Fons/ Künnemann, Rolf 2012: Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Cambridge u.a.: Intersentia
- Knox, John H. 2009: Linking Human rights and Climate Change at the UN, in: Harvard Law Review, Vol. 33, No. 2, 477-484.
- Peterson, Luke Eric 2009: Human Rights and Bilateral Investment Treaties, in: Rights and Democracy (Montreal), Vol. 3, 1-44.

Andrea Kämpf, Inga Winkler¹

Zwischen Menschenrechtsförderung und Duldung von Menschenrechtsverletzungen?

Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit aus der Perspektive der extraterritorialen Staatenpflichten

1. Einleitung

Im Jahr 2009 stand Kambodscha vor dem Sozialausschuss der Vereinten Nationen wegen seiner Landpolitik in der Kritik (CESCR 2009a). Ziel der Landpolitik war die Formalisierung bis dato informeller Landbesitzverhältnisse. Bei der Durchführung der Registrierung von Landtiteln wurden allerdings ganze Regionen systematisch ausgeschlossen, wenn das zu verteilende Land wirtschaftlich interessant war – vor allem Waldgebiete, in denen indigene Gemeinschaften leben, und informelle Siedlungen in Phnom Penh. Andere Regionen, die eigentlich von der Vergabe ausgeschlossen waren, wurden so umgewidmet, dass das Land dennoch vergeben werden konnte: Nutznießer waren jedoch nicht die ursprünglichen SiedlerInnen, sondern finanzkräftige Investoren. Die daraufhin erfolgten Umsiedlungen erfüllten in keiner Weise die Voraussetzungen des Sozialpaktes an Verhältnismäßigkeit, vorherige Konsultation und angemessene Entschädigung. Effektive Rechtsmittel waren nicht vorhanden (Bugalski 2012: 9 f.). Nicht unerwähnt bleiben soll, dass in anderen Regionen die Registrierung von Landtiteln bislang zwei Millionen Bauern und vor allem Bäuerinnen zur Sicherung ihres Landeigentums verhalf. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit unterstützte Kambodscha unter anderem bei der technisch-administrativen Umsetzung der Landpolitik. Daneben beriet sie bei der Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen sowie dem Aufbau und der Qualifizierung einiger der mit Landfragen befassten Institutionen.

2010 musste dann Deutschland selbst dem Sozialausschuss berichten. Während sich der Staatenbericht auf innenpolitische Aspekte konzentrierte, machten Nichtre-

1 Andrea Kämpf und Dr. Inga Winkler sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin. Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorinnen wieder. Die Autorinnen danken Anna Teresa Golsong und Nina Eschke für hilfreiche Recherchen und Unterstützung bei der Erstellung des Beitrags. Dank geht ebenfalls an Dr. Anna Würth, Franziska Bertz und Philipp Wesche für nützliche Kommentare.

gierungsorganisationen in ihrem Parallelbericht auch auf die Beteiligung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit an der Landpolitik in Kambodscha aufmerksam (Brot für die Welt et al. 2011). Der Sozialausschuss hat die Kritik aufgegriffen und Deutschland aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Projekte, die von Deutschland durch Beratung oder Finanzierung unterstützt werden, nicht zu Menschenrechtsverletzungen führen, sondern zur Verwirklichung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten beitragen (CESCR 2011: Abs. 11). Überraschend konnte diese Kritik für Deutschland nicht sein, da Kambodscha erst ein Jahr zuvor für seine Landpolitik selbst vom Ausschuss kritisiert worden war. Auch die Weltbank hatte bereits ihre Unterstützung eingestellt und ihr *Inspection Panel* mit weitergehenden Untersuchungen beauftragt (World Bank, Inspection Panel 2010).

Interessant ist das Beispiel Kambodscha für die Debatte um extraterritoriale Staatenpflichten in der Entwicklungszusammenarbeit aus mehreren Gründen: Während grundsätzlich anerkannt ist, dass Staaten auch bei Handeln im Ausland menschenrechtliche Verpflichtungen haben, ist deren Umfang noch nicht in allen Einzelheiten ausbuchstabiert. Der Fokus der Diskussion liegt auf der Erfüllungsdimension der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, insbesondere darauf, ob ein Geberland gemäß den internationalen Selbstverpflichtungen tatsächlich 0,7 % seines Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit aufwendet. Dies erweckt den Eindruck, dass Geberländer im selben Maße wie die Territorialstaaten für die Erfüllung von Menschenrechten verantwortlich seien, was jedoch zunächst die Verpflichtung des Territorialstaats ist. Wenig beachtet wird, dass Geberländer Achtungspflichten haben und dass Entwicklungszusammenarbeit Auswirkungen auf die Verwirklichung bürgerlicher und politischer Rechte haben kann. Weiterhin verschließt der Fokus auf die Frage, *ob* eine Verpflichtung zur Entwicklungszusammenarbeit besteht, die Diskussion darüber, an welche menschenrechtlichen Standards und Prinzipien Staaten gebunden sind, wenn sie sich entschließen, Entwicklungszusammenarbeit zu leisten. Dies trifft auf einen Großteil der Staaten zu, die in der Lage sind Entwicklungszusammenarbeit zu leisten, und umfasst immer mehr neue Geber wie etwa Brasilien oder Südkorea.

Der Fall Kambodscha wirft weitere Fragen nach der Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit und damit nach der Reichweite extraterritorialer Staatenpflichten auf: Welche Schwerpunkte sollten Geber fördern und inwieweit sind sie bei ihrer eigenen Schwerpunktsetzung an die Entscheidungen der unterstützten Länder gebunden? Wie soll Entwicklungszusammenarbeit reagieren, wenn die Regierungen der Partnerländer wenig Interesse an der Erfüllung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen haben? Kann und soll sich die Entwicklungszusammenarbeit dann auf

unproblematische Teilbereiche zurückziehen? Und mit welchen Akteuren kann und sollte sie zusammenarbeiten?

Der Beitrag nimmt die Maastricht Prinzipien zu extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zum Anlass für eine Bestandsaufnahme der Diskussion um extraterritoriale Staatenpflichten in der Entwicklungszusammenarbeit und bettet diese in Teil 2 in andere Diskussionsstränge ein. Teil 3 zeichnet die menschenrechtliche Bindung der Entwicklungszusammenarbeit nach, während Teil 4 sich der Frage widmet, ob eine Verpflichtung zur Entwicklungszusammenarbeit besteht und wie die Verantwortung aufgeteilt ist. Teile 5 und 6 schließlich erörtern, wie Staaten Menschenrechtsverletzungen durch die Entwicklungszusammenarbeit vermeiden und stattdessen durch eine menschenrechtsorientierte Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit zur Verwirklichung der Menschenrechte beitragen können. Teil 7 schließt mit einigen Schlussfolgerungen und skizziert offene Fragen. Der Beitrag legt dabei den Fokus auf Fragen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, die auch für multilaterale Entwicklungszusammenarbeit relevant sind, ohne jedoch deren gesamte Komplexität aufzugreifen.

2. Kontextualisierung extraterritorialer Verantwortung

Die Maastricht Prinzipien zu extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind im September 2011 angenommen worden. Sie sind das Ergebnis eines mehr als zehnjährigen Prozesses juristischer Analyse und Fallstudien, der durch die Zivilgesellschaft unterstützt wurde. Sie bilden den aktuellen Höhepunkt der Diskussion um extraterritoriale Staatenpflichten und richten sich auch an die Entwicklungszusammenarbeit. Die Prinzipien Nr. 32 ff. machen eine Reihe von Vorgaben für die Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit. Daneben sind auch allgemeine Prinzipien zu Partizipation (Nr. 7), der Reichweite der Jurisdiktion (Nr. 9), Folgenabschätzungen (Nr. 14), Achtungspflichten (Nr. 19 ff.) und Rechenschaftslegung (Nr. 36 ff.) relevant für die Entwicklungszusammenarbeit.

Herausgegeben wurden die Prinzipien von anerkannten ExpertInnen für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aus allen Teilen der Welt, u.a. aus der Forschung, aus der Zivilgesellschaft, aus nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Mitgliedern der Vertragsausschüsse und SonderberichterstatterInnen des Menschenrechtsrats. Sie können damit hilfsweise als „Lehrmeinung der fähigsten Völkerrechtler“ zur Feststellung von Völkerrecht herangezogen werden (s. Art. 38(1)(d) IGH-Statut). Die Prinzipien stehen in der Tradition der Limburg Prinzipien von 1986 und der

Maastricht Richtlinien von 1997 und konkretisieren die staatlichen Verpflichtungen zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, in diesem Fall bezogen auf ihre extraterritoriale Dimension.

Neben dem Konzept der extraterritorialen Staatenpflichten wird auch im Rahmen anderer Diskussionsstränge versucht, die Verantwortlichkeit von Staaten bei extraterritorialem Handeln konzeptionell zu erfassen und einen (menschen)rechtlichen Rahmen dafür zu finden. Thematische Überschneidungen gibt es insbesondere mit dem Recht auf Entwicklung, dem menschenrechtsbasierten Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit, der menschenrechtlichen Schutzverantwortung und der Staatenverantwortlichkeit.

Das Recht auf Entwicklung ist seit Jahrzehnten Teil der menschenrechtlichen Agenda im Rahmen der Vereinten Nationen. Niederlegt ist es in der Erklärung zum Recht auf Entwicklung von 1986 (GA 1986) und wurde seitdem unzählige Male in anderen Resolutionen und anderen Dokumenten bekräftigt. Doch besteht auch nach 25 Jahren kein Konsens über die exakten Konturen und den Inhalt des Rechts auf Entwicklung. Die Debatte ist extrem polarisiert und die Positionen sind zwischen Ländern des globalen Südens und des globalen Nordens gespalten. So sieht der Süden im Recht auf Entwicklung die Verpflichtung des Nordens enthalten, Unterstützung – auch in finanzieller Hinsicht – an Länder des Südens zu leisten, und geht von einem Recht nicht nur der Individuen, sondern auch der Staaten aus. Demgegenüber betont der Norden, dass keine rechtlich verbindliche Verpflichtung besteht, Entwicklungszusammenarbeit zu leisten, und dass das Recht auf Entwicklung großenteils auf nationaler Ebene umzusetzen ist (Kämpf 2012: 294 f.; von Schorlemer 2008: 213). Zuletzt wurde versucht, im Rahmen einer *Open-Ended Working Group* und einer *High Level Task Force* das Recht auf Entwicklung durch die Ausarbeitung von Kriterien zur Evaluierung von Entwicklungspartnerschaften zu operationalisieren und ihm damit einen konsensfähigen Inhalt zu geben (HRC 2010). Allerdings wird diese Konkretisierung und Fruchtbarmachung des Rechts auf Entwicklung durch den fehlenden Konsens auf fundamentaler Ebene bezüglich des Inhalts und Umfangs des Rechts weiter erschwert.

Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit sind auf der Durchführungsebene keine voneinander getrennten Bereiche: Der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit gewinnt an Bedeutung und Unterstützung. Er setzt konzeptionell und normativ an den internationalen Menschenrechtsverträgen und ihrer Ausgestaltung durch die Vertragsorgane an. Er operationalisiert diese für Entwicklungsprozesse, indem er sowohl deren Ziele wie auch die ihnen zugrundeliegenden Prozesse an Menschen-

rechten und menschenrechtlichen Prinzipien ausgerichtet (Kayser/Osterhaus 2009: 5). Damit handelt es sich bei dem Menschenrechtsansatz um ein Instrument – aus dem Ansatz selbst lassen sich keine Verpflichtungen herleiten. Der Menschenrechtsansatz kann jedoch genutzt werden, um die extraterritorialen menschenrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit umzusetzen – so empfiehlt es unter anderem der Kinderrechtsausschuss (CRC 2003: Abs. 61, 64).

Die Schutzverantwortung – *Responsibility to Protect*, kurz: R2P – versucht, das klassische Verständnis von Staatensouveränität nicht mehr als absolutes Abwehrrecht eines Staates gegen Einmischung in seine inneren Angelegenheiten zu definieren, sondern als Verpflichtung, für den Schutz seiner BewohnerInnen zu sorgen (ICHRP 2003: 53). Obwohl das Konzept aus drei Säulen – *responsibility to prevent, to protect and to rebuild* – besteht, fokussiert sich die Diskussion seit dem Entstehen des Konzepts 2001 und der Einbeziehung in die Abschlusserklärung der *World Summit* 2005 (GA 2005: Abs. 138 ff.) auf die zweite Säule der Schutzverantwortung. Aus Anlass der Hungersnot in Nordkorea und den Folgen des Zyklons in Birma wurde diskutiert, ob in solchen Fällen die internationale Gemeinschaft zu einem Eingreifen nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet wäre – auch gegen den Willen des betroffenen Staates (Bünthe 2009: 73 f.; Glanville 2012: 10 f.). Menschenrechte kommen in der R2P-Diskussion vor allem dann vor, wenn es um die Anforderungen an den Interventionsgrund geht, also welche Anzahl und Intensität die Menschenrechtsverletzungen übersteigen müssen, um eine Intervention zu rechtfertigen. Dies soll auch bei massiven Verletzungen von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten der Fall sein (Aba/Hammer 2009). Dabei würde gerade die erste Säule der *responsibility to prevent* Anknüpfungspunkte für die Formulierung von Anforderungen an die Ausgestaltung von Entwicklungszusammenarbeit bieten. Zentrale Frage ist hier, ob es Konstellationen gibt, in denen Länder – auch gegen ihren Willen – zur Entgegennahme von Hilfe verpflichtet sind und Geber zu deren Leistung.

Die Regeln zur Staatenverantwortlichkeit der *International Law Commission* (ILC) (ILC 2001) kommen zur Anwendung, wenn die Verletzung einer völkerrechtlichen Norm festgestellt wurde und nun das Verhalten einem Staat zugerechnet werden muss. Sie können auf Menschenrechtsverträge angewendet werden (Thiele 2011: 356). Die extraterritorialen Staatenpflichten hingegen formulieren zunächst Anknüpfungspunkte, wann ein Staat verpflichtet ist, sein Verhalten menschenrechtskonform zu gestalten. Wenn also eine Verletzung von extraterritorialen Verpflichtungen vorliegt, kann das Staatenverantwortlichkeit auslösen (Gondek 2009: 152 ff.). Da im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit Geberländer selten allein und unabhängig auf dem

Territorium des Partnerlandes tätig werden, ist Artikel 16 der ILC *Draft Articles* von Bedeutung, der Beihilfe- und Unterstützungshandlungen von Staaten behandelt (ILC 2001: Art. 16). Beispielsweise ist bei Missbrauch von Geberleistungen durch das Partnerland entscheidend, inwieweit Zahlungen eines Geberlandes bereits als Unterstützungsleistungen gewertet werden können und welche Anforderungen an den Sorgfaltsmaßstab des Geberhandelns gestellt werden sollten, um Mitwissen anzunehmen (Dann 2011: 253 ff.). Die Maastricht Prinzipien nehmen die zentralen Vorschriften der ILC-Regeln zur Staatenverantwortlichkeit in den Prinzipien 11 und 12 auf, ohne das Verhältnis von Staatenverantwortlichkeit zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten ausdrücklich zu bestimmen (De Schutter et al. 2012).

Gegenüber diesen Diskussionssträngen hat die Diskussion um die extraterritorialen Staatenpflichten den Vorteil, dass es sich um eine aktuelle Debatte handelt, von der ein enormer Impetus ausgeht und dass sie von staatlichen Verpflichtungen ausgeht, die rechtlich verbindliche Standards aufstellen, statt nur einen Ansatz zur Umsetzung zu bieten. Die extraterritorialen Staatenpflichten beziehen sich auf die Bestimmung der Verpflichtung als solcher, nicht auf die Frage der Zurechnung und stellen die Menschenrechte in den Fokus dieser Diskussion.

3. Menschenrechtliche Bindung der Entwicklungszusammenarbeit

Staatliches Handeln hat beabsichtigte oder unbeabsichtigte Auswirkungen auf die Verwirklichung der Menschenrechte von Personen in anderen Ländern. Diese Erkenntnis ist nicht neu, ist jedoch in Zeiten zunehmender globaler Vernetzung von Staaten, privaten Akteuren und der Zivilgesellschaft präsenter als je zuvor. Das vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) bereits in mehreren Entscheidungen behandelte menschenrechtswidrige Verhalten von SoldatInnen im Ausland wie auch die Verantwortung von Staaten in besetzten Gebieten bieten Beispiele für solche extraterritorialen Auswirkungen (vgl. Rudolf 2012). Staatliche RepräsentantInnen müssen jedoch noch nicht einmal ihr Staatsgebiet verlassen – bereits die Ausgestaltung der Agrarsubventionen in der Europäischen Union (EU) kann sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit von Agrarprodukten aus Ländern auswirken, die solche Subventionen nicht erhalten. Auch Sanktionen können enorme Auswirkungen auf die Verwirklichung der Menschenrechte in anderen Ländern haben. Wären solche Handlungen nicht vom menschenrechtlichen Regime erfasst, würden enorme Schutzlücken entstehen.

Betrachtet man die Akteure in extraterritorialen Konstellationen am Beispiel der Entwicklungszusammenarbeit, so treten zum üblichen zweiseitigen Verhältnis zwischen dem Staat als Pflichtenträger und der Bevölkerung als Rechtsträger weitere hinzu: Es besteht zumindest ein Dreiecksverhältnis zwischen dem Geberland, dem Partnerland und der Bevölkerung des Partnerlandes, deren Menschenrechte betroffen sein können. Bezieht man die Bevölkerung des Geberlandes mit ein, gegenüber der das Geberland auch rechenschaftspflichtig ist, besteht sogar ein Vierecksverhältnis. Häufig kommen auch weitere Akteure ins Spiel, etwa wenn das Geberland Maßnahmen an private Akteure delegiert, die menschenrechtstheoretisch gesehen von der staatlichen Schutzpflicht erfasst werden (vgl. Windfuhr 2012).

In der Entwicklungszusammenarbeit werden Akteure des Geberlandes in der Regel nicht direkt im Partnerland aktiv, sondern haben eine beratende oder unterstützende Funktion. Das Partnerland bleibt als Territorialstaat primär zur Umsetzung der Menschenrechte verpflichtet.

RECHTLICHE GRUNDLAGEN – WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE

Anknüpfungspunkt für die extraterritorialen Staatenpflichten in der Entwicklungszusammenarbeit ist insbesondere Art. 2(1) des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR), der „internationale Unterstützung und Zusammenarbeit“ direkt anspricht und damit klarstellt, dass Staaten auch extraterritorial zur Verwirklichung von Menschenrechten beitragen müssen. „Internationale Unterstützung und Zusammenarbeit“ ist sehr weit zu verstehen und umfasst u.a. staatliches Handeln im Rahmen von internationalen Verträgen und Konferenzen, den wissenschaftlichen Austausch und Technologietransfer und eben auch die Entwicklungszusammenarbeit.

Auch Art. 4 der Kinderrechtskonvention (KRK) greift internationale Zusammenarbeit auf und bindet Staaten hinsichtlich ihrer Umsetzung an die Menschenrechte. Eine ähnliche Bestimmung enthält Art. 4(2) der Behindertenrechtskonvention (BRK). Allerdings sind diese Bestimmungen wiederum beschränkt auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Mit Art. 32 BRK widmet der jüngste internationale Menschenrechtsvertrag der internationalen Zusammenarbeit einen eigenen Artikel und nennt beispielhaft Maßnahmen, die Staaten treffen sollen, ohne diese auf eine Gruppe von Rechten zu beschränken. Dazu gehört z.B. Entwicklungsprogramme inklusiv und zugänglich auch für Menschen mit Behinderungen zu gestalten, *Capacity-building* zu betreiben und den Austausch durch Schulungen, Erfahrungsaustausch und Mitteilen guter Praxisbeispiele zu befördern.

BINDUNG AN DIE BÜRGERLICHEN UND POLITISCHEN MENSCHENRECHTE?

Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit können sich nicht nur auf die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte auswirken, sondern auch auf bürgerliche und politische Rechte. Der Sozialausschuss betont in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2, dass alle Menschenrechte unteilbar und voneinander abhängig sind und weist darauf hin, dass Aktivitäten zur Förderung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten auch bürgerliche und politische Rechte nicht verletzen sollen (CESCR 1990a: Abs. 6). *Human Rights Watch* hat dokumentiert, wie die äthiopische Regierung Gebergelder für Sozialprogramme dazu nutzte, ihre Macht zu festigen und die Opposition zu unterdrücken (HRW 2010). Im oben genannten Beispiel aus Kambodscha fehlten Mechanismen zur Rechenschaftslegung vor Ort, mit denen die Bevölkerung gegen den Ausschluss von der Registrierung der Landtitel und die Vertreibungen vorgehen und die Regierung zur Verantwortung hätte ziehen können. Die Entwicklungszusammenarbeit hat die Einrichtung und Inanspruchnahme solcher Mechanismen zwar nicht verhindert, aber sie auch nicht gefördert. Ohne unabhängige Justiz und effektive Beschwerdemechanismen werden jedoch Konsultationen zu Umsiedlungen hinfällig, weil den Betroffenen kein Ausweg bleibt, als die von den Regierenden diktierte Lösung zu akzeptieren. Diese Beispiele zeigen, dass Auswirkungen auf verschiedene Menschenrechte miteinander verknüpft sind und die Menschenrechte in der Tat unteilbar sind.

Die Diskussion um die extraterritoriale Geltung bürgerlicher und politischer Rechte wird zum großen Teil losgelöst von der Diskussion um die extraterritoriale Geltung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte geführt (vgl. u.a. Milanovic 2012). Dies ist weitgehend auf die unterschiedlichen Anknüpfungspunkte in den menschenrechtlichen Verträgen zurückzuführen – die Jurisdiktionsklauseln in Art. 2(1) IPBPR sowie Art. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wurden sowohl vom Menschenrechtsausschuss wie auch vom EGMR dahingehend interpretiert, dass entweder Kontrolle über Menschen wie bei einer Festnahme oder Entführung (Personalhoheit) oder Kontrolle über ein Territorium wie bei Besetzung (Territorialhoheit) vorliegen muss (HRC 1979; EGMR 2011; Gondek 2009: 136), damit Staaten in ihrem extraterritorialem Handeln an Menschenrechte gebunden sind. Dies erschwert die extraterritoriale Anwendbarkeit im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, in der eine Personal- oder Territorialhoheit regelmäßig nicht vorliegt. Der IPBPR enthält keine dem IPWSKR vergleichbare Klausel zu „internationaler Zusammenarbeit und Unterstützung“. Die Frage, ob Staaten in der Entwicklungszusammenarbeit auch an

bürgerliche und politische Rechte gebunden sind, ist daher komplizierter als bei den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten.

KONVERGENZ VON JURISDIKTIONSBEGRIFF UND „INTERNATIONALER UNTERSTÜTZUNG UND ZUSAMMENARBEIT“?

Aus Art. 2(1) IPWSKR lässt sich schließen, dass Staaten im Rahmen internationaler Unterstützung und Zusammenarbeit an die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gebunden sind. In welchem Umfang dies der Fall ist und welche Anknüpfungspunkte dafür vorliegen müssen, wurde jedoch vor der Erarbeitung der Maastricht Prinzipien nur im Ansatz diskutiert (Gondek 2009: 354 ff.). Anders als der IPBPR und die EMRK und andere regionale Menschenrechtsinstrumente kennt der IPWSKR keine Jurisdiktionsklausel, die Anwendbarkeit des Vertrags wird nicht auf die Jurisdiktion des Vertragsstaates beschränkt. Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat entschieden, dass Staaten jedenfalls bei Territorial- oder Personalhoheit über ein bestimmtes Gebiet wie bei Besatzung oder Festnahmen nicht nur an die bürgerlichen und politischen Menschenrechte, sondern auch an ihre Verpflichtungen aus dem IPWSKR gebunden sind (ICJ 2004: Abs. 112; Gondek 2009: 207). Mit anderen Worten: Haben Staaten eine Personal- oder Territorialhoheit inne, ist von einer extraterritorialen menschenrechtlichen Verantwortung im Blick auf alle Menschenrechte auszugehen – auch wenn der IPWSKR keine Jurisdiktionsklausel enthält. Offen ist derzeit, ob die Anknüpfungspunkte für die Jurisdiktion über die engen Voraussetzungen der Personal- oder Territorialhoheit hinausgehen können. Im Urteil *Al-Skeini* deutet der EGMR ein Konzept der abgestuften Verpflichtungen an und damit eine Weiterentwicklung seiner bisherigen Rechtsprechung hin zu einer Erweiterung der bisherigen engen Interpretation der Jurisdiktionsklausel (EGMR: *Al-Skeini* 2011; Jankowska-Gilberg 2012: 73). Diese könnte in Zukunft eine Annäherung der bisher getrennt verlaufenden Diskussionen ermöglichen.

Die Maastricht Prinzipien nehmen diese Entwicklung auf und erweitern in Prinzip 9 den Jurisdiktionsbegriff: Neben Personal- und Territorialhoheit sollen auch Situationen, in denen Staaten menschenrechtliche Auswirkungen ihres Handelns vorhersehen können oder in denen sie entscheidenden Einfluss haben, Anknüpfungspunkte für extraterritoriale Verpflichtungen zu Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte bieten. Dies sind im Rahmen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte keine neuen Aspekte – auf Aspekte von Einfluss und Gestaltungsmöglichkeiten hat der Sozialausschuss auch schon früher bei der Frage der Entscheidungsbefugnisse in internationalen Finanzinstitutionen verwiesen (CESCR 2001b: Abs. 31).

Die Maastricht Prinzipien bleiben dabei allerdings beschränkt auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und zementieren damit die Aufteilung in bürgerliche und politische Rechte einerseits und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte andererseits, statt diese in einer Weise zu behandeln, die ihrer Unteilbarkeit gerecht wird (vgl. Prinzip 5). Es ist anzuerkennen, dass diese Aufteilung den *status quo* der meisten menschenrechtlichen Verträge mit unterschiedlichen Anknüpfungspunkten für die extraterritoriale Anwendbarkeit widerspiegelt und ein umfassendes Verständnis der extraterritorialen Staatenpflichten schwer mit der vertraglichen Systematik der frühen Menschenrechtsverträge zu vereinbaren ist. Mit Art. 32 BRK, der auf alle in der Konvention enthaltenen Menschenrechte anwendbar ist, zeichnet sich in neueren menschenrechtlichen Instrumenten ein Trend hin zur umfassenden Bindung an die Menschenrechte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ab, der leider von den Maastricht Prinzipien nicht aufgegriffen wurde.

Eine umfassende Bindung an alle Menschenrechte würde der internationalen Selbstverpflichtung entsprechen, der sich Geber- wie Partnerländer in der *Accra Agenda for Action* angeschlossen haben und die in Busan 2011 bestätigt wurde. Art. 13(c) der *Accra Agenda for Action* bestimmt: „Die Entwicklungsländer und die Geber stellen sicher, dass ihre jeweiligen Entwicklungspolitik und -programme so gestaltet und umgesetzt werden, dass sie den vereinbarten internationalen Verpflichtungen zur Gleichstellung der Geschlechter, zu den Menschenrechten, zum Umgang mit Behinderung und zur ökologischen Nachhaltigkeit entsprechen.“ (AAA 2008: Art. 13c).

4. Verpflichtung zur Entwicklungszusammenarbeit?

Die menschenrechtliche Bindung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und insbesondere die Klausel zu internationaler Unterstützung und Zusammenarbeit werfen darüber hinaus die Frage auf, ob Staaten eine Verpflichtung zur Entwicklungszusammenarbeit trifft. Die Maastricht Prinzipien formulieren, dass Staaten, die dazu in der Lage sind, internationale Zusammenarbeit und Unterstützung leisten müssen, um zur Erfüllung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in anderen Staaten beizutragen (Prinzip 33). Sie nehmen damit die Spruchpraxis des Sozialausschusses auf (CESCR 1990b: Abs. 14). In den abschließenden Bemerkungen des Sozialausschusses sowie in der Lobbyarbeit durch andere Akteure wird die Diskussion um Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit häufig auf die Frage verengt, ob eine solche Verpflichtung zur Entwicklungszusammenarbeit besteht. Der Sozialausschuss mahnt Geberländer regelmäßig an, ihrer erklärten Selbstverpflichtung, 0,7 % des

Bruttosozialproduktes für Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen, nachzukommen (Vandenhole 2009: 62; CESC 2004: 67; CESC 2005: 379).

UNTERSCHIEDLICHE POSITIONEN

Allerdings ist die Staatengemeinschaft bezüglich der Frage gespalten, ob eine rechtlich bindende Verpflichtung zu internationaler Hilfe und Zusammenarbeit besteht. Üblicherweise betonen die Entwicklungsländer, dass eine solche Pflicht bestehe, wohingegen die Geberländer dies nicht anerkennen oder sogar explizit ablehnen (Gondek 2009: 328 ff.; Khalfan 2012: 30). Diese unterschiedlichen Sichtweisen traten zuletzt bei der Aushandlung des Zusatzprotokolls zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR) zu Tage: Viele Industrieländer zeigten sich besorgt, dass Entwicklungsländer Entwicklungshilfe einklagen könnten, und betonten, dass ihnen lediglich eine moralische Verantwortung zur Leistung von Entwicklungszusammenarbeit zukommt (Gondek 2009: 329). Das Zusatzprotokoll beschränkt in Art. 2 die Möglichkeit, eine Individualbeschwerde einzureichen auf Individuen und Gruppen, die der Hoheitsgewalt des jeweiligen Staates unterstehen. Es führt damit eine Jurisdiktionsklausel ein, die der IPWSKR selbst nicht enthält (OP-ICESCR 2008; Courtis/Sepúlveda 2009: 57). Die Beschwerdemöglichkeit Einzelner hängt von der Auslegung des Jurisdiktionsbegriffes ab: Folgt man der bisherigen Auslegung des Jurisdiktionsbegriffes durch den EGMR und den Menschenrechtsausschuss, wäre die Beschwerdemöglichkeit Einzelner auf Konstellationen von Personal- und Territorialhoheit beschränkt, die in der Entwicklungszusammenarbeit regelmäßig nicht vorliegen. Folgt man den Maastricht Prinzipien, ist eine Beschwerdemöglichkeit in den in Prinzip 9 genannten Konstellationen gegeben, also auch, wenn Staaten entscheidenden Einfluss haben, was im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit häufig der Fall sein wird. In keinem Fall jedoch beschränkt der Umfang der Beschwerdemöglichkeit die extraterritoriale Geltung des IPWSKR als solche.

AUFTEILUNG DER VERANTWORTUNG

Folgt man der Ansicht, dass grundsätzlich eine Verpflichtung zur Leistung von Entwicklungszusammenarbeit besteht, ist bezogen auf die menschenrechtliche Erfüllungspflicht zu bestimmen, welchen Akteuren welche Verantwortung zukommt. Dies gilt sowohl für die Aufteilung zwischen Geber- und Partnerland als auch unter verschiedenen Geberländern.

Die primäre Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte liegt bei den Territorialstaaten – die Entwicklungszusammenarbeit unterstützt lediglich

(Maastricht Prinzipien 2012: Art. 4, 31). Den Territorialstaaten kommt dabei auch die Verpflichtung zu, um Entwicklungszusammenarbeit anzuschließen, wenn sie alleine nicht in der Lage sind, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte zu garantieren (Maastricht Prinzip 34), was beispielsweise der Sonderberichterstatter über die Lage der Menschenrechte in Nordkorea angemahnt hat (HRC 2012: 26). Darüber hinaus sind Staaten verpflichtet, Mittel der internationalen Zusammenarbeit genauso wie eigene Haushaltsmittel für die Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zu verwenden. Eine menschenrechtlich unausgewogene Verwendung der Gebermittel ist danach ein Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Art. 2(1) IPWSKR (CESCR 2009b: Abs. 16). Die Territorialstaaten sind außerdem gehalten, internationalen Organisationen Zugang zu Hilfebedürftigen zu erleichtern (CESCR 1996: Abs. 202) und für Verfahren zu sorgen, die eine wirksame Verteilung der Gebergelder und ein Monitoring sicherstellen (Sepúlveda 2009: 95.). Offen bleibt dabei, welche Möglichkeiten Geberländer haben, wenn diese Voraussetzungen nicht vorliegen. Können oder sollen sie die Entwicklungszusammenarbeit dann einstellen (vgl. dazu Abschnitt 5)?

Ebenso komplex wie die Aufteilung der Verantwortung zwischen Partnerland und Geberland gestaltet sich die Aufteilung der Verantwortung unter den Ländern, die „in der Lage sind zu unterstützen“ (CESCR 1990b: Abs. 14). Kommt die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft als Gesamtheit zu, lassen sich letztlich keine konkreten Verantwortlichkeiten bestimmen. Andererseits wäre es höchst willkürlich zu sagen, dass Staat X die Verpflichtung zukommt, die Verwirklichung der Menschenrechte in Staat Y zu unterstützen.

Die Maastricht Prinzipien schlagen vor, dass Staaten sich untereinander für eine wirksame Zusammenarbeit bei der universellen Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte absprechen sollen, unter anderem bezogen auf die Aufteilung der Verantwortung (Prinzip 30). Neben dieser prozeduralen Bestimmung nennen sie weitere Kriterien, anhand derer sich der Umfang der Verantwortung bemessen ließe, unter anderem die wirtschaftliche und technische Leistungsfähigkeit, die verfügbaren Ressourcen, und die Einflussmöglichkeiten in internationalen Entscheidungsprozessen (Prinzip 31). Bereits die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (2005) forderte eine stärkere Geberkoordinierung, die sich jedoch auf Absprachen der Sektoren, der Planung, und des Monitoring beschränkte (OECD 2005). Um die in den Maastricht Prinzipien geforderte Aufteilung der Geberverantwortung nach den dort genannten Kriterien zu operationalisieren, bieten sich internationale Rahmenkonventionen und Fonds an. Vorreiter ist hier der Gesundheitssektor mit dem *Global Fund*

to *Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* (The Global Fund); diskutiert wird auch eine *Framework Convention on Global Health* (Gostin 2007; Ciccone 2010). Als Vorläufer kann die *Food Aid Convention* gelten, in deren Rahmen sich Geber zu bestimmten Anteilen an Nahrungshilfe verpflichteten (inzwischen: *Food Assistance Convention*, voraus. in Kraft 2013; Cubie 2012). Wenngleich die Aufteilung der Verantwortung hier nicht nach den o.g. Kriterien der Maastricht Prinzipien erfolgt, sondern auf Selbsteinschätzungen der Geber beruht, lässt sich die *Food Aid Convention* doch als ein frühes Beispiel anführen, dass Geber eine internationale Verantwortung zur Leistung von Nahrungsmittelhilfe und die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns anerkennen.

5. Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit

Viele Staaten sind in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv, unabhängig davon, ob sie dies als menschenrechtliche Verpflichtung betrachten. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 von 1990 hat der Sozialausschuss Staaten allerdings davor gewarnt, dass „Entwicklungszusammenarbeit nicht automatisch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fördert. Viele Maßnahmen, die im Namen von *Entwicklung* ergriffen werden, haben sich im Rückblick als schlecht durchdacht und sogar kontraproduktiv für Menschenrechte erwiesen“. Internationale Zusammenarbeit, so der Ausschuss, dürfe sich nicht an Projekten beteiligen, die entschädigungslose Zwangsvertreibungen, Zwangsarbeit oder systematische Diskriminierung mit sich bringen (CESCR 1990a: Abs. 6-7).

ACHTUNG DER MENSCHENRECHTE

Staaten sollten verhindern, dass ihre Aktivitäten in die Menschenrechte der Bevölkerung in den Partnerländern eingreifen. Die Maastricht Prinzipien fordern in Prinzip 21, dass Staaten nicht andere Staaten daran hindern, Menschenrechte umzusetzen, und nicht andere Staaten bei Menschenrechtsverletzungen unterstützen. Diese Verpflichtung bezieht sich sowohl auf direkte Eingriffe als auch auf indirekte Eingriffe von extraterritorial handelnden Staaten – in der Entwicklungszusammenarbeit werden letztere relevant. Wenn Geberländer auf Reformen drängen, etwa um Kostendeckung in der Daseinsvorsorge wie der Wasser- und Sanitärversorgung einzuführen, müssen sie darauf achten, dass diese Reformen nicht dazu führen, dass der Zugang für Teile der Bevölkerung unerschwinglich wird, insbesondere für die ohnehin am stärksten von Armut und Ausgrenzung Betroffenen. Sie müssen gemeinsam mit dem Partnerland

sicherstellen, dass die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht zu Lasten von Teilen der Bevölkerung geht und etwa zu Zwangsvertreibungen in Slums und informellen Siedlungen führt.

ABSCHÄTZUNG UND EVALUIERUNG DER AUSWIRKUNGEN DES ENGAGEMENTS

Um solche negativen Auswirkungen und Verletzungen von Menschenrechten zu vermeiden, sollten Geberländer die Auswirkungen ihres Engagements vorher und nachher abschätzen. Nr. 14 der Maastricht Prinzipien greift eine Forderung auf, die auch der Sozialausschusses gestellt hat (CESCR 2011), und fordert die Durchführung von menschenrechtlichen Folgenabschätzungen, insbesondere für schutzbedürftige Gruppen, und unter Beteiligung der Öffentlichkeit. Da in der Entwicklungszusammenarbeit ohnehin Programme nach festgelegten Kriterien in regelmäßigen Abständen bewertet und neu ausgerichtet werden, könnten menschenrechtliche Aspekte in die zugrundeliegenden Richtlinien eingearbeitet werden. Die Verpflichtung zur Folgenabschätzung gilt in besonderem Maße bei der Verhängung von Sanktionen (MP 2012: Art. 22; vgl. auch CESCR 1997: Abs. 13). Hier muss das Monitoring der Auswirkungen während der gesamten Sanktionsdauer aufrechterhalten werden. Wenn sogar im Fall rechtmäßig verhängter internationaler Sanktionen solche Anforderungen gestellt werden, so muss dies erst recht für die Entwicklungszusammenarbeit gelten (Kämpf/Würth 2010).

EINSTELLUNG DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT?

Wann können Unterstützungsleistungen dann überhaupt beendet werden – sei es aufgrund von Sanktionen oder aufgrund politischer Entscheidungen? Nr. 32(d) der Maastricht Prinzipien fordert Staaten dazu auf, Rückschritte zu vermeiden bzw. solche Rückschritte im Hinblick auf die Gesamtheit der menschenrechtlichen Verpflichtungen und nach Überprüfung der Alternativen zu rechtfertigen (vgl. auch Khalfan 2012a: Abschnitt 4.4).

Von Gebern zu verlangen, die Entwicklungszusammenarbeit mit einem bestimmten Land oder in einem bestimmten Sektor niemals einzustellen, wäre unrealistisch. Es wird der Rolle der Geberländer als unterstützende, jedoch nicht auf Dauer angelegte Funktion zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte nicht gerecht. Ziel von Entwicklungszusammenarbeit ist ja schlussendlich, die Unterstützung zu erübrigen – und nicht sie zu verstetigen. Maßnahmen dürfen beendet werden. Geber sollten aber Vorsorge treffen, dass durch den Ausfall an Leistungen keine Notlagen entstehen, wenn das Partnerland die Maßnahmen noch nicht aus eigener Kraft tätigen kann. Dies verlangt zum einen von Gebern, dass sie ihre Programme

transparent, vorhersehbar und mit einer gewissen Verlässlichkeit gestalten, und zum anderen, dass Geber ihre Maßnahmen untereinander koordinieren (HRC 2009: Abs. 91). Auch das *Outcome Document* des *4th High Level Forum on Aid Effectiveness* in Busan in 2011 verpflichtet Geber zu mehr Vorhersehbarkeit (Busan 2011: Abs. 24). Als sich beispielsweise die deutsche Entwicklungszusammenarbeit entgegen vorheriger Ankündigungen plötzlich aus einem Sozialprogramm in Sambia zurückzog, standen andere Geber bereit (Coomans/Künnemann 2012: 180 ff.). Umgekehrt stellt sich die Frage, wie Geber handeln dürfen – oder sogar müssen –, wenn das Partnerland nicht adäquat mit Hilfgeldern umgeht: wenn beispielsweise Geber zur Finanzierung sozialpolitischer Maßnahmen beitragen, Empfängerländer aber nicht für eine adäquate Strategie und Verteilung sorgen? Wo endet die menschenrechtliche Verpflichtung und wo beginnt Konditionalisierung? Und wiederum: wer entscheidet darüber?

6. Konsequenzen für die Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit

Da Staaten in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv sind, ist die Frage des *wie* interessanter als die Frage, *ob* sie hierzu verpflichtet sind. Selbst wenn sie nur einer ‚moralischen Verantwortung‘ nachkommen sollten, handelt es sich dabei dennoch um staatliches Handeln, bei dem sie an die Menschenrechte gebunden sind. Was bedeutet diese Bindung an die Menschenrechte für die Ausgestaltung von Entwicklungszusammenarbeit? Wie lassen sich die menschenrechtlichen Prinzipien und Standards auf die Entwicklungszusammenarbeit anwenden?

Eine Reihe von menschenrechtlichen Dokumenten gibt Hinweise darauf, wie eine menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit beschaffen sein sollte. Der Kinderrechtsausschuss betont beispielsweise in einigen seiner Abschließenden Bemerkungen, dass die Bestimmungen und Prinzipien der KRK den Rahmen für die Entwicklungszusammenarbeit bieten sollen (vgl. u.a. CRC 1997: Abs. 25). Der BRK-Ausschuss hat in seinen *Reporting Guidelines* für das Staatenberichtsverfahren (CRPD 2009) die Verpflichtungen aus Art. 32 BRK zum menschenrechtlichen Mainstreaming und zu Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Entwicklungszusammenarbeit beispielhaft konkretisiert: Staaten sollen darüber berichten,

- welche Maßnahmen sie ergreifen, um internationale Zusammenarbeit für Menschen mit Behinderungen inklusiv und zugänglich zu gestalten, insbesondere für mehrfach diskriminierte Personen,

- welche Priorität Programme mit Bezug zu Menschen mit Behinderungen haben, und wie sie sicherstellen, dass die Mittel vom Partnerland adäquat verwendet werden,
- inwiefern Programme für Menschen mit Behinderungen in der Organisation querschnittsmäßig verankert sind und
- wie die Partizipation von Menschen mit Behinderung an der Gestaltung von Entwicklungszusammenarbeit sichergestellt wird.

Entwicklungszusammenarbeit soll also partizipativ gestaltet werden, vor allem die Rechte besonders marginalisierter Gruppen im Blick haben, Rechenschaft ablegen über die Verwendung der Mittel und dies transparent machen. Dies sind auch zentrale Aspekte des Menschenrechtsansatzes, mit dem Menschenrechte für politische Prozesse operationalisiert werden. Art. 32 der BRK nimmt diese Aspekte speziell für die Entwicklungszusammenarbeit auf und fordert nun deren konsequente Umsetzung ein (Kämpf 2010: 37). Da Menschenrechtsverträge nicht wie nationale Gesetze geändert werden können, spiegeln sich Rechtsentwicklungen erst in neueren Menschenrechtsverträgen wie der BRK wider – der darin enthaltene Stand der Rechtsentwicklung kann damit auch zur Interpretation älterer Verträge herangezogen werden (WVK 1969: Art.31(3)). Mit anderen Worten: Die Bestimmung der extraterritorialen Geltung älterer Menschenrechtsverträge sollte im Licht von Art. 32 BRK erfolgen.

Auch die Maastricht Prinzipien stellen in Nr. 32 Prinzipien für die Ausgestaltung internationaler Zusammenarbeit auf und verlangen von Staaten, dass sie Nicht-Diskriminierung und Chancengleichheit und zunächst die Rechte benachteiligter, marginalisierter und verletzlicher Personengruppen fördern; dass sie prioritär das lebensnotwendige Existenzminimum sicherstellen; und dass sie die prozessgestaltenden Prinzipien der Transparenz und Rechenschaftslegung beachten. Prinzip 7 verankert zudem das Recht eines jeden auf informierte Beteiligung an Entscheidungen, die ihre Menschenrechte betreffen. Diese menschenrechtlichen Vorgaben und ihre Bedeutung für die Umsetzung sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

PRIORISIERUNG

Wie frei sind Geberstaaten in ihrer Schwerpunktsetzung? Zwischen Ländern und innerhalb von Ländern? Muss die Entwicklungszusammenarbeit vor allem Arme unterstützen oder sind auch strukturbildende Maßnahmen für nachhaltige Entwicklung zulässig?

Vorrang haben nach den Maastricht Prinzipien die Sicherstellung der Kernverpflichtungen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die sich auf den Minimalgehalt der Rechte beziehen (vgl. auch Khalfan 2012a: Abschnitt 4.1). Auch

der Sozialausschuss hat angemahnt, dass sich die Geberpolitik an den Kernverpflichtungen orientieren soll (CESCR 2001a: Abs. 16-17). Die Hochkommissarin für Menschenrechte hat diese Kernverpflichtungen einmal auf die lebensnotwendigen Grundnahrungsmittel, ein Obdach, Sanitärversorgung, Zugang zu Trinkwasser und die unentbehrlichen Arzneimittel bezogen (ECOSOC 2007: Abs. 20). Auch das Diskriminierungsverbot gilt unmittelbar.

Häufig kommen Geber dieser Verpflichtung zur Priorisierung nicht nach. Im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung ist der Anteil der *Official Development Assistance* (ODA) für Systeme der Basisversorgung zwischen 2003 und 2008 von 27 % auf 16 % der gesamten ODA gefallen. Diese umfassen beispielsweise Wasserstellen, Handpumpen und Brunnen, die sicherstellen, dass diejenigen, die bislang überhaupt keinen Zugang zu sauberem Wasser hatten, zumindest eine Basisversorgung erhalten. Anstatt diese zu priorisieren, wie es die menschenrechtlichen Kernverpflichtungen fordern, haben Geberländer die Mittel für Infrastrukturmaßnahmen wie den Bau von Entsalzungsanlagen, Pumpstationen und große Kläranlagen erhöht, von denen tendenziell die Mittelklasse profitiert, deren Basisversorgung bereits sichergestellt ist (vgl. WHO/UN-Water 2010: 7, 30).

Keinesfalls bedeutet die Priorisierung der Kernverpflichtungen, dass Staaten nur verpflichtet wären, Not- und Soforthilfe zu leisten. Auch die Basisversorgung der Bevölkerung – ob im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung, der Gesundheitssysteme oder im Bereich der Bildung – kann und soll auf nachhaltige Weise sichergestellt werden. Humanitäre Maßnahmen können in Krisensituationen erforderlich sein, doch bieten sie häufig keine langfristigen und nachhaltigen Lösungen. Menschenrechtliche Lösungsansätze erfordern, dass die strukturellen Ursachen für Armut und mangelnden Zugang zu Ressourcen und Entscheidungsprozessen angegangen werden. Strukturbildende Maßnahmen für nachhaltige Entwicklung sind daher aus menschenrechtlicher Sicht nicht nur zulässig, sondern geboten. Diese müssen mit der regelmäßig kurzen Laufzeit von Programmen der Entwicklungszusammenarbeit und ihren Erfolgsvorgaben in Einklang gebracht werden. Es reicht nicht, darauf zu verweisen, dass Maßnahmen auf die Mittelklasse und die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung abzielen – dies führt nicht automatisch auch zur Beseitigung struktureller Armutursachen. Es muss mittelfristig der Nachweis erfolgen, dass diese Maßnahmen auch breitenwirksam sind.

Die Frage der Priorisierung bezieht sich zudem auf die Verteilung der Entwicklungszusammenarbeit zwischen Staaten. Sind Geberländer verpflichtet, die am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries* – LDCs) zu priorisieren? Hierfür könnte sprechen, dass Entwicklungszusammenarbeit mit LDCs mit größerer Wahr-

scheinlichkeit denen zu Gute kommt, deren Bedürfnisse am größten sind und dass von anderen Entwicklungsländern erwartet werden könnte, dass sie vergleichsweise mehr eigene Ressourcen aufwenden, um ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Im *Monterrey Consensus* haben Staaten sich verpflichtet, 0,15 % bis 0,2 % ihres Bruttonationalproduktes für LDCs einzusetzen (United Nations 2002: Abs. 42).

Die Ausrichtung am Entwicklungsstand allein ist jedoch nicht zielführend. Schätzungen zufolge lebt die Mehrheit der Armen in der Welt längst nicht mehr nur in *Low Income Countries*, sondern gerade im Zuge wachsender Ungleichheit in *Middle Income Countries*. Legt man die Armutsdefinition der Weltbank zugrunde, sind dies etwa Dreiviertel der 1,3 Milliarden Armen in der Welt (Sumner 2010: 7). In der Entwicklungszusammenarbeit ist daher die Priorisierung innerhalb der Staaten mindestens ebenso entscheidend wie die Verteilung zwischen den Ländern. Allerdings ist hier erneut zu betonen, dass die primäre Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte bei den Territorialstaaten liegt und diese verpflichtet sind, das Maximum der verfügbaren Ressourcen dafür aufzuwenden. Den *Middle Income Countries* wird man hier einen Anteil abfordern können, der ihrer Leistungsfähigkeit entspricht, insbesondere um Diskriminierung und Ungleichheit zu beseitigen und ihre Entwicklung auf eine Art voranzutreiben, die der gesamten Bevölkerung zu Gute kommt. Für die Entwicklungszusammenarbeit steht jedoch letztlich aus menschenrechtlicher Perspektive das Individuum im Vordergrund. Kann ein Territorialstaat seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen, zumindest die Basisversorgung der Bevölkerung sicherzustellen, so erscheint auch die Priorisierung dieser Bevölkerung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit geboten (vgl. Khalfan 2012: Abschnitt 4.3).

Doch was kann von Geberländern im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verlangt werden, wenn ein Territorialstaat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, obwohl er etwa durch eine Umverteilung der Ressourcen die Möglichkeit dazu hätte? Wenn also fehlender politischer Wille statt mangelnde Kapazität die Ursache ist? Müssen die Geberländer dann einspringen und auch diese Länder priorisieren? Welche Instrumente stehen ihnen zur Verfügung, um die Regierung des Partnerlands dazu zu bewegen, ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen?

NICHT-DISKRIMINIERUNG UND CHANCENGLEICHHEIT

Nicht-Diskriminierung ist ein zentrales menschenrechtliches Strukturprinzip, das in Art. 2(2) IPWSKR und weiteren Menschenrechtsverträgen wie der Frauenrechts-

konvention und der BRK niedergelegt ist. Das Diskriminierungsverbot bedeutet nicht nur, dass getroffene Maßnahmen nicht diskriminieren dürfen, etwa indem sie bestimmte Bevölkerungsgruppen außen vor lassen, sondern es verlangt auch, dass Geberländer gezielte Maßnahmen für diskriminierte und marginalisierte Gruppen in die Programmgestaltung aufnehmen.

Das Prinzip der Nicht-Diskriminierung geht dabei über eine reine Armutsorientierung in der Entwicklungszusammenarbeit hinaus. Maßnahmen müssen diejenigen erreichen, die diskriminiert werden und müssen speziell auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sein. Zwar bestehen häufig Überschneidungen zwischen den Ärmsten in der Bevölkerung und denen, die diskriminiert werden, doch zielt eine Armutsorientierung allein nicht auf die Ursachen von Marginalisierung, Exklusion und der fehlenden Teilhabe an der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ab. Eine Frau, die in einer abgeschiedenen Region lebt, ein Kind mit einer Behinderung, und ein Mann, der einer ethnischen Minderheit angehört – diese Personen mögen alle in Armut leben, aber die Ursachen dafür unterscheiden sich. Maßnahmen, die zur Verwirklichung der Menschenrechte beitragen, müssen diese Ursachen angehen und auf die spezifischen Bedürfnisse eingehen.

Zudem müssen Geberländer sicherstellen, dass gut gemeinte Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit nicht den unerwünschten Effekt haben, Diskriminierung zu verstärken und sie noch tiefer in der Gesellschaft einzuprägen. Wenn Geber beispielsweise den Bau oder die Sanierung von Wasserstellen unterstützen, müssen sie sicherstellen, dadurch nicht die Stigmatisierung und Ausgrenzung bestimmter Bevölkerungsgruppen zu verstärken, indem sie etwa separate Wasserstellen für Roma in Osteuropa oder Dalits in Südostasien fördern. Gerade um solche unerwünschten Auswirkungen zu vermeiden, ist eine vorherige menschenrechtliche Folgenabschätzung unabdingbar.

OWNERSHIP UND PARTIZIPATION

Während im Völkerrecht Staatensouveränität im Wesentlichen als Unabhängigkeit nach innen und außen verstanden wird (McCorquodale 2011: 401), auch bei Abwesenheit demokratischer Verfahren, weist die *Accra Agenda for Action* Parlamenten und Zivilgesellschaft eine tragende Rolle bei Entwicklungsprozessen zu (AAA 2008: Art. 13a). *Ownership* besteht also dort, wo nicht nur eine formal legitimierte Regierung entscheidet. Relevant ist dies in der Entwicklungszusammenarbeit, weil es darum geht, Strategien der Partnerregierung zu unterstützen.

Das Maastricht Prinzip 7 verankert das Recht aller auf informierte Beteiligung

an Entscheidungen, die Auswirkungen auf Menschenrechte haben. Was bedeutet dies für Geber? Können sie sich darauf zurückziehen, dass es eine von der Regierung verabschiedete Politik gibt oder müssen sie prüfen, inwieweit diese tatsächlich auf einem partizipativen, legitimen Entscheidungsprozess beruht? Müssen sie überprüfen, ob und wie sichergestellt wurde, dass alle sich beteiligen konnten, auch die, deren Stimme normalerweise ungehört bleibt?

Unproblematisch ist es, wenn nationale Entwicklungsstrategien unter Einbeziehung von Parlament und Zivilgesellschaft verabschiedet worden sind und von einem breiten Konsens getragen werden. Aber wie sollen sich Geber verhalten, wenn es die Regierung des Partnerlandes ist, die sich – wie im Fall Kambodscha – menschenrechtskonformem Verhalten verweigert und zugesagte Partizipation und Rechenschaftslegung unterlässt? Hier wie andernorts zeigt sich das Dilemma von Entwicklungszusammenarbeit, deren Zielsetzung – *Good Governance* – nicht selten erst die Voraussetzung ist, damit Unterstützung überhaupt wirken kann.

Eine Möglichkeit, diesem Dilemma zu begegnen liegt darin, Akteure in Partnerländern nicht als homogen, sondern in ihrer Binnendiversität wahrzunehmen: es gibt Akteure, die eher blockierend wirken, andere, die eher reformfreundlich sind, und die auf geeigneten Wegen unterstützt werden sollten. Geberländer argumentieren – nachvollziehbar –, dass eine komplette Einstellung der Entwicklungszusammenarbeit sie jeder weiteren Einflussmöglichkeit und Unterstützung der reformfreundlichen Kräfte beraube und sich gute Regierungsführung erst im Prozess herausbilde. Bei Betrachtung der Beispiele Kambodscha und Äthiopien stellt sich jedoch auch die Frage, ob es eine Grenze gibt, ab der Entwicklungszusammenarbeit mehr schadet als nützt – und wo diese liegt. Können und sollen Geber sich dann auf unproblematische Teilbereiche zurückziehen oder müssen sie sich ganz zurückziehen? Wenn die Gefahr besteht, dass die Entwicklungszusammenarbeit – wie beispielsweise im Fall Kambodscha – eine stabilisierende Wirkung auf ungleiche Machtverhältnisse hat, was können Geberländer dann tun, um die Ursachen dafür anzugehen oder zumindest einen Beitrag zur Förderung der Menschenrechte zu leisten (vgl. Lüke 2012)? Welche Alternativen und zusätzlichen Möglichkeiten – beispielsweise des Politikdialoges und der Zivilgesellschaftsförderung – gibt es und wie lassen sich diese dann umsetzen?

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit fördert die Zivilgesellschaft zum einen im Rahmen staatlicher Programme, zum anderen über zivilgesellschaftliche Träger, Kirchen und politische Stiftungen. Zivilgesellschaftliche Organisationen entstehen oft an gesellschaftlichen Konfliktlinien. Indem sie überholte gesellschaftliche Deutungsmuster und institutionelle Arrangements öffentlich in Frage stellen und die

Rechtstatsächlichkeit an Gesetzgebung und Regierung zurückspiegeln, können sie zur gewaltfreien Aushandlung gesellschaftlicher Konflikte beitragen. Als Vertreter der RechtsträgerInnen – der einzelnen Menschen – fordern sie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ein, vertreten die Interessen von benachteiligten und diskriminierten Bevölkerungsgruppen und sind an der Bereitstellung und Kontrolle sozialer Grunddienste beteiligt. Die Notwendigkeit ihrer Förderung steht in der Entwicklungszusammenarbeit außer Frage (vgl. BMZ 2009). Allerdings bietet auch die verstärkte Förderung der Zivilgesellschaft keinen Königsweg und stellt Entwicklungszusammenarbeit vor Herausforderungen (Windfuhr 1999). Menschenrechtlich von Bedeutung ist, in welcher Rolle zivilgesellschaftliche Organisationen gefördert werden und wie sie sich definieren – sehen sie sich in der Rolle als *advocacy*-Organisation oder in der Rolle eines Dienstleistungserbringers oder nehmen sie beide Funktionen gleichzeitig wahr? Gerade letztere befinden sich dann in einem Dilemma in ihrer Doppelrolle als Vertreter sowohl des Pflichtenträgers (des Staates) als auch der RechtsträgerInnen (der Bevölkerung): Als Erbringer von Dienstleistungen, für die primär der Staat verantwortlich ist, müssen sie sich unter Umständen der Kritik der RechtsträgerInnen – also der von ihnen Vertretenen – stellen. Zudem stellt sich die Frage, ob durch den Aufbau einer parallelen Versorgungsstruktur der Staat aus der Verantwortung entlassen wird, die Bevölkerung von der Unterstützung externer Organisationen abhängig wird und eine nachhaltige Entwicklung langfristig gesehen unterminiert wird.

Dies spricht nicht grundsätzlich gegen eine Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Versorgungsstruktur. Vor- und Nachteile sollten jedoch sorgfältig abgewogen werden und auf Trennung der Rollen von *advocacy* und Dienstleistungserbringung geachtet werden. Eine Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen als Dienstleistungserbringer kann insbesondere in spezifischen Notlagen wie Post-Konflikt Situationen oder „*failed states*“ gefordert sein oder in Lebenslagen, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen einen besseren Zugang für besonders marginalisierte Gruppen ermöglichen können, wie beispielsweise für Menschen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität diskriminiert werden und daher zunächst keinen Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen haben.

RECHENSCHAFTSLEGUNG UND TRANSPARENZ

Art. 2(3) IPBPR verankert das Recht auf Beschwerdemöglichkeit, dessen Anwendung nach Ansicht des Sozialausschusses auch die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte fördert (CESCR 1990b: 5). Die Maastricht Prinzipien widmen

in den Prinzipien 36–41 gleich ein ganzes Kapitel der Rechenschaftslegung und den Beschwerdemöglichkeiten. Danach müssen Staaten Rechenschaft ablegen, geeignete Beschwerdemechanismen zur Verfügung stellen und ihren Berichtspflichten nachkommen. Rechenschaftslegung wird im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit meistens dann diskutiert, wenn es um die Rechenschaftspflicht der Partnerländer geht (Bueno de Mesquita/Hunt/Khosla 2010: 122).

Auf globaler Ebene illustriert das Millenniumsentwicklungsziel Nr. 8 zur „globalen Entwicklungspartnerschaft“ die bestehenden Lücken in der Rechenschaftslegung. Anders als die Ziele 1 bis 7, die sich primär an die Entwicklungsländer richten, wird Ziel 8 nicht durch Indikatoren und konkrete Zielvorgaben konkretisiert, anhand derer die Geberländer über Fortschritte berichten müssten und wurde daher als „*accountability-free-zone*“ bezeichnet (Darrow zitiert in: International Symposium on Development Goals and Human Rights 2010: 13). Menschenrechtliche Mechanismen auf internationaler Ebene – wie die Staatenberichtsverfahren im Rahmen der Menschenrechtsverträge – sind nicht dazu gedacht, auf einzelne Beschwerden zu reagieren, und Individualbeschwerdeverfahren werden von vielen Staaten noch nicht anerkannt (Khalfan 2012b).

Welche anderen Möglichkeiten gibt es, die Verantwortung der Geberländer einzufordern? Ausgehend von dem oben geschilderten Vierecksverhältnis bestehen jedenfalls Rechenschaftsbeziehungen des Geberlandes zum Partnerland, zu seiner eigenen Bevölkerung wie auch der des Partnerlandes. Instrumente der Rechenschaftslegung sind im Rahmen der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (nichtöffentliche) Projektprüfungen innerhalb der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit sowie einzelne – aber öffentliche – Evaluierungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Hinzu kommt die Kontrolle der Regierung durch das Parlament, wobei die Sitzungen des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit wie auch des Haushaltsausschusses in der Regel nicht öffentlich sind. Während sich die Auswirkungen von Entwicklungszusammenarbeit im Partnerland zeigen, erfolgt die Kontrolle vorrangig innerhalb der Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit sowie zwischen Regierung und Bevölkerung des Geberlandes. Erschwerend kommt hinzu, dass es für Außenstehende nicht erschließbar ist, welche Erwägungen der Programmgestaltung im Einzelnen zugrunde lagen und inwieweit die deutsche Entwicklungszusammenarbeit die menschenrechtliche Kritik des Sozialausschusses, anderer internationaler Menschenrechtsgruppen sowie lokaler und internationaler NGOs bei der Programmgestaltung berücksichtigt: Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit veröffentlicht nur sehr allgemeine Informationen und ist

bisher ihren Verpflichtungen aus der *International Aid Transparency Initiative* (IATI), die zu umfassenderer öffentlich zugänglicher Informationsbereitstellung verpflichtet, nicht nachgekommen.

Gänzlich fehlt eine Stimme der Bevölkerung des Partnerlandes, die höchstens im Projektverlauf vereinzelt zu Gehör kommt. Menschen, die von bilateralen Entwicklungsvorhaben negativ beeinträchtigt werden, haben regelmäßig keine Möglichkeit, Beschwerden direkt beim Geberland vorzubringen. Anders verhält es sich bei den multilateralen Entwicklungsbanken, die mit *Compliance*-Mechanismen wie dem *Inspection Panel* der Weltbank Schritte unternommen haben, um Abhilfe zu schaffen. Beschwerdegegenstand sind hier nicht Verfehlungen des Empfängerlandes, sondern die Verletzung gebereigener Sorgfaltsmaßstäbe, die regelmäßig mit dem Partnerland vorab vereinbart werden und deren Einhaltung vom Geber überprüft werden muss. Ein solcher Mechanismus wird inzwischen auch von anderen Gebern für die technische Zusammenarbeit erwogen. So verfügt die *Japan International Cooperation Agency* (JICA) über einen Mechanismus für technische wie finanzielle Zusammenarbeit, auch das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) plant derzeit die Einführung eines solchen Mechanismus. Begrüßenswert sind daher die Überlegungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Einführung eines Beschwerdemechanismus für die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zu prüfen, da solche Beschwerden – anders als Evaluierungen – von den Betroffenen initiiert werden können (BMZ 2011: 21). Jedoch steht auch hier zunächst wieder das Partnerland in der Verpflichtung nach Art. 2(3) IPBPR, im Rahmen seines Justiz- und Verwaltungssystems für Abhilfemöglichkeiten zu sorgen. Sind diese effektiv, fair, unabhängig und zugänglich, werden Betroffene diese regelmäßig internationalen Mechanismen vorziehen.

7. Schlussfolgerungen und Ausblick

Staaten sind im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit an die Menschenrechte gebunden. Geberländer müssen sicherstellen, dass sie im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit Menschenrechtsverletzungen vermeiden, die Menschenrechte aktiv fördern und darüber Rechenschaft ablegen.

Das zentrale Element der Entwicklungszusammenarbeit ist die Zusammenarbeit, die partnerschaftliche Kooperation zwischen dem Territorialstaat und dem Geberland. Menschenrechtstheoretisch sind die Verpflichtungen des Geberlandes zwar unabhängig von denen des Territorialstaats, doch praktisch stößt die Verwirklichung der Men-

schenrechte an ihre Grenzen, wenn einer der Partner seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. In der Diskussion um „internationale Unterstützung und Zusammenarbeit“ sind es häufig die Entwicklungsländer, die Entwicklungszusammenarbeit einfordern und vorbringen, ohne Unterstützung nicht zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in der Lage zu sein. Doch genauso sind die Geberländer darauf angewiesen, dass der Territorialstaat seiner primären Verantwortung für die Umsetzung der Menschenrechte nachkommt.

Der Diskurs um extraterritoriale Staatenpflichten, der auch die Maastricht Prinzipien prägt, geht in weiten Teilen von einer Konstellation zwischen Geber- und Partnerland aus, in der beim Partnerland grundsätzlich Entwicklungsorientierung und Menschenrechtsförderung angenommen wird, die vom Geberland nur noch entsprechend unterstützt werden muss. Dies lässt jedoch Konstellationen außer Acht, in denen es das Partnerland beziehungsweise dessen tonangebende Kräfte sind, die entweder Vorhaben durchführen, die zu Menschenrechtsverletzungen führen, oder ihre Ressourcen nicht für die Verwirklichung der Menschenrechte einsetzen – Konstellationen also, in denen das Partnerland zwar in der Lage wäre, die Menschenrechte zu verwirklichen, aber der Regierung der politische Wille fehlt. Was kann von Geberländern verlangt werden, wenn eine partnerschaftliche Zusammenarbeit nicht möglich ist? Wie sollen sie dann ihren extraterritorialen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen? Sind die Geberländer ‚nur‘ verpflichtet, Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden und ihre Entwicklungszusammenarbeit an den Menschenrechten zu orientieren oder besteht eine darüberhinausgehende Verpflichtung, aktiv auf die weltweite Verwirklichung der Menschenrechte hinzuwirken – einschließlich in den Staaten, deren Regierungen den Menschenrechten ihrer Bevölkerung keine Priorität einräumen? Welche Instrumente stehen den Geberländern dafür zur Verfügung? Wie kann zum Beispiel eine Zusammenarbeit mit reformorientierten staatlichen Kräften und nichtstaatlichen Partnern vereinbart und gestaltet werden? Ein viel diskutierter Weg ist hier die – zumindest temporäre – Unterstützung unabhängiger zivilgesellschaftlicher Organisationen (BMZ 2010: 18). Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit wird jedoch in Regierungsverhandlungen vereinbart, und eine Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen am Staat vorbei versuchen viele Länder durch Einschränkungen bei der Vereinsgesetzgebung und die Begrenzung ausländischer Förderbeiträge zu verhindern (vgl. Act Alliance 2011; GA 2009). Auch ist fraglich, ob eine nachhaltige Entwicklung möglich ist, wenn allein zivilgesellschaftliche Organisationen unterstützt werden (Weltsichten 2008).

Es bleibt zunächst eine offene Frage, bis wann Geber zu Entwicklungszusammenar-

beit verpflichtet sind – oder ab wann eine solche Unterstützungsleistung insbesondere staatlicher Institutionen sogar als Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen durch den Territorialstaat zu werten ist. Für diese Gratwanderung der Entwicklungszusammenarbeit zwischen menschenrechtlich gebotener Unterstützung von staatlichen Reformbemühungen einerseits und menschenrechtlich risikobehafteter Beihilfe zu Beeinträchtigungen andererseits haben die Maastricht Prinzipien weitere Leitplanken eingezogen, es gibt es jedoch derzeit keine menschenrechtlichen Kriterien, die in jedem Fall eine eindeutige Entscheidung ermöglichen. Gebern verbleibt ein politischer Entscheidungsspielraum, der ständig neu ausgelotet werden muss. Ihre Entscheidungen können missverstanden werden – in die eine oder andere Richtung. Häufig gibt es kein klares richtig und falsch bzw. verschiedene Akteure würden dieses richtig oder falsch unterschiedlich bewerten. Es besteht jedoch die Verpflichtung, menschenrechtliche Entwicklungen genau zu beobachten, die Zusammenarbeit den Veränderungen laufend anzupassen, die Folgen eigenen Handelns abzuschätzen und die Beweggründe für Entscheidungen zu kommunizieren: Geber müssen sich gegenüber ihren Stakeholdern und der Bevölkerung, sowohl im Geber- als auch im Partnerland, erklären. Dazu ist ein verstärktes Zugehen auf die Zivilgesellschaft hier wie dort ebenso notwendig wie mehr Transparenz.

Insgesamt finden sich die Verpflichtungen der Geberländer damit zu weiten Teilen auf der Ebene des Prozesses. Beispielhaft führen dies die Reporting Guidelines zu Artikel 32 des jüngsten Menschenrechtsvertrages, der Behindertenrechtskonvention, aus: Sie setzen den Schwerpunkt auf die Gestaltung des Verfahrens, in dem Entwicklungszusammenarbeit entsteht, und nicht auf die zu erreichenden Ziele – die idealerweise im Sinne des nationalen *Ownerships* von der Bevölkerung und Regierung in den Zielländern definiert werden. Auch die Maastricht Prinzipien formulieren in Nr. 32 wichtige Anforderungen an die Ausgestaltung und Priorisierung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, indem sie unter anderem das Diskriminierungsverbot und die Rechte der am stärksten Benachteiligten, die Kernverpflichtungen, sowie Partizipation, Rechenschaftslegung und Zugang zu Information betonen. Prinzip Nr. 7 zu Partizipation und die ausführliche Behandlung der Rechenschaftslegung und Beschwerdemöglichkeiten in Kapitel VI (Nr. 36-41) verleihen diesen Grundsätzen zusätzlichen Nachdruck.

Um die Qualität der Prozesse zu garantieren, können bestehende Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit mit menschenrechtlichen Kriterien angereichert werden: Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit sollten so konzipiert werden, dass sie im Sinne eines Menschenrechtsansatzes auch menschenrechtlichen Zielen

dienen und ihnen jedenfalls nicht schaden, Projektprüfungen und Evaluierungen sollten im Sinne eines Human Rights (Impact) Assessment weiterentwickelt werden, und Beschwerdemöglichkeiten sollten geschaffen werden. Die Transparenz von Entwicklungszusammenarbeit muss zumindest entlang der Standards der International Aid Transparency Initiative verbessert werden, um parlamentarisches und zivilgesellschaftliches Monitoring zu erleichtern. Bezogen auf die innerstaatliche Rechenschaftslegung sollte die Kontrolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durch den Bundestag und die damit einhergehende Verantwortung gegenüber den Steuerzahlenden transparenter gestaltet werden.

Die zentrale Rolle von Partizipation, Rechenschaftslegung, Zugang zu Information und Transparenz zeigt die enge Verzahnung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten mit den bürgerlichen und politischen Rechten. Die Förderung von Demokratie und Good Governance ist unmöglich, ohne sie auf ein Fundament aus allen Menschenrechten zu stellen. Daher ist unverständlich, warum die Maastricht Prinzipien sich nicht auf alle Menschenrechte beziehen. Der Fokus auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte war bei den Limburg Prinzipien (1986) und den Maastricht Richtlinien (1997), die noch damit zu kämpfen hatten, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als Menschenrechte zu etablieren, durchaus nachvollziehbar. Angesichts der Weiterentwicklung des menschenrechtlichen Regimes – sogar in verbindlichen Menschenrechtsverträgen wie der BRK – erscheint diese Spaltung nicht mehr angebracht. In der Konstellation der Entwicklungszusammenarbeit zeigt sich die Interdependenz der Menschenrechte: die einen können ohne die anderen nicht verwirklicht werden. Trotz der Herausforderungen, die die unterschiedlichen Anknüpfungspunkte für die extraterritorialen Staatenpflichten in der vertraglichen Systematik mit sich bringen, wäre ein stärkeres Bekenntnis zur Unteilbarkeit der Menschenrechte erstrebenswert.

Dennoch setzen die Maastricht Prinzipien wichtige Maßstäbe, indem sie den Stand der Debatte zu extraterritorialen Staatenpflichten in der Entwicklungszusammenarbeit für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte festschreiben, dabei Vorschriften aus Rechtsgebieten wie der Staatenverantwortlichkeit oder der Unternehmensverantwortung integrieren, und an einigen Stellen den bestehenden Acquis progressiv weiterentwickeln. Bemerkenswert und für die Entwicklungszusammenarbeit von Bedeutung ist Prinzip Nr. 9 zum Umfang der Hoheitsgewalt als Anknüpfungspunkt für extraterritoriales Handeln, das Jurisdiktion unter anderem als gegeben ansieht, wenn Staaten entscheidenden Einfluss haben, sowie das ausführliche Kapitel zur Rechenschaftslegung. Die Maastricht Prinzipien haben die Diskussion zu

extraterritorialen Staatenpflichten enorm beflügelt und können auch für die bürgerlichen und politischen Rechte fruchtbar gemacht werden. Es wäre ein immenser Fortschritt, wenn Staaten ihre Entwicklungszusammenarbeit an diesen Prinzipien ausrichteten.

Literatur

- Aba, Elodie/Hammer, Michael 2009: Yes we can? Options and Barriers to Broadening the Scope of the Responsibility to Protect to Include Cases of Economic, Social and Cultural Rights Abuse, One World Trust, Briefing Paper No. 116, March 2009, auf http://www.responsibilitytoprotect.org/files/Yes_we_can_-_R2P_and_ESC_Rights%5B1%5D.pdf.
- Accra Agenda for Action/Aktionsplan von Accra 2008: 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness, 2-4 September 2008 (Übersetzung aus dem Englischen. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), auf <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/42564567.pdf>.
- Act Alliance 2011: Shrinking Political Space of Civil Society Action, June 2011, auf <http://www.actalliance.org/resources/publications/Shrinking-political-space-of-civil-society-action.pdf>.
- Brot für die Welt et al. 2011: Extraterritorial State Obligations, Parallel Report in Response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, März 2011, auf <http://www.fian.org/resources/documents/others/extraterritorial-state-obligations-of-germany/pdf>.
- Bueno de Mesquita, Judith/Hunt, Paul/Khosla, Rajat 2010: The Human Rights Responsibility of International Assistance and Cooperation in Health, in: Gibney, Mark/Skogly, Sigrun (eds.) 2010: Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 104-129.
- Büntje, Marco 2009: Myanmar und die Frage der externen Intervention: Von der „Responsibility to Protect“ zum humanitären Dialog, in: Die Friedens-Warte, Jg. 84, Nr. 1: Souveränität im Wandel, 73-90.
- Bugalski, Natalie 2012: A Human Rights Approach to Development of Cambodia's Land Sector, A Discussion Paper, edited by Bridges Across Borders Cambodia / Equitable Cambodia and Heinrich Böll Stiftung Cambodia, April 2012, auf http://www.equitablecambodia.org/ec/reports/docs/HRAD_FINAL_.pdf.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2009: Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik, BMZ Konzepte 172, Bonn/Berlin, auf <http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept172.pdf>.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2010: Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen: Legitimität, Transparenz, Rechenschaft, Bonn/Berlin, auf http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier298_01_2010_de.pdf.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2011: Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Konzept, Bonn/Berlin, auf http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier303_04_2011.pdf.
- Busan 2011: Busan Partnership for Effective Development Co-operation, 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 29 November – 1 December 2011, auf http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf.

- Ciccione, Dana Karen 2010: Arguing for a Centralized Coordination Solution to the Public-Private Partnership Explosion in Global Health, in: *Global Health Promotion*, Vol. 17, No. 2, 48-51.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 1990a: General Comment No. 2: International Technical Assistance Measures (Art. 22), E/1990/23, 2 February 1990, auf <http://www.unhcr.org/refworld/type,GENERAL,,47a7079f0,0.html>.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 1990b: General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, para.1), E/1991/23, 14 December 1990, auf <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538838e10.html>.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 1996: Report on the Twelfth and Thirteenth Sessions, E/1996/22, 12 December 1996, auf [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/52d67689f3a7fd36802564730058baef/\\$FILE/G9615405.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/52d67689f3a7fd36802564730058baef/$FILE/G9615405.pdf).
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 1997: General Comment No. 8: The Relationship Between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1997/8, 12 December 1997, auf <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/974080d2db3ec66d802565c5003b2f57?Opendocument>.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2001a: Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/2001/10, 10 May 2001 auf <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/518e88bfb89822c9c1256a4e004df048?Opendocument>.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2001b: Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights Germany, E/C.12/1/Add 68, 1 September 2001, auf <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/1c74d85712b3ed07c1256abc002f1628?Opendocument>.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2004: Report on the Thirtieth and Thirty-first Sessions, E/2004/22, 8 March 2004, auf <http://www.unhcr.org/refworld/category,REFERENCE,CESCR,,417670500,0.html>.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2005: Report on the Thirty-second and Thirty-third Sessions, E/2005/22, 16 March 2005, auf <http://www.unhcr.org/refworld/category,REFERENCE,CESCR,,4419268f4,0.html>.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2009a: Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights Cambodia, E/C.12/KHM/CO/1, 12 June 2009, auf <http://www.unhcr.org/refworld/country,,CESCR,,KHM,,4af181b20,0.html>.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2009b: Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights Democratic Republic of the Congo, E/C.12/COD/CO/4, 20 November 2009, auf <http://www.unhcr.org/refworld/country,CESC R,,COD,,4ef9fee12,0.html>.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) 2011: Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights Germany, E/C.12/DEU/CO/5, 12 July 2011, auf http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICESCR/icescr_state_report_germany_5_2008_cobs_2011_en.pdf.

- Committee on the Rights of the Child (CRC) 1997: Consideration of Reports Submitted by State Parties Under Article 44 of the Convention, Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child Australia, CRC/C/15/Add.79, 10 October 1997, auf [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CRC.C.15.Add.79.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CRC.C.15.Add.79.En?OpenDocument) .
- Committee on the Rights of the Child (CRC) 2003: General Comment No. 5, General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child (Articles 4, 42 and 44(6)), CRC/GC/2003/5, 27 November 2003, auf <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G03/455/14/PDF/G0345514.pdf?OpenElement>.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) 2009: Guidelines on Treaty-specific Document to be Submitted by States Parties Under Article 35, Paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD/C/2/3, 18 November 2009, auf <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRPD/CRPD-C-2-3.pdf>.
- Coomans, Fons/Künnemann, Rolf (eds.) 2012: Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Antwerp: Intersentia/Maastricht Centre for Human Rights.
- Courtis, Christian/Sepúlveda Carmona, Magdalena 2009: Are Extra-territorial Obligations Reviewable Under the Optional Protocol to the ICESCR?, in: Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter, Vol. 27, No. 1, 54-63.
- Cubie, Dug 2012: The Food Assistance Convention 2012: A Mouse that Roars or a Lion that Squeaks?, auf <http://www.humanrights.ie/index.php/2012/07/03/guest-post-on-the-food-assistance-convention/> [Stand: 27.07.2012).
- Dann, Philipp 2012: Entwicklungsverwaltungsrecht: Theorie und Dogmatik des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit untersucht am Beispiel der Weltbank, der EU und der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen: Mohr Siebeck (Jus Publicum 212).
- De Schutter, Olivier et al. 2012 (im Erscheinen): Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social, and Cultural Rights, in: Human Rights Quarterly, Vol. 34, No. 4.
- Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte 2012, auf <http://www.fian.org/resources/documents/others/maastricht-principles-maastrichter-prinzipien/pdf>.
- Economic and Social Council (ECOSOC) 2007: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, E/2007/82, 25 June 2007, auf <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/394/33/PDF/N0739433.pdf?OpenElement>.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 2011: Factsheet- Extra-territorial Jurisdiction of ECHR Member States, auf http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DD9396C-3853-448C-AFB4-67240B1B48AE/0/Extraterritorial_Jurisdiction.pdf.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 2011: Al-Skeini and Others v. The United Kingdom, Application No. 55721/07, Judgment of 7 July 2011, Urteil auf [.](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx#{,dmdocnumber)
- Food Assistance Convention 2013: Food Assistance Convention (as adopted on 25 April 2012 at London. The Convention is expected to come into effect on 1 January 2013), auf <http://www.foodaidconvention.org/Pdf/FoodAssistance/FoodAssistance.pdf>.
- General Assembly (GA) 1986: Declaration on the Right to Development, A/RES/41/128, 4 December 1986, auf <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm> (Stand: 27.09.2012).

- General Assembly (GA) 2005: Resolution Adopted by the General Assembly, 2005 World Summit Outcome, A/RES/60/1, 24 October 2005, auf <http://www.unhcr.org/refworld/docid/44168a910.html>.
- General Assembly (GA) 2009: Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights Defenders, A/64/226, 4 August 2009, auf <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/441/98/PDF/N0944198.pdf?OpenElement>.
- Glanville, Luke 2012: The Responsibility to Protect Beyond Borders, in: *Human Rights Law Review*, Vol. 12, No. 1, 1-32.
- The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria 2012: The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, auf <http://www.theglobalfund.org>.
- Gondek, Michal 2009: The Reach of Human Rights in a Globalizing World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerp: Intersentia.
- Gostin, Lawrence O. 2007: A Proposal for a Framework Convention on Global Health, in: *Journal of International Economic Law*, Vol. 10, No. 4, 989-1008.
- Human Rights Committee (HRC) 1979: Views of the Human Rights Committee Under Article 5, Paragraph 4, of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights: Communication No. 52/1979, CCPR/C/13/D/52/1979, 29 July 1981, auf <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/e3c603a54b129ca0c1256ab2004d70b2?OpenDocument>.
- Human Rights Committee (HRC) 2004: General Comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.17/Add.13, 26 May 2004, auf <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom31.html>.
- Human Rights Council (HRC) 2009: Report of the Independent Expert on the Question of Human Rights and Extreme Poverty, A/HRC/11/9, 27 March 2009, auf <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49f846ff2.html>.
- Human Rights Council (HRC) 2010: Working Group on the Right to Development: Right to Development. Report of the High Level Task Force on the Implementation of the Right to Development on Its Sixth Session, A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, 8 March 2010, auf <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/HLTFSession6th.aspx>.
- Human Rights Council (HRC) 2012: Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, A/HRC/19/65, 13 February 2012, auf http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-65_en.pdf.
- Human Rights Watch (HRW) 2010: Ethiopia: Donor Aid Supports Repression, auf <http://www.hrw.org/news/2010/10/18/ethiopia-donor-aid-supports-repression>.
- International Council on Human Rights Policy (ICHRP) 2003: Duties sans Frontières: Human Rights and Global Social Justice, Versoix, auf http://www.ichrp.org/files/reports/43/108_report_en.pdf.
- International Court of Justice (ICJ) 2004: Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, 9 July 2004 [2004] ICJ Reports 136, auf <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>.
- International Law Commission (ILC) 2001: Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, auf http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf.
- International Symposium on Millenium Development Goals and Human Rights 2010: Preliminary Conference Report, 22-23 March 2010, Harvard Law School, auf <http://www.jus.uio.no/smr/english/about/programmes/serp/conferences/mdg-report.pdf>.

- Jankowska-Gilberg, Magdalena 2012: Das Al-Skeini-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte – eine Abkehr von Banković?, in: Archiv des Völkerrechts, Jg. 50, Nr. 1, 61-74.
- Japan International Cooperation Agency (JICA): Environmental and Social Considerations. Objection Procedures Based on the Guidelines for Environmental and Social Considerations, auf http://www.jica.go.jp/english/operations/social_environmental/objection/index.html.
- Kämpf, Andrea/Würth, Anna 2010: Mehr Menschenrechte in die Entwicklungspolitik: Policy Paper No. 5, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, auf http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/policy_paper_15_mehr_menschenrechte_in_die_entwicklungspolitik.pdf.
- Kämpf, Andrea 2010: Art. 32 BRK – Neue Impulse für das Menschenrechts-Mainstreaming in der Entwicklungszusammenarbeit, in: Behinderung und internationale Entwicklung, Jg. 21, Nr. 3: Umsetzung von Artikel 11/32 der Behindertenrechtskonvention in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, 37, auf http://www.zbdw.de/projekt01/media/pdf/2010_3_BiE.pdf.
- Kämpf, Andrea 2012: Menschenrechte der dritten Generation, in: Pollmann, Arnd/Lohmann, Georg (Hrsg.): Menschenrechte. Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart/Weimar: J.B. Metzler, 294-296.
- Kayser, Folker/Osterhaus, Juliane 2009: The Human Rights-Based Approach in German Development Cooperation, Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Deutsches Institut für Menschenrechte, Juli 2009.
- Khalfan, Ashfaq 2012 (im Erscheinen): Development Cooperation and Extraterritorial Obligations, in: Langford, Malcolm/Russell, Anna (eds.), The Right to Water, Theory, Practice and Prospects, Cambridge University Press.
- Khalfan, Ashfaq 2012a (im Erscheinen): Division of Responsibility Between States, in: Langford, Malcolm/Scheinin, Martin/van Genugten, Willem/Vandenhole, Wouter (eds.), Global Justice, State Duties: The Extra-Territorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, Cambridge University Press.
- Khalfan, Ashfaq 2012b (im Erscheinen): Accountability Mechanisms, in: Langford, Malcolm/Scheinin, Martin/van Genugten, Willem/Vandenhole, Wouter (eds.), Global Justice, State Duties: The Extra-Territorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, Cambridge University Press.
- Lüke, Monika 2012: Human Rights Assessment of the German-Cambodian Land Rights Program, Deutsches Institut für Menschenrechte, im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.
- McCorquodale, Robert 2011: International Law beyond the State. Essays on Sovereignty, Non-State Actors and Human Rights, London: CMP Publishing.
- Milanovic, Marko 2011: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Law, Principles, and Policy, Oxford: Oxford University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2005: The Paris Declaration on Aid Effectiveness, auf <http://www.oecd.org/development/aideffectiveness/34428351.pdf>.
- Rudolf, Beate 2012: Extraterritoriale Staatenpflichten bei militärischen Auslandseinsätzen, in: Zeitschrift für Menschenrechte, in diesem Band.
- Sepúlveda Carmona, Magdalena 2009: The Obligations of 'International Assistance and Cooperation' Under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Possible Entry Point to a Human Rights Based Approach to Millennium Development Goal 8, in: International Journal of Human Rights, Vol. 12, No. 1, 86-109.

- Sumner, Andy 2010: Global Poverty and the New Bottom Billion: What if Three-quarters of the World's Poor Live in Middle-income Countries?, Institute of Development Studies, Working Paper, November 2010, auf <http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp349.pdf>.
- Thiele, Carmen 2011: Das Verhältnis zwischen Staatenverantwortlichkeit und Menschenrechten, in: Archiv des Völkerrechts, Jg. 49, Nr. 4, 343-372.
- United Nations Development Programme (UNDP): E-Consultation: UNDP Environmental and Social Compliance Review and Grievance Processes (Accountability Mechanism), auf <http://www.un-ngls.org/spip.php?article3892>.
- United Nations 2002: Report on the International Conference on Financing for Development, Monterey, Mexico, 18-22 March 2002, UN Doc. A/CONF.198/11, auf <http://www.ipu.org/splz-e/ffd08/monterrey.pdf>.
- Vandenhole, Wouter 2009: Economic, Social and Cultural Rights in the CRC: Is there a Legal Obligation to Cooperate Internationally for Development?, in: International Journal of Children's Rights, Vol. 17, No. 1, 23-63.
- von Schorlemer, Sabine 2008: Das Recht auf Entwicklung. Recht des Individuums oder Recht der Völker? Vereinte Nationen – Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, Nr. 5/08, 212-218.
- Weltsichten 2008: Entwicklungshilfe: Welche Rolle für Staat und Zivilgesellschaft? Der „Bonner Aufruf“ fordert eine andere Entwicklungspolitik, seine Kritiker erkennen darin kein Konzept. Streitgespräch zwischen Dirk Messner und Winfried Pinger, auf <http://www.welt-sichten.org/artikel/art-10-008/entwicklungshilfe-welche-rolle-fuer-staat-und-zivilgesellschaft.html>.
- Windfuhr, Michael 1999: Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern – am Beispiel der europäischen Entwicklungszusammenarbeit, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Analysen und Stellungnahmen (6/1999), auf http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ENTR-7BSKZE.
- Windfuhr, Michael 2012: Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall extraterritorialer Staatenpflichten, in: Zeitschrift für Menschenrechte, in diesem Band.
- World Bank, Inspection Panel 2010: Investigation Report, Cambodia: Land Management and Administration Project (Credit No. 3650 – KH), 23 November 2010 auf http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2010/12/01/000334955_20101201025955/Rendered/PDF/580160INVR0INS1se0only1910BOX353791.pdf.
- World Health Organisation (WHO)/UN-Water 2010: UN-Water Global Annual Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS): Targeting Resources for Better Results. www.unwater.org/downloads/UN-Water_GLAAS_2010_Report.pdf.
- [Soweit nicht anders angegeben, alle Webseiten geprüft: 27.09.2011]

Michael Windfuhr¹

Wirtschaft und Menschenrechte als Anwendungsfall extraterritorialer Staatenpflichten

Ausgangspunkt der Überlegungen in diesem Beitrag sind Situationen, in denen international oder grenzüberschreitend tätige Unternehmen mit dafür verantwortlich sind, dass es in einem anderen Land als ihrem Herkunftsland zu Verletzungen von Menschenrechten kommt. Folgenden Fragen sollen dabei erörtert werden: Welche Bedeutung kommt Menschenrechten als Referenzgröße im Bereich der Wirtschaftspolitik, aber auch bei der Diskussion zur Unternehmensverantwortung zu? Welche Entwicklungen sind hier in den letzten Jahren zu beobachten? Bieten die neuen Leitprinzipien der Vereinten Nationen zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte (kurz: UN-Leitprinzipien), die im Juni 2011 im Menschenrechtsrat einstimmig angenommen wurden,² einen angemessenen Referenzrahmen, um mit solchen Situationen umgehen zu können? Wo stößt dieses Instrument an Grenzen? Inwiefern greifen die UN-Leitprinzipien den extraterritorialen Schutz von Menschenrechten auf?

Im Jahre 2012 gingen die Nachrichten über zwei Brandkatastrophen in Textilzulieferbetrieben u.a. deutscher Textilhandelshäuser in Bangladesch und Pakistan durch die Medien. In beiden Fällen verfügten die mehrstöckigen Produktionsstätten, in denen vor allem Bekleidung genäht wird, weder über ausreichende Fluchtwege noch über Brandschutzstandards, so dass mehrere hundert Näherinnen in den Flammen zu Tode kamen. Die Missachtung zentraler Arbeitsschutzstandards im Hinblick auf Belastung der Umgebungsluft, Dauer der Arbeitszeit, Möglichkeiten zur Toilette zu gehen etc. sind Standardbeschwerden, die immer wieder im Zusammenhang mit der Textilherstellung als menschenrechtliche Probleme genannt werden.³ Die Fälle deuten in der Regel auf Verletzungen der staatlichen Schutzpflicht in den jeweiligen Ländern hin. Die gesetzlichen Regelungen mögen zwar in den meisten Fällen hinreichend sein, doch die Überwachung durch Arbeitsschutzinspektoren ist für gewöhnlich

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

² Die Leitprinzipien der Vereinten Nationen zu „Wirtschaft und Menschenrechten“ wurden am 16. Juni 2011 im UN-Menschenrechtsrat angenommen. UN-Doc.: A/HRC/17/31 (2011).

³ Die Rechte in der Arbeit sind in den Artikeln 7 und 8 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (Rechte in der Arbeit) enthalten und zusätzlich in zahlreichen Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisationen kodifiziert.

unzureichend. Die Handelsunternehmen selbst tragen daher eine Mitverantwortung für die Einhaltung nationaler Gesetze und internationaler Menschenrechtstandards in den Betrieben, aus denen sie ihre Produkte beziehen. Wie diese Verantwortung völkerrechtlich beschrieben werden kann, wird Teil dieses Beitrags sein.

Die unternehmerische Verantwortung jenseits der Landesgrenze erstreckt sich dabei längst nicht mehr nur auf die direkten Auswirkungen in den Betrieben selbst. Bei der Gewinnung von Rohstoffen werden gerade im Tagebergbau nicht selten Menschen umgesiedelt, die dadurch Haus und Einkommensquellen verlieren und deren Rechte auf Wohnung und Nahrung betroffen sein können. Produktionsstätten können schädliche Abluft oder Abwässer abgeben, die umliegende Gemeinden beeinträchtigen.⁴ Die Produktion von Agrarrohstoffen kann Wasserressourcen beanspruchen, die vorher den Umlandgemeinden für die Umsetzung des Rechts auf Wasser zur Verfügung standen. Die Beispiele verdeutlichen, dass sich Unternehmensverantwortung längst nicht mehr nur auf direkte Arbeitsbeziehungen reduzieren lässt, sondern sich auch auf Auswirkungen bezieht, die unternehmerisches Handeln auf umliegende Gemeinden oder Personengruppen zeitigen können.⁵

Unternehmen können weiterhin Verantwortung für die Verletzung bürgerlicher und politischer Menschenrechte mittragen, beispielsweise, wenn private Sicherheitsfirmen Personen verletzen oder erschießen, oder wenn das Unternehmen Gewerkschaftsführer an den Sicherheitsdienst eines Landes weitermeldet oder mit paramilitärischen Gruppen zusammenarbeitet, um die Produktion in Konfliktregionen abzusichern. Unternehmen können dabei sowohl zu Opfern als auch zu Komplizen von unterdrückenden Regimen werden. In all diesen exemplarischen Fallsituationen wird deutlich, dass Unternehmen eine Mitverantwortung für die Umsetzung von Menschenrechten tragen. Ein Nichtbeachten ihrer menschenrechtlichen Verantwortung kann auf globalen Märkten mit schneller Kommunikation zu enormen Reputationsverlusten und wirtschaftlichen Risiken führen. Gleichzeitig können Unternehmen eine ausge-

4 Einer der ältesten Fälle für Schädigungen von Umlandgemeinden stellen die Prozesse zur Entschädigung der Opfer des Chemieunfalls von 1984 in Bophal in Indien dar. Ein exemplarischer Fall ist zudem die von der Afrikanischen Menschenrechtskommission festgestellte Verletzung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Nahrung durch die nigerianische Regierung, aufgrund der Verschmutzung landwirtschaftlicher Flächen im Nigerdelta durch eine nigerianische Ölgesellschaft und durch Shell International. Decision Regarding Communication No. 155/96, African Commission on Human and Peoples' Rights, 13-27 October 2001; abrufbar unter: www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/155-96.html, vgl. Beyerlin (2005). Zur Darstellung der Fälle in der Afrikanischen Menschenrechtskommission siehe: Amao (2011: 170-206).

5 Vgl. auch die Sammlung von Fällen zum extraterritorialen Menschenrechtsschutz in: Coomans/Künnemann 2012.

sprochen proaktive Rolle bei der Umsetzung von Menschenrechten spielen, indem sie internationale Standards einhalten und indem sie sich für eine wirkungsvolle nationale Durchsetzung von Menschenrechten einsetzen, die dann für alle Wettbewerber gilt.⁶

1. Rückblick auf die Debatte zu Wirtschaft und Menschenrechten

Die Debatte zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte wird seit Jahren lebhaft geführt und hat mit der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien einen Kulminationspunkt erfahren. Grund für die anhaltende Debatte ist der wahrgenommene Einfluss von Transnationalen Konzernen auf wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Entscheidungen einzelner Länder. Zwar haben alle Staaten menschenrechtliche Verpflichtungen zum Schutz der Menschen auf ihrem Territorium gegenüber privaten Akteuren, doch oft genug fehlen ihnen – zumindest vermeintlich – die Mittel und der Einfluss, um private Akteure angemessen zu regulieren und zu kontrollieren. Von daher ist die Frage, wozu Unternehmen selbst völkerrechtlich verpflichtet sind bzw. werden können, eine Frage, die schon lange die Auseinandersetzung mit Unternehmen prägt. In Zeiten wirtschaftlicher Globalisierung wird die Frage immer wichtiger, denn Wertschöpfungsketten sind in den letzten Jahren immer transnationaler und komplexer geworden, dank moderner Kommunikationsmöglichkeiten und niedriger Transportkosten.

Insgesamt lassen sie drei Debattenstränge voneinander unterscheiden: (a) die Diskussion über Kernarbeitsnormen und Rechte in der Arbeit; (b) die Nutzung von Handelssanktionen als Durchsetzungsinstrument von Menschenrechten gegenüber Staaten, in denen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen stattfinden; (c) die Debatte über die Auswirkungen von Unternehmenspolitik nicht nur auf die direkten Arbeitsbeziehungen, sondern auch auf die Gesellschaften allgemein, in denen Unternehmen tätig sind. In der Debatte wurden dabei immer drei verschiedene Akteure in den Blick genommen: Die Staaten, in denen Unternehmen aktiv werden, haben eine (Schutz-)Verantwortung zur Durchsetzung von menschenrechtlichen Standards und Normen. Die Unternehmen haben eine nicht unerhebliche Eigenverantwortung für die Auswirkungen ihrer Aktivitäten. Die Heimatstaaten der Transnationalen Unternehmen werden hinsichtlich ihrer Verantwortung zur Steuerung und Kontrolle von

6 Die Unterstützung eines „level playing field“ für alle in einem Land tätigen Unternehmen, nationalen wie internationale, ist für diejenigen Unternehmen, die international anerkannte Standards umsetzen wollen, eine wichtige Rahmenbedingung.

Unternehmen ebenfalls als Akteure betrachtet, die Aufgaben und Verantwortlichkeiten haben. Der folgende kurze Rückblick soll darlegen, in welchem Maße die Verantwortung der verschiedenen Akteure bereits thematisiert und identifiziert wurde und wie sich die Debatte entwickelte.

KERNARBEITSNORMEN UND RECHTE IN DER ARBEIT

Einer der längsten Debattenstränge geht bis in die ersten Jahre des 20. Jahrhunderts zurück, in die Zeiten der ersten großen Welle weitreichender grenzüberschreitender Globalisierung. Für die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg weisen die Statistiken auf ein hohes Ausmaß an Globalisierung hin, besonders im Hinblick auf Handelsströme und Finanzmarkttransaktionen. Nicht zufällig wurde bereits damals intensiv über unterschiedliche Arbeitsmarktstandards diskutiert, da die Unterschreitung solcher Standards in anderen Ländern als ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile bewertet wurde. Die möglichen Konflikte, die aufgrund solch unterschiedlicher Standards entstehen könnten, wurden als so wichtig erachtet, dass die Staatengemeinschaft nach dem Ende des I. Weltkrieges neben dem Völkerbund auch die heute noch bestehende Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO) gründete. Die ILO hat seitdem über 180 Konventionen und über 200 Empfehlungen erarbeitet, die sich mit dem Schutz von Arbeitnehmerrechten beschäftigen.

Der Streit über möglicherweise illegitime Wettbewerbsvorteile blieb auch nach dem II. Weltkrieg ein Movens für Diskurse und Auseinandersetzungen über neue Freihandelspolitiken und Maßnahmen, seinerzeit im Kontext des 1948 in Kraft getretenen Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (*General Agreements on Tariffs and Trade*, GATT). Eine Verankerung arbeitsrechtlicher Standards war hier völkerrechtlich allerdings nicht erfolgreich, da das Ergreifen von Grenzausgleichsmaßnahmen nur aufgrund der möglichen Produkteigenschaften und den Auswirkungen eines Produktes auf die heimischen Verbraucher möglich war. Eine Differenzierung der Produkte beim Import aufgrund verschiedener Herstellungsverfahren, unterschiedlicher Arbeits- und Umweltstandards war und ist ausgeschlossen durch das Nicht-Diskriminierungsprinzip des GATT und ihrer Nachfolgerin: der Welthandelsorganisation (*World Trade Organization*, WTO). Die Durchsetzung von Arbeitsstandards wie auch von Umweltnormen wurde im GATT und später in der WTO vor allem als Aufgabe nationaler Politik angesehen.

Im zunehmend internationaler werdenden Handel wurde dennoch der Umgang von Transnationalen Konzernen mit Themen wie Kinderarbeit, Sklavenarbeit, Gewerkschaftsfreiheit beachtet und von sozialen Bewegungen in Industrieländern aufgegriffen. Niederschlag fand diese öffentliche Auseinandersetzung in der Verabschiedung der

OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die 1976 von den Mitgliedsstaaten der OECD formuliert wurden. Sie waren eine Reaktion auf Debatten in den Vereinten Nationen, ein verbindliches Regelwerk für Transnationale Unternehmen zu schaffen. 1973 wurde die *UN-Commission on Transnational Corporations (TNC)* gegründet, mit dem Ziel, einen Verhaltenskodex für TNCs zu erarbeiten.⁷ Gleichzeitig entstand das *UN-Center on Transnational Corporations*, das später von der UN-Konferenz für Welthandel und Entwicklung (*UN Conference on Trade and Development, UNCTAD*) übernommen wurde. Seither prägt die Auseinandersetzung über die Verbindlichkeit von Arbeits- und Menschenrechtsstandards die Debatte: Sollen solche Standards im Völkerrecht verbindlich und durchsetzungsbewehrt verankert werden, oder ist es zielführender, Unternehmen zur freiwilligen Einhaltung solcher Standards zu bewegen.

Etlche Transnationale Unternehmen reagierten auf die Debatte und die öffentliche Kritik mit der Entwicklung und Einführung von freiwilligen Verhaltenskodizes, zum Teil als Standards einzelner Unternehmen, zum Teil als branchenspezifischen Standards. Eine große Boomzeit erlebten freiwillige Verhaltenskodizes in den 1990er Jahren, parallel zur Debatte über eine mögliche Verankerung von Kernarbeitsnormen im Welthandelsrecht. Die wachsende Zahl freiwilliger Standards führte gleichzeitig auch zu einer Kritik an der normativen Variabilität solcher Verhaltenskodizes. Manche nahmen alle Kernarbeitsnormen der ILO als Standards auf, andere suchten sich selektiv solche Standards aus, die branchenspezifisch passten. Manche Kodizes bezogen sich ausschließlich auf Arbeitsstandards, andere auf einen weiterreichenden Verpflichtungsbereich. Die Kritik an der Variabilität der bezogenen Standards führte mit dazu, dass die ILO in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre begann, den Kanon der Kernarbeitsnormen noch einmal abzusichern. Auf der 86. Tagung der Internationalen Arbeitsorganisation wurden die Kernarbeitsnormen erneut politisch hervorgehoben.⁸

Sowohl beim Abschluss der Uruguay-Runde im Rahmen des GATT (1994) als auch in der ersten Ministerkonferenz der WTO in Singapur scheiterte der Versuch verschiedener Industrieländer, das Thema der Kernarbeitsnormen in der WTO zu verankern. Eine solche Berücksichtigung von Produktionsmethoden in der Welthandelsorganisation stieß auf den Widerstand der Entwicklungsländer. Diese befürchteten eine neue Welle des Protektionismus seitens der Industrieländer, die angesichts der

7 Die Ausarbeitung des Verhaltenskodex wurde 1994 eingestellt. Die Industrie- und Entwicklungsländer hatten sich in 20 Jahren Verhandlungen auf kein gemeinsames Dokument einigen können.

8 Im Juni 1998 wurde auf der 86. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz die „Erklärung über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit“ ohne Gegenstimme angenommen. Darin bekennen sich alle ILO-Mitgliedstaaten ausdrücklich zu den Kernarbeitsnormen.

beschlossenen Marktöffnungen durch die WTO nun neue Gründe für handelsbeschränkende Ausgleichsmaßnahmen suchten.

Das Scheitern der Verankerungen der Kernarbeitsnormen im Regelwerk der Welthandelsorganisation hat allerdings diesen indirekt Rückenwind beschert. Dadurch wurde es für alle Staaten leichter, die Kernarbeitsnormen im Rahmen der Internationalen Arbeitskonferenz der ILO 1998 noch einmal zu bekräftigen. In der Folge wurden die Kernarbeitsnormen zur entscheidenden Referenzgröße für Arbeitsstandards sowohl im Rahmen der Neuformulierung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die im Jahr 2000 verabschiedet wurden⁹, als auch bei der Formulierung des *Global Compact* 1999 und ebenso bei zahlreichen freiwilligen Verhaltenskodizes, die in der Folge erarbeitet wurden.

SANKTIONSREGIME UND HANDELPOLITIK ZUR DURCHSETZUNG VON MENSCHENRECHTEN

Ein zweiter Debattenstrang beim Thema Wirtschaft und Menschenrechte bezieht sich auf Möglichkeiten, die Handelspolitik als Hebel zu nutzen, um Menschenrechte durchzusetzen. Die bekanntesten Beispiele hierfür sind Sanktionsregime, wie sie vom UN-Sicherheitsrat oder der UN-Generalversammlung sehr selten beschlossen werden, in der Regel bei schwerwiegenden systematischen Menschenrechtsverletzungen oder Völkermord. Das historisch bekannteste Beispiel waren die Wirtschaftssanktionen gegenüber Südafrika während der Apartheitszeit. Beim Einsatz von handelspolitischen Instrumenten zur Durchsetzung von menschenrechtlichen Standards lassen sich zwei weitere Formen unterscheiden: Erstens ist der Entzug von Handelspräferenzen in Fällen von Menschenrechtsverletzungen ein Instrument, das gegenüber Entwicklungsländern immer wieder eingesetzt wurde. Ein solcher Entzug von Handelspräferenzen oder Sanktionen generell sind allerdings nicht produktspezifische Einschränkungen der Handelsbeziehungen. Zweitens wird in Debatten über die Einführung von Sozialklauseln in Handelsabkommen auch über produktspezifische Handelsbegrenzungen gesprochen, etwa dann, wenn die Importprodukte unter Verletzungen von Arbeitsstandards hergestellt werden. Bereits das GATT erlaubte schon Ausnahmen vom Meistbegünstigungsgebot beim Einsatz von Sklavenarbeit.

Lange Zeit gab es insgesamt große Widerstände gegen die Einbeziehung von arbeitsrechtlichen oder menschenrechtlichen Standards im Handelsrecht. Die Wider-

9 Die Kernarbeitsnormen wurden auch bei weiteren internationalen Regelwerken seit 1998 immer als Referenzgröße berücksichtigt, wie auch bei der Neuverhandlung der den „Common Approaches“, der Regulierung für Exportkreditagenturen der OECD.

stände wurden besonders von Entwicklungsländern vorgetragen. Sie befürchteten, dass Sozialklauseln zu leicht missbraucht werden könnten, um wettbewerbsfähige Produkte aus Entwicklungsländern an der Grenze von Industrieländern zurückzuweisen. Zu lange hatten Entwicklungsländer unter Handelsregeln gelitten, die vor allem den Export von Rohstoffen begünstigten und die Einfuhr weiterverarbeiteter Produkte behinderten. Entwicklungsländer verwiesen in den handelspolitischen Debatten der 1980er und 1990er Jahre immer wieder auf zahlreiche Diskriminierungstatbestände beim Marktzugang für ihre Produkte auf Industrieländermärkte. Eine soziale Konditionierung des Handels wurde als weiteres Element gesehen, ihnen Wettbewerbsvorteile (günstige Arbeitsbedingungen) zu entziehen. Um Produkte aus Entwicklungsländern im Welthandel besser zu stellen, wurde ab 1971 das Allgemeine Präferenzsystem (APS)¹⁰ eingeführt, das für Produkte aus Entwicklungsländern einen verbesserten Marktzugang vorsah (vgl. Senti 2001). Diese Ausnahme vom Meistbegünstigungsprinzip im GATT war 1971 erstmals als Ausnahmetatbestand im GATT genehmigt worden und war u.a. auch die Grundlage für weitere Präferenzsysteme in regionalen oder bilateralen Handelsabkommen, wie etwa den Lomé-Abkommen zwischen der EU und den Staaten der AKP-Zone (Afrika, Karibik und Pazifik).

Die Diskussion über die Nutzung von Handelsabkommen zur Durchsetzung anderer Ziele, beispielsweise zur Durchsetzung von Kernarbeitsnormen oder Umweltbedingungen oder der Anerkennung von geistigen Eigentumsrechten, kam aber lange nicht voran und wurde während der Uruguay-Runde (1986-1994) sehr intensiv geführt. Eine Aufnahme von Konditionalitäten zur Durchsetzung anderer als handelspolitischer Ziele gelang in Handelsabkommen erst, nachdem die Aufnahme einer Sozialklausel in das Regelwerk der neuen Welthandelsorganisation formell gescheitert war. Die Europäische Union schuf 1995 ein solches zusätzliches Element im Rahmen ihres Allgemeinen Präferenzsystems, APS+ (plus). Beim APS+ wird eine positive Konditionierung des Präferenzsystems eingeführt. Diejenigen Länder, die relevante Menschenrechtsstandards und Kernarbeitsnormen ratifizierten und umsetzen wollen, können zusätzliche Handelspräferenzen erhalten. Es wurde eigens ein Belohnungssystem eingeführt, um eine Bestrafung zu vermeiden.¹¹ Eine vergleichbare Klausel wurde 1994/95 bei dem Review-Prozess der Lomé-Abkommen in die Europäischen Entwicklungshilfeabkommen aufgenommen. Das zeitgleich überarbeitete Allgemeine Präferenzsystem der USA ist weniger elaboriert, hat dafür aber einen eigenen Sank-

10 APS = Allgemeines Präferenzsystem oder GPS = General System of Preferences.

11 In einigen Fällen kam es in der Folge zum Entzug von Präferenzen auf der Basis des GSP+, so im Falle von Birma (Myanmar) 1997, Weissrussland 2007 und Sri Lanka 2010.

tionsmechanismus.¹² Der US-Präsident kann Handelspräferenzen entziehen, wenn beispielsweise Arbeitnehmerrechte oder geistige Eigentumsrechte verletzt werden.¹³ Das erste komplette GSP+-System positiver Konditionalitäten wurde in der EU 2001 etabliert und ab 2005 erneuert. Das aktuell gültige GSP+ wurde Ende Oktober 2012 angenommen.¹⁴ Das GSP+ genießt im Europäischen Parlament eine breite Unterstützung. Sowohl in der EU als auch in den USA ist der Entzug von Handelspräferenzen aber nicht produktspezifisch, sondern es wird in der Beurteilung die Gesamtumsetzung von Menschenrechten oder Arbeitsstandards in einem Land bewertet, d.h. die nationale Umsetzung der Schutzverpflichtung in diesen Ländern.

Der Versuch zur Einführung von Sozialklauseln in das Handelsrecht zielte darauf ab, für die Durchsetzung von Kernarbeitsnormen oder menschenrechtlichen Standards einen wirkmächtigen Durchsetzungsmechanismus zu schaffen und die Durchsetzung nicht nur freiwilligen Unternehmensinitiativen zu überlassen. Im Rahmen der WTO-Gründung (1994) war mit der Schaffung eines neuen Streitschlichtungsmechanismus ein Durchsetzungsinstrument für das internationale Handelsrecht entstanden, das vergleichbar für die Durchsetzung menschenrechtlicher Standards fehlt. Der Versuch diesen Streitschlichtungsmechanismus auch in Fällen nutzen zu können, in denen Menschenrechts- oder Umweltschutzstandards unterschritten oder verletzt werden, ist in der WTO nicht geglückt. Allerdings werden in den laufenden Streitschlichtungsverfahren inzwischen in gewissen Umfang durchaus Umweltstandards oder menschenrechtliche Überlegungen mit berücksichtigt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Diskussion über Sozialstandards im Welthandel insgesamt nicht wirkungslos geblieben ist. Anfänglich war in handelspolitischen Debatten noch die Position vertreten worden, dass niedrige Standards Wettbewerbsvorteile für Länder darstellen könnten, die jedes Land legitimerweise auch nutzen können sollte. Im Laufe der jahrelangen Debatte hat sich die Akzeptanz der Kernarbeitsnormen und zentraler menschenrechtlicher Standards so erhöht, dass Wettbewerbsvorteile aufgrund von deren Verletzungen nicht mehr als zulässig erscheinen (vgl. Walker 2005). Die Debatte hat dadurch den Boden dafür bereitet,

12 Die USA hatten bereits in anderen bilateralen Handelsabkommen Sozialklauseln untergebracht, so etwa in den Abkommen mit der Dominikanischen Republik und Guatemala. Vgl. eine entsprechende Studie aus dem Jahr 1998: Scherrer/Greven/Frank 1998

13 As a result of „findings of violations of worker rights or intellectual property rights, or other statutory concerns“, US Generalized System of Preferences Guidebook, S. 6, http://www.ustr.gov/webfm_send/1597 (Zugriff: 6. Januar 2013).

14 <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/> (Zugriff: 2. Dezember 2012).

intensiver darüber nachzudenken, mit welchen Instrumenten die Durchsetzung von Kernarbeitsnormen und Menschenrechtsstandards am besten zu erreichen ist. Ab Mitte der 1990er Jahre ging es nicht mehr darum, ob, sondern wie diese Standards umgesetzt werden können. Seitdem wird diskutiert, welche Instrumente besser geeignet sind, Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte zu bewegen: freiwillige oder durchsetzungsbewehrte Instrumente – ein Streit, der sich bis zur Annahme der UN-Leitprinzipien hingezogen hat und weiterhin geführt wird.

ANFORDERUNGEN AN FIRMEN: DIE AUSWIRKUNGEN AUF DIE GESELLSCHAFT

Freiwillige Verhaltenskodizes zielen in der Regel darauf ab, Verletzungen von Arbeits- und Menschenrechtsstandards in den Unternehmen zu vermeiden. Typisch sind hier die Schutzstandards für die eigenen ArbeitnehmerInnen. Diese sind nach wie vor zentrale Themen für verschiedenste Branchen, von der Textil- und Bekleidungsindustrie bis hin zur Informationstechnologieproduktion.¹⁵ Jedoch wurden – wie oben gezeigt – in den letzten Jahren auch die indirekten Effekte von Unternehmenstätigkeiten thematisiert. Die Zivilgesellschaft hat Fälle dokumentiert, die Auswirkungen unternehmerischen Handelns auf die Gesellschaft insgesamt in den Blick nehmen. Dabei kann es sich beispielsweise um Wasserressourcen handeln, die zu Lasten lokaler Gemeinden für den Produktionsprozess genutzt werden, oder um Landvertreibungen aufgrund von Investitionsvorhaben.¹⁶ Mitunter betreiben die Unternehmen auch Lobbyarbeit, um die Ausgestaltung gesetzlicher Regelungen zu beeinflussen, die das eigene wirtschaftliche Umfeld betreffen. Das Team des ehemaligen Sonderbeauftragten der UN für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte hat sich mit vielen Fällen beschäftigt und Regierungen, Unternehmen und die Zivilgesellschaft im Rahmen von verschiedenen regionalen Konsultationen angehört.

Nach dem Abschluss der Uruguay-Runde und der Gründung der WTO (1994) verlagerte sich die Debatte über menschenrechtliche Standards und Transnationale Unternehmen von eher handelspolitischen Debatten hin zur Diskussion von Standards im Kontext von ausländischen Direktinvestitionen und ihrer Regulierung. Im Zusammenhang mit der Einführung bilateraler und multilateraler Investitionsschutzabkommen wurde entsprechend ein sehr breites Spektrum von Unternehmensauswirkungen diskutiert. Das Thema der ausländischer Direktinvestitionen hat in dem Maße stark an

15 Vgl. zur Situation in der IT-Wirtschaft die Materialien der Kampagne "make IT fair". <http://german-watch.org/de/thema/unternehmensverantwortung/projekt-makeitfair>.

16 Für das Thema Landgrabbing vgl.: Anseuw et al. 2012.

Bedeutung gewonnen, wie der Umfang dieser Direktinvestitionen zunahm, vor allem ab Mitte der 80er Jahre. Zeitgleich stieg die Zahl der transnationalen Unternehmen.¹⁷ Zum Schutz der Investitionen von TNCs in anderen Ländern begannen die Industrieländer ab Anfang der 1990er Jahre, verstärkt bilaterale Investitionsschutzabkommen (BITs) abzuschließen. Die Zahl der BITs war bis Ende der 1990er Jahre auf über 2000 Abkommen angestiegen (vgl. UNCTAD 2012). Diese Abkommen dienen vor allem den Schutzinteressen von Unternehmen in anderen Ländern. Sie enthalten in der Regel keine Schutzverpflichtung für mögliche Opfer von Menschenrechtsverletzungen oder Verstößen von Unternehmen im Ausland.

All das hat zu einer Weiterentwicklung des Verständnisses des komplexen Zusammenhangs von Wirtschaft und Menschenrechten beigetragen, bei dem nicht mehr nur die direkten Arbeitsbeziehungen von transnationalen Unternehmen in anderen Ländern in den Blick genommen werden müssen, sondern auch die Auswirkungen der gesamten Unternehmensbeziehungen zu anderen „*stakeholdern*“, etwa zu anliegenden Gemeinden und zur Gesellschaft im Zielland insgesamt. Mehr und mehr wurden und werden in diesen Debatten die Menschenrechte zum entscheidenden Standard. Dies wurde unterstützt durch die Klärungen im Verständnis von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten, die seit der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 enorm vorangekommen sind. Seit 1987 überwacht ein eigener Ausschuss die Einhaltung des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte. Dieser hat durch Allgemeine Bemerkungen viel zur Präzisierung der Normen und Staatenpflichten der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beigetragen. 1999 hat der Ausschuss die erste rechtliche Interpretation eines der Paktrechte, des Rechts auf Nahrung vorgelegt, und in der Folge vergleichbare Allgemeine Bemerkungen zu anderen Paktrechten entwickelt.¹⁸

Die Auseinandersetzungen der 1990er Jahre haben damit die Grundlage dafür gelegt, dass das Verhältnis von Wirtschaft und Menschenrechten heute substantieller diskutiert werden kann und die Bedeutung der Menschenrechte als zentrale Bezugsgrundlage

17 Im UNCTAD Trade and Investment Report werden alle zwei Jahre diese Daten vorgestellt. Allein in der Zeit von 1985 bis 1995 haben sich die ausländischen Direktinvestitionen verfünffacht, von 60 Mrd. US-\$ pro Jahr auf 315 Mrd. US-\$.

18 Die Allgemeine Bemerkung Nr. 12 zum Recht auf Nahrung wurde 1999 angenommen. UN-Doc: E/C.12/1999/5. In der Folge entstanden weitere Allgemeine Bemerkungen u.a. zum Recht auf Bildung (Nr. 13, UN-Doc: E/C.12/1999/10), zum Recht auf Gesundheit (Nr. 14, UN-Doc: E/C.12/2000/4), zum Recht auf Wasser (Nr. 15, UN-Doc: E/C.12/2002/11). Die englischen Originaltexte können auf der Webseite des Hochkommissariats für Menschenrechte eingesehen werden, die deutschen Übersetzungen sind bis 2004 in DIMR 2005 veröffentlicht worden.

nicht mehr in Frage gestellt wird. Zugleich öffneten sie den politischen Spielraum für den intensiven Ausarbeitungsprozess bei der Erarbeitung der UN-Leitprinzipien von 2005 bis 2011. Während es zu Beginn der 1990er Jahre noch gelang, Menschenrechte und Arbeitsnormen als externe, systemfremde Anliegen bei ausländischen Direktinvestitionen zu erachten und ihre Anerkennung und Einhaltung zu einer freiwilligen Unternehmensaktivität zu erklären, so sind Menschenrechte in der Zwischenzeit zum zentralen Referenzpunkt für Unternehmensverantwortung geworden.

2. Verbindlich oder freiwillig – Pole einer lang andauernden Debatte

Deutlich wird die zentrale Bedeutung der Menschenrechte im Bereich der Wirtschaft bei der Einrichtung des *Global Compact* ab dem Jahr 2000. Diese vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan beim Weltwirtschaftsforum in Davos 1999 vorgeschlagene Initiative der Zusammenarbeit von Vereinten Nationen und Transnationalen Unternehmen baut auf der Anerkennung von zehn Prinzipien auf, zu deren Einhaltung sich die Mitgliedsunternehmen in allen Ländern verpflichten. Im Rahmen des ersten Prinzips verpflichten sich Unternehmen, den Schutz der Menschenrechte zu unterstützen und zu achten, im zweiten Prinzip dazu, sicherzustellen, dass sie nicht an Menschenrechtsverletzungen mitschuldig machen. Die Prinzipien 3-6 wiederholen die Einhaltung der Kernarbeitsnormen, die Prinzipien 7-9 den Umweltschutz und Prinzip 10 die Korruptionsbekämpfung. Sechs der zehn Prinzipien befassen sich also mit den Menschenrechten und Kernarbeitsnormen. Vergleichbar deutlich wird die Bedeutungszunahme von Menschenrechtsanliegen auch in anderen Kontexten, wie der Neuformulierung der OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen im Jahr 2011. Die OECD-Leitsätze haben neben der Anerkennung der Kernarbeitsnormen inzwischen ein eigenständiges Menschenrechtskapitel erhalten.

Die Kritik der Zivilgesellschaft am *Global Compact* war von Beginn an sehr spürbar und klar. Den Vereinten Nationen wurde unterstellt, zu leicht ihr Logo für Unternehmen zur Verfügung zu stellen, die sich den zehn Prinzipien verpflichten würden, ohne dass diese allerdings überwacht und ggf. sanktioniert würden. Einen besonderen Aufschrei gab es, als *Nestlé* dem *Global Compact* beitrug, ein Unternehmen, das vom Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen UNICEF jahrzehntelang für den Vertrieb von Babymilchersatzprodukten kritisiert worden war.

Die Zivilgesellschaft unterstützte dagegen umso intensiver einen Prozess und einen Rechtstext, der in einer Arbeitsgruppe der Unterkommission der Menschenrechtskom-

mission¹⁹ seit 1998 in Arbeit war, die „*Draft Norms on the Responsibility of Transnational Corporations*“.²⁰ In dem Dokument wurde festgehalten, dass bereits zahlreiche Rechtspflichten für Unternehmen aufgrund verschiedener Völkerrechtsverträge bestehen. In der Anerkennung dieser bereits vorhandenen Rechtspflichten wurden die Unternehmen zu eigenständigen Pflichtenträgern unter den Menschenrechtskatalogen deklariert. Das Dokument scheiterte dann allerdings in der Menschenrechtskommission. Die Widerstände aus der Wirtschaft und den Unternehmensverbänden wie auch bei vielen Regierungen von Industrieländern waren zu groß. Die Menschenrechtskommission beendet die weitere Bearbeitung 2004 und erklärte, dass das Dokument keine rechtliche Bindung erhalten solle.²¹

Der Versuch eine verbindlichere Interpretation von Verpflichtungen von Unternehmen zu erarbeiten, die langfristig in einen eigenen völkerrechtlichen Vertrag hätte münden können, war gescheitert. Alle die sich im UN-System mit den Verantwortlichkeiten von transnationalen Unternehmen beschäftigten Personen waren danach zu einem Neustart gezwungen.

3. Die UN-Leitprinzipien

Mit einem Neustart beauftragt wurde John Ruggie, Politikprofessor der Harvard Universität, der bereits in den Jahren davor Kofi Annan bei der Einrichtung des *Global Compact* beraten hatte und für das *Global Compact Office* als Berater tätig war. Kofi Annan ernannte Ruggie 2005 zu seinem Sonderbeauftragten für das Thema Wirtschaft und Menschenrechte. Drei Jahre später legte Ruggie dem Menschenrechtsrat seinen konzeptionelle Rahmen zur Behandlung des Themenfeldes Wirtschaft und Menschenrechte vor. Der Rahmen wurde als „*Protect, Respect and Remedy Framework*“ bekannt und ist seitdem von den verschiedensten Stakeholdern als Referenzrahmen akzeptiert worden. Ruggie wurde in der Folge vom Menschenrechtsrat beauftragt,

19 Die Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights war ein Hilfsorgan der Menschenrechtskommission und bestand aus 26 Experten. Sie hatte die Möglichkeit, auch auf eigenen Wunsch hin aktiv zu werden. 1998 hatte sie eine Working Group on Transnational Corporations gegründet, in der bis 2003 die Draft Norms erarbeitet wurden.

20 Der Prozess hatte bereits Vorläufer bei den Vereinten Nationen. Auf Empfehlung des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen war bereits 1973 eine UN-Commission on Transnational Corporations gegründet worden, mit dem damaligen Ziel, einen Verhaltenskodex für TNCs zu erarbeiten. Die Kommission hat bis zu ihrer Auflösung 1994 über 20 Jahre hinweg versucht, einen solchen Verhaltenskodex zu schaffen, konnte aber keinen Konsens zwischen Industrie- und Entwicklungsländern erzielen.

21 Vgl. The Kenan Institute for Ethics (2012).

Empfehlungen zu erarbeiten, wie Staaten Verletzungen durch den privaten Sektor vermeiden können, welche Verantwortlichkeiten private Akteure übernehmen sollten und welche Beschwerde- und Entschädigungsmechanismen für Menschen entwickelt werden sollten, deren Menschenrechte durch Unternehmensaktivitäten beeinträchtigt würden.²² In den nächsten drei Jahren organisierten Ruggie und sein Team verschiedene Konsultationen mit den unterschiedlichen Stakeholdern, Regierungen, Unternehmen und Zivilgesellschaft. Ruggie hat es durch den intensiven Konsultationsprozess geschafft, alle Beteiligten vor allem die Wirtschaft und die Vertreter der OECD-Staaten mit im Prozess zu halten. Im Juni 2011 stellte er dann die auf der Grundlage der Konsultationen erarbeiteten Leitprinzipien vor, die in der Folge im Menschenrechtsrat einstimmig angenommen wurden und in der Öffentlichkeit von den verschiedenen Stakeholdern Zustimmung erfahren haben. Die weite Zustimmung gibt dem Dokument und dem Prozess der Erarbeitung eine ausgesprochen hohe Legitimität.

Ruggie selbst charakterisiert den Beitrag der Leitprinzipien in der Einleitung wie folgt: *„The Guiding Principles’ normative contribution lies not in the creation of new international law obligations but in elaborating the implications of existing standards and practices for states and business; integrating them within a single, logically coherent and comprehensive template; and identifying where the current regime falls short and how it could be improved.“*²³ Die Leitprinzipien kreieren dementsprechend keine neuen Verpflichtungen, sondern fassen zusammen, was an menschenrechtlichen Verpflichtungen für Staaten und an Verantwortlichkeiten für Unternehmen bereits gibt.

Die 31 Leitprinzipien folgen dem konzeptionellen Rahmen von 2008 (*Protect, Respect and Remedy*). Sie beruhen auf der Anerkennung der bestehenden Verpflichtungen von Staaten (*Protect* – Schutzpflicht), der Verantwortlichkeiten von Wirtschaftsunternehmen, dem geltenden Recht Folge zu leisten und die Menschenrechte zu achten (*Respect* – Achtungspflicht), sowie der Notwendigkeit, bei Rechtsverletzung angemessene und wirksame Abhilfe zu schaffen. Ruggie hatte in seinem Rahmenkonzept sicherlich gewollt die Pflichtentrias als Vorlage genommen, mit der in der Literatur inzwischen die Staatenpflichten für Menschenrechte kategorisiert werden: Achtung, Schutz und Gewährleistung. Die Nähe zur anerkannten Pflichtentrias hat sicherlich mit dazu beigetragen dem Rahmen von Ruggie viel Unterstützung zu sichern. Ruggies Verwendung der Achtungspflicht weicht natürlich von der eigentlichen Trias ab, da er

22 U.N. Human Rights Council: Resolution 8/7: Mandate of the Special representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, June 18, 2008.

23 U.N. Doc: A/HRC/17/31 (2011), para 14.

damit unternehmerischen Verantwortlichkeiten aufgreift und nicht die Staatenpflicht der Achtung.

SCHUTZPFLICHT DES STAATES

Die ersten zehn Leitprinzipien beschreiben die Schutzpflicht des Staates. Mit dieser Beschreibung greift Ruggie auf, was sich als Verständnis der Schutzverpflichtungen von Staaten in den letzten Jahren entwickelt hat. Staaten sind dazu verpflichtet, alle Menschen, die auf ihrem Territorium leben, vor Übergriffen Dritter zu schützen. Der Staat hat dementsprechend die Verpflichtung alle Unternehmen zu regulieren und kontrollieren, die auf seinem Territorium operieren. Die Schutzpflicht ist dementsprechend eine Verhaltensnorm und Staaten sind nicht „per se“ Verantwortlich für Verletzungen von Menschenrechtsnormen durch Dritte. Allerdings kommt es zum Bruch der Menschenrechtsverpflichtungen, wenn die Verletzungen den Staaten zugeschrieben werden können, wenn beispielsweise die Firma in Staatsbesitz ist, oder wenn ein Staat es versäumt hat, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Verletzungen durch private Akteure zu verhüten, zu untersuchen, zu ahnden und wiedergutzumachen.²⁴

Schwieriger ist die Diskussion über die extraterritoriale Geltung der Schutzpflicht. Inwieweit haben Staaten im Völkerrecht die Verpflichtung die extraterritorialen Aktivitäten von in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Firmen zu kontrollieren? Was kann von Staaten hinsichtlich der Kontrolle erwartet werden? Ruggie verlässt im zweiten Leitprinzip erneut nicht den derzeitigen Rahmen völkerrechtlicher Interpretation.²⁵ Grundsätzlich, so fasst er die Debatte zusammen, gebe es keine extraterritorial völkerrechtliche Schutzpflicht, d.h. Staaten müssten nicht automatisch das extraterritoriale Verhalten ihrer Unternehmen regulieren.²⁶ Allerdings formuliert Ruggie die Erwartung deutlich, dass Staaten gegenüber den Unternehmen, die in ihrem Hoheitsgebiet angesiedelt sind, Menschenrechte in ihren gesamten Geschäftstätigkeit berücksichtigen, d.h. inklusive der Zulieferbeziehungen entlang der Wertschöpfungskette. Staaten sind völkerrechtlich auch nicht gehindert, eine entsprechende Regulierung von Unternehmen zu ergreifen, wenn dies in ihrem Rechtssystem möglich ist. Ruggie verweist auf

24 Vgl. Kommentar zu Guideline 1 (A/HRC/17/31 (2011).

25 Es gibt allerdings eine Reihe von Völkerrechtlern, die dezidiert Argumente vortragen, warum es eine solche Schutzpflicht geben sollte, beispielsweise Skogly (2006),.

26 Ruggie hatte am Anfang seines Mandates eine Studie anfertigen lassen (Mapping), die die Spruchpraxis von Vertragsausschüssen und Gerichten analysierte: Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for corporate Acts. UN-Doc: A/HRC/4/35 (2007). In diesem Bericht kommt Ruggie zum Schluss: „that the treaty bodies guidance suggests that the treaties do not require States to exercise extraterritorial jurisdiction over business abuse“. Gleichzeitig formulierte er dort „... that treaties do not prohibit states from doing so ...“ (para 15).

die Gründe für Staaten, eine solche Regulierung anzustreben: Für Firmen werden ihre eigenen Operationen berechenbarer, da sie kohärent und konsistent auftreten, für den Staat geht es um den eigenen Ruf. Bis hierhin bleibt Ruggie seiner Linie treu: Die Unternehmen gewinnt er, indem er an die interne wirtschaftliche Rationalität appelliert und an der Linie konsequent festhält, keine eigene völkerrechtliche Bindung von Unternehmen zu fordern. An dieser Stelle hat Ruggie scharfe Kritik von zivilgesellschaftlichen Gruppen erhalten, die diese Position als zu konservativ zurückweisen.²⁷ Dennoch weisen die Leitlinien an vielen Stellen über diese Grundlinie hinaus und ermutigen sowohl Staaten wie Unternehmen dezidiert sich der Achtung und dem Schutz der Menschenrechte zu verpflichten. Es dürfte dieses Bauprinzip sein, eine konservative Grundlinie mit erkennbarer Grenzerweiterung an einigen Stellen, das erklären hilft, warum Ruggie einen so konsensfähigen Entwurf vorgelegt hat.

So verharrt Ruggie nach der Festlegung dieser Linie nicht nur im Kosten-Nutzen Kalkül, sondern formuliert Schlussfolgerungen, die gleichzeitig darüber hinaus weisen, insbesondere gibt er Gründe für Staaten an, die extraterritorialen Aktivitäten von Unternehmen zu kontrollieren. So formuliert Ruggie in Leitprinzip 3 die generellen Erwartungen an Staaten, bei der Umsetzung der Schutzverpflichtung Rechtsvorschriften durchzusetzen, deren Ziel es ist, von Wirtschaftsunternehmen die Achtung der Menschenrechte zu verlangen, und die sicherstellen, dass sonstige Rechtsvorschriften für Unternehmen diese nicht daran hindern, Menschenrechte zu achten. Auch sind die Unternehmen zu ermutigen, darüber zu berichten, wie sie Menschenrechte umsetzen. Auf alle Fälle sollten Staaten den Unternehmen Handlungsanleitungen an die Hand geben, wie sie Menschenrechte in ihrer gesamten Geschäftstätigkeit achten können. Damit verlässt Ruggie den Rahmen einer Schutzverpflichtung, die sich vor allem auf den nationalen Rahmen bezieht. Unternehmen sollen „*all business*“ entlang der gesamten Wertschöpfungskette in den Blick nehmen, wenn es um die Achtung von Menschenrechten geht.

Staaten sollen Unternehmen extraterritorial auf alle Fälle regulieren, wenn sie die Firmen selbst besitzen oder kontrollieren, oder wenn die Firmen von staatlichen Stellen erhebliche Unterstützungen oder Dienstleistungen erhalten (Leitprinzip 4), beispielsweise bei Finanzierungen über Exportkreditversicherungen. Umgekehrt sollen Staaten auch sicherstellen, wenn sie bei Unternehmen Güter oder Dienstleistungen einkaufen, dass diese bei der Herstellung solcher Produkte oder Dienstleistungen

27 Joint Civil Society Statement on the Draft Guiding Principles on Business and Human Rights (31. January 2011), verfügbar auf der Webseite von FIDH: www.fidh.org/Joint-Civil-Society-Statement-on-the-draft.9066.

keine Menschenrechte verletzt haben (Leitprinzip 5). Staaten sollen die Achtung der Menschenrechte bei Unternehmen unterstützen, die im Rahmen öffentlicher Beschaffungsaufträge ausgewählt werden (Leitprinzip 6). Staaten sollen bei Auslandsinvestitionen in Konfliktregionen Unternehmen darin unterstützen, dass sie nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen und eine Kooperation mit Unternehmen ausschließen, die zu schweren Menschenrechtsverletzungen beitragen haben. Mit diesen Bestimmungen weist Ruggie darauf hin, was Staaten alles tun können, um Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte zu bewegen und dies geht weit über ein rein innerstaatliches Verständnis der Schutzverpflichtungen hinaus. Zivilgesellschaftliche Organisationen aber auch einige Vertragsausschüsse gehen in ihrer Anerkennung einer extraterritorialen Schutzpflicht allerdings noch weiter, wie später gezeigt werden wird. Ruggie betont zudem, dass Staaten bei der Aushandlung neuer internationaler Verträge oder wenn sie in multilateralen Institutionen tätig sind, keine neuen Absprachen oder Regelungen treffen sollen, die es Staaten erschweren, ihre Schutzpflicht auszuüben, oder die Unternehmen daran hindern, Menschenrechte zu achten.

ACHTUNGSPFLICHT DER UNTERNEHMEN

Zu Beginn der Ausführungen zur zweiten Säule, zur Verantwortlichkeit von Unternehmen, formuliert Ruggie die Reichweite seiner Leitlinien für Unternehmen. Die Verantwortlichkeit ist ein Standard „*of expected conduct*“, d.h. ein von allen Unternehmen zu erwartender Verhaltensstandards und damit explizit keine Rechtspflicht, sondern eine Erwartung an die Unternehmen. Auch hier bleibt Ruggie seiner Grundausrichtung treu, keine völkerrechtlichen Verpflichtungen für Unternehmen zu formulieren. Dennoch sind die Leitlinien erneut keinesfalls nur defensiv formuliert, sondern verlangen von Unternehmen einen ernstzunehmenden Einsatz dafür, keinen Schaden anzurichten und die Menschenrechte zu achten und zu fördern. Ruggie fordert, dass Unternehmen die direkten wie die indirekten Effekte ihres Handelns berücksichtigen müssen und bei allen Geschäftstätigkeiten die nötige Transparenz zeigen und Betroffene beteiligen sollen. Unternehmen sollen dabei die gesamte Wertschöpfungskette in den Blick nehmen und alle Aktivitäten berücksichtigen. Es wird erwartet, dass sie die gebotene Sorgfalt („*due diligence*“) aufwenden, um sicherzustellen, dass sie nicht zu Menschenrechtsverletzungen beitragen. Mit dem Begriff der „*due diligence*“ wählte Ruggie einen Fachbegriff ökonomischer Risikoanalyse, zum einen um seinen Ansatz so zu formulieren, dass er in die Managementabläufe von Unternehmen integrierbar ist, zum anderen, weil er bei Unternehmen für die ökonomische Systemlogik werben möchte; denn die Umsetzung von Menschenrechten wird als nützlich beschrieben, sie

vermeidet Imageprobleme, Anwaltskosten etc. „*Human rights due diligence*“ umfasst Instrumente wie eine menschenrechtsbasierte Risikoanalyse, regelmäßige menschenrechtliche Folgeabschätzungen („*human rights impact assessments*“) und eine Auswertung von Unternehmensaktivitäten. Erwartet wird von Unternehmen ein explizites „*Commitment*“ (Verpflichtung) zur Achtung der Menschenrechte.

ZUGANG ZU RECHTSMITTELN UND ABHILFE

Die dritte Säule von Ruggies Rahmen umfasst sieben Leitprinzipien die sich mit Rechtsmitteln, Beschwerdemechanismen und Abhilfe befassen. Dahinter steht die grundlegende Überlegung, dass Unternehmen gerade angesichts oft hochkomplexer Wertschöpfungsketten – selbst bei Einsatz der gebotenen Sorgfalt – möglicherweise nicht alle Risiken rechtzeitig im Vorfeld antizipieren. Deshalb müsse es funktionierende Rechtsmittel geben, die offen sind für alle, denen Schaden zugefügt wurde. Der dritten Säule kommt in den UN-Leitlinien insgesamt eine wichtige Bedeutung zu, denn Ruggie verweist im Kommentar zum Leitprinzip 25 darauf, dass die staatliche Schutzpflicht schnell bedeutungslos wird, wenn es Staaten unterlassen, angemessene Schritte zu unternehmen, um mittels wirksamer gerichtlicher Mechanismen Missstände und Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu untersuchen und zu bestrafen. Der Staat müsse für die Betroffenen Zugang zu Beschwerdeverfahren und effektivem Rechtsschutz sicherstellen, der gerichtliche, außergerichtliche und administrative Regeln umfassen solle. Im Fokus stehen dabei Rechtsmittel zur Behandlung von Verletzungstatbeständen, die auf dem Hoheitsgebiet oder in der Jurisdiktion der Staaten stattgefunden haben. Damit nimmt das *Ruggie-Framework* eine Begrenzung vor auf Fälle, die in der Hoheitsgewalt des jeweiligen Staates stattfinden. Eine extraterritoriale Gerichtsbarkeit wird in den Leitlinien nicht diskutiert, wobei auch hier gilt, dass Unternehmen ihre gesamte Wertschöpfungskette im Blick haben sollen. Zumindest bei nicht-staatlichen Beschwerdemechanismen sollte es aber möglich sein, dass Beschwerden entlang der gesamten Wertschöpfungskette vorgetragen werden können.

Im Kommentar zur Leitprinzip 26 verweist Ruggie auf die zu erwartenden Schwierigkeiten, die gerade schwächere Personen bei der Inanspruchnahme rechtsstaatlicher Instrumente gegenüber sehr mächtigen Akteuren haben können, zu denen transnationale Unternehmen gehören. Er verweist auf weitere mögliche Probleme bei der Rechtsdurchsetzung wie Korruption und die Nichtbeachtung von Urteilen durch die Exekutive. Gefordert wird in den Leitprinzipien deshalb, die Zugangshürden für besonders benachteiligte Gruppen abzusenken und diese in der Einforderung fairer

Verfahren zu unterstützen. Dennoch wird in vielen Ländern eine rechtsstaatliche Durchsetzung nicht leicht werden.

Eingedenk dieser Schwierigkeiten ermutigen die Leitprinzipien auch die Nutzung außergerichtlicher Beschwerdeverfahren (Leitprinzip 27), wie etwa die Inanspruchnahme Nationaler Menschenrechtsinstitutionen oder nicht-staatlicher Beschwerdemechanismen, die sich mit von Unternehmen verursachten Schäden an den Menschenrechten befassen. Damit verweisen die Leitlinien auch auf positive Möglichkeiten unternehmensinterner Beschwerdemechanismen, deren Chance vor allem in der schnellen Bearbeitung von Beschwerden und der schnellen Gewähr von Abhilfe liegt und die dort zum Einsatz kommen können, wo der Rechtsstaat kaum oder nicht funktioniert bzw. sich Gerichtsverfahren als äußerst langwierig erweisen. An der Einbeziehung solcher firmeninternen Beschwerdemechanismen in die Leitprinzipien gab es in der Ausarbeitungsphase viel Kritik von zivilgesellschaftlichen Organisationen, da sie große Machtungleichgewichte zwischen den Firmen und den Betroffenen sahen und kaum mit fairen Verfahren bzw. mit einer offenen Zugänglichkeit solcher Verfahren für gravierende Beschwerden rechneten. In dem Leitprinzip 31 hat Ruggie deshalb Kriterien für die Wirksamkeit außergerichtlicher Beschwerdemechanismen formuliert. Insgesamt misst Ruggie den Beschwerdemechanismen eine besonders hohe Bedeutung bei der Wahrnehmung, Bearbeitung und Abhilfe von Verletzungen durch Unternehmen bei, deren effektive Einlösung allerdings nicht leicht sein wird.

Insgesamt ist mit Blick auf die Leitlinien und den Prozess ihrer Ausarbeitung festzuhalten, dass es Ruggie gelungen ist, einen klaren Analyserahmen zu entwickeln und eine breite Unterstützung für die Leitprinzipien zu mobilisieren. Sie stellen derzeit den anerkannten Rahmen dar, um über die Menschenrechte und Unternehmen zu sprechen. Sie haben in der Folge bereits Einfluss gezeigt bei der Ausarbeitung weiterer internationaler Dokumente, wie bei der Neuüberarbeitung der OECD Leitsätze für multinationale Unternehmen oder den „Freiwilligen Leitlinien für die Nutzung von Land, Fischgründen und Wäldern“ der UN-Organisation für Ernährung und Landwirtschaft (FAO), in denen Textpassagen oder Grundgedanken übernommen wurden. Im Blick zurück auf die Behandlung des Themas der Sozialklauseln in internationalen Handelsabkommen und auf die Entwicklung der OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen stellen sie einen Etappenschritt dar, indem sie die Verantwortlichkeiten von Unternehmen für die Achtung und die Umsetzung der Menschenrechte klar benennen. Sie beschreiben umfangreich, was Staaten alles unternehmen können, um ihrer Schutzpflicht nachzukommen. Eine solche elaborierte Beschreibung kann helfen, gerade in Staaten mit schwächerer Exekutive und kaum

funktionierender Gerichtsbarkeit über die Rollen von Staaten und ihre Governance Funktionen nachzudenken und pragmatische Lösungen in den Blick zu nehmen.

Die Leitprinzipien von Ruggie gehen allerdings auf einige besonders problematische Konstellationen nicht oder nicht ausreichend ein. Sie diskutieren beispielsweise nicht, wie mit Staaten umgegangen werden soll, die wissentlich bzw. gezielt ihrer Schutzpflicht nicht nachkommen, sei es, weil sie ausländische Direktinvestitionen anziehen wollen, oder sei es, weil sie direkt an den wirtschaftlichen Erfolgen der Unternehmen beteiligt sind. Sie diskutieren nur im Ansatz, wie mit Unternehmen umgegangen werden kann, die gezielt Menschenrechtsstandards missachten und verletzen. Die Leitprinzipien erwähnen, dass solche Unternehmen auch von öffentlichen Beschaffungswesen ausgeschlossen werden können. Insgesamt wird in den Leitlinien wenig darüber nachgedacht, welches Instrumentarium der Staatengemeinschaft zur Verfügung steht, um mit solchen Unternehmen umzugehen. Zwar verweist Ruggie auf die Problematik einer nicht-funktionierenden Rechtsstaatlichkeit in vielen Ländern und spricht Möglichkeiten an, wie besonders Benachteiligte bei der Rechtsdurchsetzung besser unterstützt werden können. Das grundsätzliche Problem der Machtasymmetrie zwischen Betroffenen und großen transnationalen Unternehmen ist damit aber noch nicht behoben und nicht ausreichend behandelt.

4. Extraterritorialität Staatenpflichten und Transnationale Unternehmen

Angesichts dieser Grenzen der UN-Leitprinzipien ist zu diskutieren, inwieweit und ob Unternehmen für ihre Verhalten bzw. ihre möglichen Verletzungen in anderen Ländern nicht auch in ihrem Heimatland zur Verantwortung gezogen werden können. Beziehungsweise es gilt zu prüfen, wie die Unternehmen reguliert werden müssten, um solche Verletzungen effektiver zu vermeiden.

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben seit gut zehn Jahren Fälle dokumentiert, in denen grenzüberschreitende Verantwortlichkeiten von Staaten, aber auch von privaten Akteuren beschrieben werden. Das Ziel war es aufzuzeigen, dass die Betroffenen von Menschenrechtsverletzungen die Verantwortlichen mit den derzeitigen Umsetzungsinstrumenten für Menschenrechte nicht oder nicht angemessen zur Verantwortung ziehen können.²⁸ In vielen der Fälle erleben die Betroffenen, dass sie im nationalen Rechtssystem entweder keine Klagemöglichkeiten haben oder dort die

²⁸ Seit 2012 gibt es eine veröffentlichte Darstellung verschiedener Fälle: Coomans /Künnemann (2012).

Verantwortlichen für Verletzungen (Investoren, Entwicklungshilfeakteure) nicht zur Verantwortung gezogen werden können. John H. Knox verweist darauf, dass viele dieser menschenrechtlichen Verstöße gerade in Entwicklungsländern stattfinden, die nur über ein ineffektives Rechtssystem verfügen. Gerade wenn das Zielland der Investitionen unwillig oder unfähig ist, Unternehmen angemessen zu regulieren, sei es nötig darüber nachzudenken, inwieweit die Staaten verpflichtet sind, die Betroffenen vor Verstößen zu schützen. Die Nationalität der transnationalen Unternehmen biete dazu ein der besten Möglichkeiten (vgl. Knox 2012). Deshalb entstand in der Zivilgesellschaft die Motivation zu prüfen, ob solche Akteure nicht auch in ihren Heimatländern für die Auswirkungen ihrer Maßnahmen zur Verantwortung gezogen werden können, oder möglicherweise schon im Vorfeld gesetzlich dazu verpflichtet werden können, durch menschenrechtliche Risikoanalysen eventuelle Verletzungen von Menschenrechten bei unternehmerischem Handeln auszuschließen. Um solche Verantwortlichkeitslücken (*accountability gaps*) zu schließen, haben zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaftler im Rahmen eines mehrjährigen Prozesses zusammengearbeitet. Ergebnis sind die „Maastrichter Prinzipien über die extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte“.²⁹

In den Maastricht-Prinzipien wird festgehalten, dass Schutzlücken im Menschenrechtsschutzsystem geschlossen werden müssen. Die Autoren gehen davon aus, dass die drei grundsätzlichen Verpflichtungsarten für Staaten im Menschenrechtsschutz, also die Verpflichtung zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung, sowohl auf dem eigenen Hoheitsgebiet eines jeden Staates gelten als auch extraterritorial. Der beste Schutz der Menschenrechte ist gegeben, wenn die Rechte im Rahmen nationaler Regelungen so geschützt sind, dass auch internationale Akteure wie transnationale Unternehmen sich an die Standards halten müssen. Eine solche nationale Umsetzung der Schutzverpflichtung ist in der Realität vieler Länder selten vorzufinden; viele Länder sind zu schwach, private Akteure angemessen zu regulieren, bzw. ihnen fehlen die Mittel, eine Regulierung angemessen durchzusetzen. Den Umfang der extraterritorialen Verpflichtung wird in den Prinzipien 8 bis 18 beschrieben. Staaten sind den Maastricht-Prinzipien zufolge verpflichtet, die Umsetzung der Menschenrechte in solchen Situationen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, (Prinzip 9) in denen sie jenseits ihres Hoheitsgebietes (a) eine „effektive Kontrolle“ ausüben, (b) in denen ihr Handeln oder ihr Unterlassen von Handlungen in anderen Ländern „vorhersehbare

²⁹ Der Text der Maastricht-Prinzipien befindet sich im Anhang der vorliegenden Zeitschrift. Siehe auch den Kommentar zu den Maastricht Prinzipien von De Schutter et al. (2012) in *Human Rights Quarterly*.

Effekte“ zeitigen, die zu Menschenrechtsverletzungen führen, oder in denen Staaten, allein oder gemeinsam, in einer *Position sind, entscheidenden Einfluss zu nehmen* oder Maßnahmen zu ergreifen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auch extraterritorial umzusetzen oder deren Verletzung zu vermeiden.

Bei der Ausformulierung der Prinzipien zur Schutzpflicht gehen die Maastricht-Prinzipien davon aus, dass Staaten die Schutzpflicht auch extraterritorial anwenden sollen. Allerdings erkennen die AutorInnen, dass es dabei Grenzen des Einflusses gibt. Staaten sollen dort, wo sie in der Position sind zu regulieren (Prinzip 24), dies auch tun, vor allem eigenen Staatsangehörigen gegenüber sowie hinsichtlich von Unternehmen, die ihren Hauptsitz in ihrem Land haben. Gefordert ist der Staat auch in Situationen, in denen es eine direkte Verbindung zwischen dem Staat und dem zu kontrollierenden Unternehmen gibt oder in denen ein Staat in der Position ist, ein Unternehmen ggfs. zu beeinflussen, beispielsweise im öffentlichen Beschaffungswesen (Prinzip 26).

Während einige AutorInnen darauf verweisen, dass eine solche weite Interpretation auch von dem Sozialpaktausschuss getragen wird, der in vielen Allgemeinen Bemerkungen ein eigenes Kapitel zu internationalen oder extraterritorialen Verpflichtungen verfasst hat (vgl. Knox 2012: 80), weisen andere AutorInnen darauf hin, dass die Allgemeinen Bemerkungen in der Regel nur das Hilfsverb „*should*“ verwenden. In einer Analyse der bisherigen völkerrechtlichen Spruchpraxis zur Anwendbarkeit des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte auf Unternehmen kommt Jochen von Bernstorff (2011) zur Schlussfolgerung, dass auch der UN-Sozialpaktausschuss die Anwendbarkeit des Paktes zumindest auch an das Kriterium der kontrollierenden Herrschaftsgewalt geknüpft sehen möchte, vergleichbar der Spruchpraxis des UN-Menschenrechtsausschusses oder auch des Internationalen Gerichtshofes im Gutachten zur israelisch-palästinensischen Mauer. Eine solche faktische Kontrolle hat ein Staat aber kaum bei privaten Unternehmen, selbst, wenn sie im Land angesiedelt sind. Damit zusammen hängen Fragen, inwieweit Staaten für menschenrechtswidrige Praktiken von Unternehmen, die in ihrem Land angesiedelt sind, haftbar gemacht werden können. Wann liegen Verletzungen der extraterritorialen Schutzpflichten vor, welche Möglichkeiten effektiverer Kontrolle bestehen, um diese zu vermeiden? Dies sind Fragen, die einer weiteren Klärung bedürfen.

An dieser Stelle setzen die Maastricht Prinzipien an, in dem sie erläutern, wo es potenziell für Staaten Möglichkeiten gibt, Unternehmen zu kontrollieren. Sie formulieren eine Rechtspflicht für den Schutz dort, wo Einflussmöglichkeiten des Staates auf private Akteure bestehen. Dies geht aber über die Spruchpraxis und auch zunächst über den Text der UN-Leitprinzipien hinaus, in denen Ruggie formuliert

hatte, dass ein Bruch der menschenrechtlichen Verpflichtungen von Staaten nur dann vorliegt, wenn sie ihnen zugeschrieben werden können.³⁰ Allerdings enthalten auch die UN-Leitprinzipien sehr viele Ideen, wie Staaten das Verhalten von Unternehmen, die in ihrem Land angesiedelt sind, besser anleiten und positiv motivieren können, um Menschenrechte in anderen Ländern zu achten. Wie in den Maastricht-Prinzipien weisen auch die Leitprinzipien Ruggies auf die Möglichkeiten der Unternehmensbeeinflussung hin, die bestehen, wenn Unternehmen staatlicherseits gefördert werden oder in größerem Umfang im öffentlichen Beschaffungswesen eingebunden sind.

Deutlich wird, dass bei dem Versuch, eine größere menschenrechtliche Rechenschaftspflicht für private Akteure einzuführen, neue Wege begangen werden müssen und Staaten ihre vorhandenen Möglichkeiten ausschöpfen sollen, um das Verhalten von Unternehmen zu beeinflussen und die vorhandenen „*accountability gaps*“ zu schließen. Unterschiedlich ist der Ansatz der beiden Vorhaben. Ruggie macht pragmatische Vorschläge, wie die Regierungen von OECD-Staaten und die Unternehmen selbst verantwortlicher mit den vorhandenen Menschenrechtsproblemen umgehen können und argumentiert utilitaristisch mit den Kosten-Nutzen-Argumenten einer ökonomischen Risikoanalyse („*due diligence*“). Die AutorInnen der Maastricht-Prinzipien machen Vorschläge, wie rechtsdogmatisch die Lücken geschlossen werden könnten, setzen der Ausdehnung einer extraterritorialen Schutzpflicht aber auch enge Grenzen. Die Zivilgesellschaft plädiert für eine Anerkennung der Verantwortung von Heimatstaaten für die menschenrechtliche Regulierung und Kontrolle Transnationaler Unternehmen und möchte diese Verantwortung soweit ausdehnen, dass Firmen auch im Heimatstaat für Schäden, die sie extraterritorial verursacht haben, verklagt werden können.

Die Debatte wird in den kommenden Jahren unter anderem entlang von Fällen und der weiteren völkerrechtlichen Spruchpraxis weiter entwickelt werden müssen. Von Bernstorff verweist darauf, dass auch andere Wege der Begründung völkerrechtlicher Pflichten des Heimatstaates von Unternehmen in Zukunft stärker in den Blick genommen werden sollten, wie völkerrechtliche Kooperationspflichten oder das Beihilfeverbot.³¹ Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass in den letzten 20 Jahren eine weite Wegstrecke zurückgelegt worden ist bezüglich der Anerkennung dessen, dass ökonomische Akteure menschenrechtliche Standards in all ihren Aktivitäten als Grundlage achten und fördern müssen. Der Rückblick auf die handelspolitischen Debatten der 1990er Jahre macht deutlich, dass seitdem völkerrechtlich geklärt wer-

³⁰ Siehe UN-Leitprinzipien, Kommentar zu Prinzip 1.

³¹ Bernstorff 2011: 57-61.

den konnte, wie zentral die Bedeutung von Arbeitsnormen, des menschenrechtlichen Diskriminierungsverbots und auch der indirekten Auswirkungen unternehmerischer Aktivitäten auf die Menschenrechte ist und dass diese grundsätzlich in den Blick genommen werden müssen, sowohl von den Unternehmen selbst – unter Beachtung der „gebotenen Sorgfalt“ – als auch von den Staaten zumindest überall dort, wo sie Einflussmöglichkeiten haben, beispielsweise bei der Aushandlung neuer Verträge oder ihrem Handeln in internationalen Organisationen. Ein modernes Verständnis von Produktqualität muss die Herstellungsbedingungen des Produktes mit einbeziehen.

Was allerdings bis heute fehlt, sind Durchsetzungsmöglichkeiten für Menschenrechtsstandards. Auch die UN-Leitprinzipien sind unter der Maßgabe entwickelt worden, dass Unternehmen keine Pflichtenträger sind, sondern Verantwortlichkeiten haben. Im Handelsrecht wie auch im internationalen Schutzrechte für Investitionen gibt es bindende Streitschlichtungsverfahren, die für die Durchsetzung der Menschenrechte vergleichbar fehlen. Diese instrumentelle Ungleichbehandlung unterschiedlicher Rechtsbereiche im Völkerrecht bleibt auf absehbare Zeit eine Grenze für die Durchsetzung von Menschenrechten im Handeln wirtschaftlicher Akteure. Allerdings stellt die Stärkung der Menschenrechte als nunmehr zentralen Bezugspunkt für die Wirtschaft, die mit den UN-Leitprinzipien erreicht wurde, einen bemerkenswerten Schritt dar zum erfolgreichen weiteren *mainstreaming* der Menschenrechte im Bereich der Wirtschaft.

Literatur

- Amao, Olufemi 2011: Corporate Social Responsibility, Human Rights and the Law. Multinational Corporations in developing countries. London/New York.
- Anseeuw, Ward/Alden Wily, Liz/Cotula, Lorenzo/Taylor, Michael 2012: Land rights and the Rush for Land. Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project, Rome.
- Bernstorff, Jochen v. 2011: Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 49, 34-63.
- Beyerlin, Ulrich 2005: Umweltschutz und Menschenrechte, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), 525-542.
- Coomans, Fons/Künnemann, Rolf (eds.) 2012: Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, Cambridge/Antwerp/Portland.
- De Schutter, Olivier et al. 2012: Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, in: Human Rights Quarterly, Vol. 34, No. 4, 1084-1169.
- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR) 2005: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Baden-Baden.
- Knox, John H. 2012: The Ruggie Rules: Applying Human Rights Law to Corporations, in: Mares,

- Radu (ed.): The UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Foundations and Implementation, Leiden u.a., 51-83.
- Scherrer, Christoph/Greven, Thomas/Frank, Volker 1998: Sozialklauseln. Arbeiterrechte im Welt-handel, Münster.
- Senti, Richard 2001: WTO – Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde, 3. Auflage, Zürich.
- Skogly, Sigrun 2006: Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation, Intersentia, Antwerp-Oxford.
- The Kenyan Institute for Ethics 2012: The U.N. Guiding Principles on Business and Human Rights: Analysis and Implementation, by Christine Bader“, abrufbar unter: <http://kenan.ethics.duke.edu/humanrights/resources/u-n-guiding-principles-on-business-and-human-rights>.
- UNCTAD 2012: Trade and Investment Report 2012, Genf.
- Walker, Simon 2005: Mainstreaming Human Rights in the WTO – Making Headway? in: Windfuhr, Michael (ed.): Beyond the Nation State – Human Rights in Times of Globalization, Uppsala, 75-95
- Windfuhr, Michael 2005 (ed): Beyond the Nation State – Human Rights in Times of Globaliza-tion, Uppsala.

Schutz und Durchsetzung von Menschenrechten



The Protection of Human Rights at the Beginning of the 21st Century

Colloquium in Honour of Professor
Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg Ress
on the Occasion of his 75th Birthday

Herausgegeben von
Prof. Dr. Jürgen Bröhmer
2012, 253 S., geb., 59,- €
ISBN 978-3-8329-7308-7

*(Schriften des Europa-Instituts der Universität
des Saarlandes - Rechtswissenschaft, Bd. 88)*

www.nomos-shop.de/14469

Der Band beinhaltet die Vorträge des wissenschaftlichen Kolloquiums anlässlich der Feier des 75. Geburtstages von Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg Ress, langjähriger Direktor des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes und ehemaliger deutscher Richter am EGMR in Straßburg.



Die universelle Durchsetzung der Menschenrechte

Utopie oder Realität?

Von Rⁱⁿ Dr. Tanja Ghajati
2012, 346 S., brosch., 64,- €
ISBN 978-3-8329-5117-7

*(Düsseldorfer Schriften zu Internationaler
Politik und Völkerrecht, Bd. 10)*

www.nomos-shop.de/11969

Die Autorin setzt sich mit unterschiedlichen Mechanismen zur Durchsetzung der Menschenrechte auseinander und beschreibt derzeit vorhandenes Durchsetzungspotenzial unter den Vereinten Nationen einerseits und den einzelnen Staaten andererseits.



Nomos

Markus Krajewski

Menschenrechte und internationales Investitionsrecht

1. Einleitung

Der Einfluss der rechtlichen Instrumente und Institutionen zum Schutz und zur Förderung von Auslandsinvestitionen ist seit einigen Jahren Gegenstand intensiver Debatten in Wissenschaft, Praxis und Politik. Dabei wird teilweise eine partielle Übereinstimmung gesehen, zumeist jedoch ein grundsätzliches Spannungsverhältnis angenommen (Peterson 2009: 22). Menschenrechtsschutz und Investitionsschutz scheinen sich dann zu ergänzen, wenn Eigentumsrechte, Diskriminierungsverbote und Rechtsschutzgebote für ausländische Investoren als Menschenrechte formuliert werden (Dupuy 2009: 45). Spannungsverhältnisse entstehen, wenn der Menschenrechtsschutz Einschränkungen wirtschaftlicher Interessen erforderlich macht, die durch das Investitionsrecht geschützt werden (Simm/Kill 2009: 678 f.).

Zur Reduzierung von Konfliktpotenzial lassen sich menschenrechtliche Anforderungen an das internationale Investitionsrecht formulieren. In diesem Sinne sind auch jüngste Forderungen von Institutionen und Akteuren des internationalen Menschenrechtsschutzes nach einer menschenrechtlichen Orientierung des internationalen Investitionsrechts zu verstehen. So sprechen z.B. die die durch den Sonderberichterstatte John Ruggie entwickelten und 2011 vom UN-Menschenrechtsrat angenommenen Leitprinzipien „*Protect, Respect and Remedy*“ der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte gleich an zwei Stellen Elemente des Investitionsschutzes an: Prinzip Nr. 9 fordert die Staaten auf, darauf zu achten, dass beim Abschluss von Investitionsverträgen ein hinreichender staatlicher Handlungsspielraum verbleibt, um die Umsetzung der Menschenrechte zu ermöglichen.¹ Prinzip Nr. 4 konstatiert eine besondere menschenrechtliche Verantwortung bezüglich Unternehmen, die in einem wirtschaftlichen Näheverhältnis zum Staat stehen, wozu auch Unternehmen gezählt werden, deren Investitionen im Ausland durch eine Investitionsgarantie gefördert wurden.²

1 Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework, A/HRC/17/31, 21 März 2011, Nr. 9: „States should maintain adequate domestic policy space to meet their human rights obligations when pursuing business-related policy objectives with other States or business enterprises, for instance through investment treaties or contracts.“

2 Ebd., Nr. 4: „States should take additional steps to protect against human rights abuses by business

Auch der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hat sich bereits mit Fragen des Investitionsrechts befasst. In seinen abschließenden Bemerkungen zu Deutschland aus dem Jahre 2011 verlieh der Ausschuss „seiner Besorgnis darüber Ausdruck, dass bei der Formulierung der Politik des Vertragsstaates im Hinblick auf Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen sowie bei der Förderung solcher Investitionen die Menschenrechte nicht gebührend berücksichtigt werden.“ Daher forderte er Deutschland auf, „dafür Sorge zu tragen, dass seine Politik im Hinblick auf Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmen den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in den Zielländern dienlich ist.“³

Schließlich sind auch die „Maastrichter Prinzipien über extraterritoriale Staatenpflichten im Bereich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte“ zu erwähnen. Gemäß Nr. 17 der Prinzipien sind die Staaten verpflichtet, bei der Ausarbeitung, beim Abschluss und bei der Anwendung internationaler Abkommen auf ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen zu achten. Das betrifft auch Investitionsabkommen.⁴ In den Erläuterungen zu diesem Grundsatz wird auch auf das Urteil des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache *Sawhoyamaya Indigenous Community/Paraguay* hingewiesen, in dem der Gerichtshof festhielt, dass die Anwendung bilateraler Investitionsabkommen grundsätzlich mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten in Einklang stehen muss.⁵

Der vorliegende Beitrag greift die Perspektive der soeben erwähnten Äußerungen auf und fragt, in welchen Konstellationen Spannungsverhältnisse zwischen Menschenrechten und Investitionsschutz auftreten und wie diese bearbeitet werden können. Dazu werden zunächst kurz die wesentlichen Elemente und Funktionen des internationalen Investitionsschutzes skizziert (2.). Auf dieser Grundlage werden

enterprises that are owned or controlled by the State, or that receive substantial support and services from State agencies such as export credit agencies and official investment insurance or guarantee agencies, including, where appropriate, by requiring human rights due diligence.“

- 3 Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Germany, E/C.12/DEU/CO/5 (2011), Absatz 10. Deutsche Übersetzung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, im Internet unter <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/bemerkungen-ausschuss-zum-5-staatenbericht.html> (Zugriff: 20. Juni 2012).
- 4 Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, Nr. 17: „States must elaborate, interpret and apply relevant international agreements and standards in a manner consistent with their human rights obligations. Such obligations include those pertaining to international trade, investment, finance, taxation, environmental protection, development cooperation, and security.“ <http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Institutes/MaastrichtCentreForHumanRights.htm>
- 5 Inter-American Court of Human Rights, Case of the Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay, Judgment of 29 March 2006, Series C No. 146, para. 140.

zwei potenzielle Konfliktfelder näher untersucht: Zum einen Beschränkungen menschenrechtsschützender staatlicher Maßnahmen durch Investitionsschutzabkommen und zum anderen die Unterstützung von Menschenrechtsverletzungen ausländischer Investoren durch Instrumente der Investitionsförderung (3.). Anschließend wird gezeigt, dass menschenrechtliche Anforderungen an das Investitionsrecht als Konkretisierung extraterritorialer Menschenrechtsverpflichtungen verstanden werden können (4.). Abschließend werden einige konkrete Reformmöglichkeiten diskutiert (5.).

2. Elemente und Funktionen des internationalen Investitionsrechts

Als internationales Investitionsrecht können diejenigen Institutionen, Normen und Prinzipien des nationalen und internationalen Rechts angesehen werden, die sich auf die Förderung und den Schutz ausländischer Investitionen beziehen (Qureshi/Ziegler 2007: 399). Internationales Investitionsrecht ist keine kohärente, in sich geschlossene Rechtsmaterie, die von einer internationalen Organisation verwaltet wird. Internationales Investitionsrecht lässt sich vielmehr als ein Mehrebenensystem beschreiben, das eine Vielzahl unterschiedlicher Rechtsquellen umfasst (Muchlinski 2008: 16-19).

Das wichtigste Element des internationalen Investitionsrechts sind bilaterale und regionale Verträge, die den Schutz von Auslandsinvestitionen bezwecken. Ende 2011 gab es weltweit 3164 derartiger Verträge, darunter 2833 bilaterale Investitionsschutzverträge (*Bilateral Investment Treaties*, BITs) und 331 andere Investitionsverträge (UNCTAD 2012: 83). Diese Verträge stellen ein multilaterales Netzwerk quasi-standardisierter Regeln des Investitionsschutzes dar.

Zu den zentralen materiellen Inhalten dieser Abkommen zählen die Verpflichtung zur prompten, angemessenen und effektiven Entschädigung bei rechtlichen und faktischen Enteignungen und die Beachtung der grundlegenden Standards der Nichtdiskriminierung und der fairen und gerechten Behandlung. Zudem enthalten die Abkommen regelmäßig Streitschlichtungsvereinbarungen, die oft ein Beschwerderecht des ausländischen Investors gegen den betroffenen Staat vor einem unabhängigen internationalen Schiedsgericht vorsehen. Es handelt es sich um *ad hoc* zusammengesetzte Schiedsgerichte, die grundsätzlich unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagen. Häufig verweisen die Abkommen auf eine Streitbeilegung im Rahmen des *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID), einer Einrichtung unter dem Dach der Weltbank. Neben den BITs bestehen regionale und bilaterale Freihandelsabkommen, die zunehmend auch Vorschriften zum Investitionsschutz enthalten. Bekannte Bei-

spiele sind das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA) und der Energiecharter-Vertrag. Diese Abkommen enthalten oft ähnliche Schutzstandards und Streitschlichtungsregeln wie die BITs.

Auch wenn Investitionsschutzabkommen im Mittelpunkt der Debatte über Menschenrechte und Investitionsschutz stehen, sind sie nicht die einzigen in diesem Kontext relevanten Elemente des Investitionsschutzrechts. Betrachtet man den gesamten „Lebenszyklus“ einer Auslandsinvestition, zeigen sich weitere Elemente der Förderung und der Regulierung einer Investition. Dazu zählen nationale und internationale Investitionsgarantiesysteme, die ausländische Investoren gegen typische nicht-kommerzielle Beeinträchtigungen (wie Enteignung oder Vertragsbruch durch den Gaststaat) versichern und somit die mit diesen Beeinträchtigungen verbundenen Risiken minimieren. Die Bundesrepublik Deutschland gewährt derartige Garantien für ausländische Direktinvestitionen aus Mitteln des Bundeshaushalts. Die meisten anderen kapitalexportierenden Staaten verfügen über vergleichbare Systeme (Täger 2011: 193 ff.). Auf internationaler Ebene vergibt die Multilaterale Investitionsgarantie-Agentur (*Multilateral Investment Guarantee Agency*, MIGA), eine Organisation der Weltbankgruppe, entsprechende Garantien für Investitionen in Entwicklungsländern.

Die mit dem internationalen Investitionsschutz verfolgten Motive sind vielfältig. Teilweise wird Investitionsschutz in erster Linie als Außenwirtschaftsförderung angesehen. In diesem Sinne versteht die Bundesrepublik Deutschland den Einsatz von BITs und Investitionsgarantien. Ausländische Investitionen sollen geschützt werden, weil damit die Auslandsaktivitäten deutscher Unternehmen unterstützt werden. Bei dieser Motivlage sind die Auswirkungen der Investitionen auf den Gaststaat, seine wirtschaftliche Entwicklung und die Situation der Menschen in den jeweiligen Ländern eher nachrangig. Andere Staaten wie die USA sowie die MIGA betrachten die Förderung von Investitionen durch Investitionsgarantien als entwicklungspolitische Aufgabe und lehnen es daher ab, Investitionen zu fördern, die keine positiven Auswirkungen auf die Entwicklung des Landes haben.⁶

Anders als manche handelspolitische Abkommen und Instrumente werden die Instrumente des Investitionsschutzes im Allgemeinen nicht in den Kontext von Menschenrechten gestellt. BITs enthalten regelmäßig keine Hinweise auf Menschenrechte (Mann 2008: 10). Die sich aus einem Investitionsvertrag ergebenden Rechte werden auch nicht in den Dienst einer menschenrechtlichen Konditionalität gestellt, wie

⁶ Siehe etwa für die US-amerikanische Overseas Private Investment Corporation (OPIC), section 231 des Foreign Assistance Act von 1961, P.L. 87–195, <http://www.opic.gov/sites/default/files/statute1.pdf>.

das z.B. bei dem EU-Rahmenabkommen mit den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten) von Cotonou oder in dem neuen Handelspräferenzsystem der EU der Fall ist. Letzteres sieht vor, dass Staaten, die zentrale Menschenrechtskonventionen und die ILO-Kernarbeitsnormen ratifiziert und umgesetzt haben, ein bevorzugter Marktzugang eingeräumt wird.⁷

3. Konfliktpotenzial zwischen Menschenrechten und Investitionsschutz

Potenzielle Konflikte zwischen den Instrumenten des Investitionsschutzes und Anforderungen des internationalen Menschenrechtsschutzes können im Wesentlichen in zwei Konstellationen entstehen: Erstens können die Vorgaben des internationalen Investitionsschutzrechts staatliche Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte erschweren oder verhindern. Zweitens kann die Beteiligung ausländischer Investoren an Menschenrechtsverletzungen durch Instrumente des Investitionsschutzes ermöglicht oder unterstützt werden.

3.1 BESCHRÄNKUNGEN MENSCHENRECHTSSCHÜTZENDER STAATLICHER MASSNAHMEN DURCH INVESTITIONSSCHUTZABKOMMEN

In der wissenschaftlichen und politischen Debatte über Investitionsschutz und Menschenrechte wird in erster Linie über Investitionsschutzabkommen diskutiert. Häufig beziehen sich die Auseinandersetzungen auf die Auswirkungen konkreter Investitionsstreitigkeiten zwischen einem Gaststaat und dem Investor, die regelmäßig regulative Eingriffe des Gaststaates in die wirtschaftliche Autonomie des Investors zum Gegenstand haben. Während die Eingriffe aus Sicht des Investors unfaire Behandlungen oder regulative Enteignungen darstellen können, sucht der Staat sie unter Hinweis auf seine menschenrechtlichen Schutzpflichten („*duty to protect*“) zu rechtfertigen. In dieser Konstellation wird der Schutz der Menschenrechte durch den Staat zu dessen Recht, ausländische Investoren bzw. Unternehmen allgemein zu regulieren. Das staatliche Regulierungsrecht („*right to regulate*“) entspricht insoweit der staatlichen Schutzpflicht der Menschenrechte (Jacob 2010: 13). Da Investitionsschutzverträge staatliche Eingriffe beschränken sollen, entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen Menschenrechtsschutz und Investitionsschutzabkommen.

Zur Illustration dieses Spannungsverhältnisses können die Investitionsstreitigkeiten,

⁷ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, KOM(2011) 241 endgültig.

die im Zusammenhang mit der Privatisierung der Wasserversorgung aufgetreten sind, herangezogen werden (Thielbörger 2009: 487 ff.; Krajewski 2009: 103-126). Staatliche Behörden (z.B. in Argentinien oder Tansania) hatten die öffentliche Wasserversorgung zunächst privaten Investoren übertragen, die vertraglich zu einer Verbesserung der Versorgungsqualität und -sicherheit verpflichtet worden waren. Aus unterschiedlichen Gründen kam es nach der Privatisierung zu teils erheblichen Preiserhöhungen und Verschlechterungen der Versorgung, so dass die Regulierungsbehörden die Konzessionen wieder entzogen. Dagegen beschwerten sich die Investoren vor internationalen Schiedsgerichten, die – wiederum aus unterschiedlichen Gründen – in den staatlichen Maßnahmen Verstöße gegen die jeweils anwendbaren bilateralen Investitionsverträge sahen.⁸ Auch wenn die Umstände der Konzessionsentziehungen und der Rückübertragungen der Versorgung auf die öffentliche Hand im Einzelnen nicht immer rechtsstaatlichen Standards entsprachen, ist bemerkenswert, dass das staatliche Recht, die Wasserversorgung im Sinne der Menschenrechte zu regulieren, in den Entscheidungen keine Rolle spielte, obwohl diese Argumentation nicht unbekannt war: Immerhin hatte der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinem Allgemeinen Kommentar zum Recht auf Wasser die Schutzpflicht bei Privatisierungsmaßnahmen besonders betont.⁹

Ein ebenfalls gut dokumentierter Fall ist das Verfahren *Foresti u. a. gegen Südafrika*.¹⁰ In diesem Fall wandten sich mehrere ausländische Investoren gegen verschiedene Maßnahmen der südafrikanischen *Black Economic Empowerment*-Politik, wonach Unternehmen, die mehrheitlich im Eigentum von Schwarzen stehen, besondere Privilegien eingeräumt werden (Friedman 2010: 40 ff.). Damit soll auf historische Diskriminierungen reagiert werden. Derartige Programme sind gemäß Art. 1 Abs. 4 und Art. 2 Abs. 2 der UN-Antirassendiskriminierungskonvention ausdrücklich als Teil des internationalen Menschenrechtsschutzes anerkannt. Die gegen Südafrika klagenden Unternehmen sahen in diesen Praktiken jedoch Verletzungen der einschlägigen BITS und riefen daher ein internationales Schiedsgericht an. Erst nach erheblichen nationalen und internationalen Protesten gegen dieses Verfahren nahmen die betroffenen Unternehmen die Klage zurück (Peterson 2010).

Ein weiteres, ebenfalls häufig erörtertes Phänomen betrifft die generelle Wirkung

8 *Azurix Corp. v. Argentine Republic*, ARB/01/12; *Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal S.A. v. Argentine Republic*, ARB/97/3; *Biwater Gauff (Tanzania) Limited v. United Republic of Tanzania*, ARB/05/22.

9 General Comment No 15 (2002), The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), E/C.12/2002/11 (2002), Abs. 42.

10 *Piero Foresti, Laura de Carli and others v. Republic of South Africa*, ICSID Case No. ARB(AF)/07/1.

von bilateralen Investitionsabkommen auf die staatliche Regulierungsautonomie. So können Investitionsschutzabkommen bei geplanten politischen Reformen als Beschränkungen des Regulierungsinstrumentariums empfunden werden, was dazu führt, dass bestimmte Maßnahmen oder Ziele nicht realisiert werden. Dies beruht insbesondere auf den allgemein gehaltenen Formulierungen in Investitionsschutzverträgen und ihrer oft erratischen Auslegungen durch die verschiedenen Schiedsgerichte. Diese – teilweise als „*chilling effect*“ (Waincymer 2009: 309) bezeichnete – Wirkung des Investitionsschutzes realisiert sich auch oft im Zusammenhang mit einem konkreten Konflikt und damit vor dem Hintergrund eines potenziellen Rechtsfalls (Krajewski 2012: 75). Dies lässt sich an den Auswirkungen des bilateralen Investitionsschutzabkommens zwischen Deutschland und Paraguay auf eine geplante Landreform verdeutlichen (Coomans/Künnemann 2012: 53 ff.): Da einige Großgrundbesitzer in Paraguay die deutsche Staatsbürgerschaft besaßen, wurde bei Diskussionen über eine Landreform im Jahre 2000 befürchtet, dass die geplanten Maßnahmen gegen das einschlägige bilaterale Investitionsabkommen verstießen. Laut Berichten von Nichtregierungsorganisationen wirkte sich eine Stellungnahme der deutschen Botschaft in Paraguay, die auf die Möglichkeit eines Vertragsverstoßes hinwies, jedenfalls verzögernd auf Entscheidungen über mögliche Enteignungen von Großgrundbesitzern zur Durchsetzung von Umverteilungen des Bodenbesitzes aus. Da von der Umverteilung vor allem arme Landlose profitiert hätten, hatte das bilaterale Investitionsschutzabkommen – jedenfalls indirekt – negative Auswirkungen auf die Verwirklichung des Rechts auf einen angemessenen Lebensunterhalt.

3.2 MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN DURCH AUSLÄNDISCHE INVESTOREN UND INSTRUMENTE DER INVESTITIONSSCHUTZES

Die zweite Ebene der Auswirkungen des Investitionsschutzes auf den Menschenrechtsschutz betrifft den Wirkungszusammenhang zwischen einer Auslandsinvestition, d.h. dem Verhalten eines multinationalen Unternehmens im Gastland, und der Verwirklichung der Menschenrechte im Umfeld dieser Investition. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass sich die Wirkung einer ausländischen Investition auf die Situation der Menschenrechte in den Gastländern nicht pauschal bestimmen lässt. Auslandsinvestitionen können zur Armutsbekämpfung beitragen und so eine positive Wirkung auf die Menschenrechte entfalten. Unternehmen, die im Ausland investieren, können jedoch auch zu Menschenrechtsgefährdungen beitragen oder diese gar auslösen.

Zwar sind Investoren als privatwirtschaftliche Unternehmen nicht unmittelbar an die Menschenrechte gebunden (Hennings 2009: 37 und 43). Sie können jedoch

in Menschenrechtsverletzungen der Gaststaaten verstrickt sein oder von Menschenrechtsverletzungen profitieren. Bei demokratisch nicht legitimierten oder korrupten Regierungssystemen besteht zudem die Gefahr eines kollusiven Zusammenwirkens zwischen Staat und Investor zu Lasten der Menschenrechte. Menschenrechte können auch gefährdet werden, wenn der Staat seiner Schutzverantwortung gegenüber Unternehmen nicht nachkommt und das Verhalten von Investoren nicht hinreichend regelt oder entsprechende Regeln nicht durchsetzt.

Eine typische menschenrechtliche Gefährdungslage besteht bei großen Infrastrukturprojekten, die zu Umsiedlungen oder Vertreibungen führen.¹¹ Regelmäßig ist dies bei der Errichtung von Staudämmen und der Aufstauung von Flüssen zur Elektrizitätsgewinnung der Fall, wie das Beispiel des Ilisu-Staudamms in der Türkei gezeigt hat (Coomans/Künemann 2012: 61 ff.).

Besondere menschenrechtliche Gefährdungen können auch von Investitionen in Konfliktregionen ausgehen.¹² Hier besteht die Gefahr, dass sich ausländische Investoren indirekt an bewaffneten Auseinandersetzungen oder Kriegsverbrechen beteiligen oder hiervon profitieren. Aufgrund einer in diesen Fällen oft nur begrenzt oder gar nicht vorhandenen staatlichen Autorität sind potentielle Opfer von Menschenrechtsverletzungen besonders schutzlos gestellt.

Schließlich drohen Menschenrechtsverletzungen, wenn sich die Arbeitnehmer oder die von dem Investitionsprojekt betroffene lokale Bevölkerung gegen Maßnahmen und Praktiken des jeweiligen Unternehmens zur Wehr setzen und Widerstand leisten. So wurde dem US-amerikanischen Unternehmen *Unocal* im Zusammenhang mit dem Bau einer Pipeline in Myanmar (Burma) vorgeworfen, von zahlreichen Menschenrechtsverletzungen des für die Sicherheit der Pipeline zuständigen burmesischen Militärs gewusst oder diese wenigstens billigend in Kauf genommen zu haben (Seibert-Fohr 2003: 197 ff.). Der kolumbianischen Tochter des Nestlé-Konzerns wird vorgeworfen, durch Diffamierungen eines Gewerkschaftsführers und Kooperation mit Paramilitärs zu dessen Ermordung beigetragen zu haben (European Center for Constitutional and Human Rights 2012).

Werden oder wurden die an derartigen Menschenrechtsverletzungen beteiligten Investoren und ihre Investitionen durch Investitions Garantien unterstützt, besteht wiederum ein Konflikt zwischen Investitionsschutz und Menschenrechten. Investitions Garantien,

11 General Comment No 7, The right to adequate housing (Art. 11.1): forced evictions (1997), E/1998/22, Abs. 7.

12 Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework, A/HRC/17/31, 21 März 2011, S. 10 f.

die wirtschaftliche Aktivitäten unterstützen, die zu Menschenrechtsgefährdungen beitragen können, sind kritisch zu bewerten, wenn ein Zusammenhang zwischen der Vergabe der Investitionsgarantie und der Menschenrechtsverletzung oder -gefährdung besteht. Das kann vor allem dann der Fall sein, wenn bei der Vergabeentscheidung eine menschenrechtliche Gefährdungslage vorhersehbar war und der die Garantie vergebende Staat keine Vorkehrungen zum Schutz der Menschenrechte getroffen hat (Krajewski 2013). Bislang steht die Debatte über diese menschenrechtlichen Auswirkungen von Investitions Garantien – anders als die Diskussionen um Exportkredite (Scheper/Feldt 2010) – allerdings noch am Anfang. Weitere völkerrechtliche und empirische Forschungen sind hier noch erforderlich.

4. Extraterritoriale Reichweite der Menschenrechte

Den oben skizzierten Szenarien ist gemeinsam, dass sich eine staatliche Maßnahme – die Anwendung eines Investitionsschutzvertrages oder die Vergabe einer Investitions-garantie – negativ auf die Menschenrechtssituation in einem anderen Staat auswirken kann. Versteht man hierunter im Sinne der *Maastricht Principles* eine extraterritoriale Wirkung der Menschenrechte¹³, ist zu fragen, wie sich diese begründen lässt und wie weit sie reichen kann.

Hierzu werden verschiedene Ansätze vertreten. Zunächst könnten allgemeine menschenrechtliche Zurechnungsgrundsätze herangezogen werden, die in der Menschenrechtspraxis herausgebildet wurden. So haben der UN-Menschenrechtsausschuss und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) dem Recht auf Leben und dem Folterverbot die Verpflichtung entnommen, dass eine Person nicht abgeschoben oder ausgewiesen werden darf, wenn substantielle Gründe die Annahme rechtfertigen, dass ein erhebliches Risiko für die Verletzung dieser Rechte im Aufnahmestaat besteht.¹⁴ In der Literatur wird als weitere Zurechnungsmöglichkeit die Beihilfe zu völkerrechtswidrigen Verhalten nach den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit genannt (von Bernstorff 2011: 60 ff.). In diesem Sinne wäre die Übernahme einer Investitions-garantie für ein Projekt, das sich nachteilig auf die Menschenrechtssituation

13 Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, Nr. 8: „For the purposes of these Principles, extraterritorial obligations encompass: a) obligations relating to the acts and omissions of a State, within or beyond its territory, that have effects on the enjoyment of human rights outside of that State’s territory (...)“.

14 Menschenrechtsausschuss, *Byahuranga ./. Denmark* (No. 1222/2003), 9.12.2004, CCPR/C/82/D/1222/2003, Abs. 11.2; EGMR, *Al Moayed ./. Deutschland*, 35865/03, Entsch. vom 20. Feb. 2007, Rn. 62.

auswirkt, als Beitrag zu einer Menschenrechtsverletzung anzusehen (McCorquodale/Simons 2007: 613).

In diese Richtung deutet auch das Prinzip 9 der *Maastricht Principles*. Danach erstrecken sich menschenrechtliche Verpflichtungen u.a. auf Situationen, bei denen Handlungen oder Unterlassungen des Staates einen vorhersehbaren Effekt auf die Realisierung der Menschenrechte haben, und auf Situationen, auf die der Staat einen entscheidenden Einfluss hat.¹⁵ Dieses Prinzip kann auf Instrumente des Investitionsschutzes angewendet werden. Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Vergabe von Investitions Garantien bestehen immer dann, wenn ein negativer Effekt des Projekts auf die Menschenrechte vorhersehbar ist oder wenn die Investitions Garantievergabe sich entscheidend auf die Menschenrechtssituation auswirkt. Ebenso können sich menschenrechtliche Verpflichtungen zu einer extraterritorialen Wirkung verdichten, wenn die Anwendung und Durchsetzung von Rechten aus Investitionsschutzabkommen konkrete und vorhersehbare Auswirkungen auf die Situation der Menschenrechte haben können.

5. Ansätze einer menschenrechtlichen Reform des Investitionsrechts

Um die Instrumente und Regeln des Investitionsrechts mit den Anforderungen der Menschenrechte in Einklang zu bringen, werden verschiedene Reformmöglichkeiten diskutiert. Ein erster Ansatz wäre eine textliche Änderung der bilateralen Investitionsschutzabkommen, um einen ausdrücklichen Bezug zu Menschenrechten herzustellen (Simma/Kill 2009: 680 f.). So könnten die Präambel oder die Zielbestimmungen der Abkommen Hinweise auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte oder die jeweils anwendbaren Menschenrechtsübereinkommen enthalten. Allerdings dürfte damit vor allem eine Signalwirkung verbunden sein, die der Auslegung und Anwendung eines Investitionsschutzabkommens eine bestimmte Richtung geben soll, ohne dass klar ist, inwieweit internationale Schiedsgerichte sich hiervon leiten lassen

¹⁵ Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, Nr. 9: „A State has obligations to respect, protect and fulfil economic, social and cultural rights in any of the following: a) situations over which it exercises authority or effective control, whether or not such control is exercised in accordance with international law; b) situations over which State acts or omissions bring about foreseeable effects on the enjoyment of economic, social and cultural rights, whether within or outside its territory; c) situations in which the State, acting separately or jointly, whether through its executive, legislative or judicial branches, is in a position to exercise decisive influence or to take measures to realize economic, social and cultural rights extraterritorially, in accordance with international law.“

werden. In der Praxis haben sich derartige Vorschläge bislang noch nicht durchgesetzt (Simma/Kill 2009: 681).

Weitere Forderungen nach einer Veränderung der Vertragspraxis betreffen Ergänzungen der Schutzstandards in einem Investitionsschutzabkommen, die so präzisiert werden sollen, dass bestimmte genuin regulative Maßnahmen nicht als Verstoß gegen das Abkommen angesehen werden können. Insbesondere die weitgefassten Standards wie „billige und gerechte Behandlung“ oder der Begriff einer indirekten Enteignung könnten so definiert werden, dass Maßnahmen zum Schutz von Menschenrechten nicht erfasst werden. Auch wenn derartige Reformansätze realistischer erscheinen als explizite Bezüge zum Menschenrechtsschutz, hat sich die Vertragspraxis diesbezüglich noch nicht signifikant weiter entwickelt.

Von größerer praktischer Relevanz ist daher eine Veränderung der einschlägigen schiedsgerichtlichen Praxis. Die Schiedsgerichte könnten sich auch ohne einen ausdrücklichen Hinweis in der Verträgen für eine menschenrechtskonforme Interpretation der Investitionsabkommen öffnen und die einschlägigen Bestimmungen im Einklang mit menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten auslegen (Jacob 2012). Allerdings setzt dies voraus, dass sich eine der beteiligten Parteien auf die entsprechenden Menschenrechte beruft. Da dies regelmäßig nicht der Investor ist, muss der angegriffene Staat seine menschenrechtlichen Verpflichtungen als Rechtfertigung vorbringen. Auch das ist jedoch eher selten der Fall, da sich der Staat auf diese Weise dem Vorwurf aussetzen kann, zuvor nicht genug für die Menschenrechte getan zu haben. Indirekt kann der Staat auf diese Weise der innerstaatlichen Opposition oder kritischen zivilgesellschaftlichen Gruppen sogar argumentativ in die Hände spielen (Simma/Kill 2009: 680, Fn. 11), was die staatliche Zurückhaltung bei der Berufung auf Menschenrechte in Investitionsschiedsverfahren zusätzlich erklärt.

Aus diesem Grunde erscheint eine institutionelle Öffnung der Streitbeilegung, die es anderen Gruppen als den beteiligten Parteien ermöglicht, menschenrechtliche Argumente zu Gehör zu bringen, erfolgsversprechender. Insbesondere die in der schiedsgerichtlichen Praxis inzwischen anerkannte Praxis der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen als sog. *amicus curiae* ist diesbezüglich relevant. Lokale Organisationen von betroffenen Personen, Gewerkschaften, menschenrechtliche Gruppen und Institutionen oder internationale Nichtregierungsorganisationen können durch Schriftsätze an die Schiedsgerichte und ggf. auch durch eine mündliche Beteiligung an den Verhandlungen Argumente zu Gehör bringen, die aufgrund der besonderen Interessenkonstellation der beteiligten Streitparteien andernfalls nicht vorgebracht werden. Hierzu müssten teilweise die Verfahrensregeln der Schiedsgerichte geändert

werden, was im Fall von ICSID allerdings schon gelungen ist: Nach Artikel 37 Absatz 2 der ICSID-Verfahrensregeln darf ein Schiedsgericht nach Konsultationen mit den Streitparteien es einer Person oder Institution, die keine Partei ist, gestatten, eine schriftliche Stellung zu dem Verfahren abzugeben.

In verschiedenen Verfahren wie z.B. dem *Biwater/Gauff*-Verfahren¹⁶ über die Rückgängigmachung der Privatisierung der Wasserversorgung in Dar-es-Salam ist dies bereits geschehen.¹⁷ Eine Gruppe von lokalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen hatte einen Schriftsatz eingereicht, der auf das Recht auf Wasser abstellte. Das Schiedsgericht nahm den Schriftsatz zur Kenntnis, setzte sich mit ihm aber nicht inhaltlich auseinander (Aldson 2010: 63). Um sicher zu stellen, dass Schiedsgerichte sich zukünftig genauer mit entsprechenden menschenrechtlichen Argumenten befassen und in ihre Entscheidungen einfließen lassen, könnten daher verbindlichere Zulassungsregeln geschaffen werden (Mann 2008: 29).

Schließlich ist eine menschenrechtliche Reform der Investitionsvergabepaxis in zahlreichen Industriestaaten angezeigt. So könnten menschenrechtliche Vorgaben bei der Auswahl der Projekte und der Länder, in denen sie durchgeführt werden sollen, berücksichtigt werden. Es wäre z. B. denkbar, dass Investitionsgarantien für Projekte in Ländern, in denen schwerste Menschenrechtsverletzungen an der Tagesordnung sind, von der Förderbarkeit ausgeschlossen oder jedenfalls einer besonders strengen Prüfung unterzogen werden. Denkbar wäre es auch, mögliche Beteiligungen an Menschenrechtsverletzungen durch die Investoren in Konfliktregionen einer besonders strengen Prüfung unterziehen.¹⁸ Daneben ist vor allem die konkrete Projektauswahl an menschenrechtlichen Anforderungen zu messen. Unternehmen könnten auch verpflichtet werden, menschenrechtliche Folgenabschätzungen („*due diligence*“) durchzuführen. Diesbezüglich kann auf die MIGA-Vergabekriterien verwiesen werden, wonach ein Investor verpflichtet ist, verletzbare und benachteiligte Personen und Gruppen zu identifizieren, die durch das Projekt negativ beeinflusst werden können. Auf dieser Grundlage muss der Investor einen Plan entwickeln, wie er auf diese negativen Einflüsse reagieren will.¹⁹ Schließlich müsste den Opfern von Menschenrechtsverletzungen, an

16 *Biwater Gauff (Tanzania) Limited v. United Republic of Tanzania*, ARB/05/22.

17 Amicus Curiae Submission of the Lawyers' Environmental Action Team (LEAT) u.a., http://www.ciel.org/Publications/Biwater_Amicus_26March.pdf.

18 Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework, A/HRC/17/31, 21 März 2011, S. 10 f.

19 Multilateral Investment Guarantee Agency's Performance Standards on Social & Environmental Sustainability, unter http://www.miga.org/documents/performance_standards_social_and_env_sustainability.pdf (Zugriff: 30. Juni 2012). Dazu auch Träger 2011: 217-223.

denen ausländische Investoren beteiligt sind, einen Zugang zu Rechtsschutz gewährt werden.²⁰ Dies betrifft sowohl den Rechtsschutz im Gaststaat als auch möglichen Rechtsschutz gegen das Unternehmen in seinem Heimatstaat.

6. Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass das Verhältnis von Investitionsschutz und Menschenrechten vielschichtig ist und dass sich potentielle Konflikte nicht einfach lösen lassen. Negative Auswirkungen des Investitionsschutzes auf Menschenrechte können durch Einschränkungen staatlicher Regulierungsmöglichkeiten durch Investitionsschutzabkommen oder durch die Unterstützung menschenrechtsgefährdender Auslandsinvestitionen durch Investitions Garantien entstehen. Eine menschenrechtliche Ausrichtung des Investitionsschutzes, wie sie von den eingangs zitierten Institutionen gefordert wird, könnte an verschiedenen Stellen ansetzen. Dazu zählen die textliche und inhaltliche Überarbeitung von Investitionsschutzabkommen, so dass diese Abkommen menschenrechtsschützenden staatlichen Maßnahmen nicht im Wege stehen; die institutionelle Reform der investitionsschutzrechtlichen Streitschlichtung, so dass die Perspektive der Menschenrechte in diesen Verfahren besser wahrgenommen und realisiert wird; sowie eine stärkere menschenrechtliche Bindung und Kontrolle der Vergabe von Investitions Garantien, so dass Investitionen, die menschenrechtsgefährdend oder -verletzend wirken, nicht unterstützt werden. Diese Reformen sind nicht nur menschenrechtspolitisch wünschenswert, sondern können auch als Konkretisierung extraterritorialer menschenrechtlicher Verpflichtungen der Staaten verstanden werden.

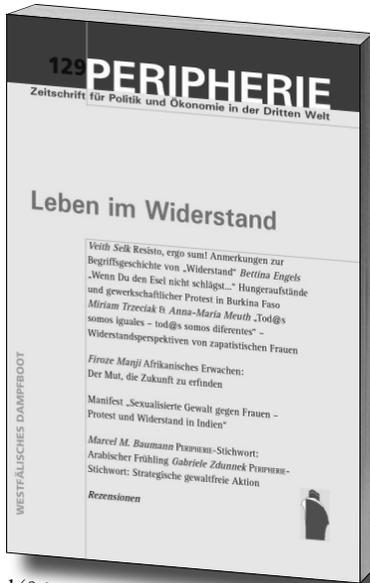
Literatur

- Aldson, Frances 2010: *Biwater v Tanzania: Do corporations have human rights and sustainable development obligations stemming from private sector involvement in natural resource provision?* In: *Environmental Liability*, Vol. 2, 58-66.
- Coomans, Fons/ Künnemann, Rolf 2012: *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerpen: Intersentia.
- Dupuy, Pierre-Marie 2009: *Unification Rather than Fragmentation of International Law? The Case of International Investment Law and Human Rights Law*, in: Dupuy, Pierre-Marie/ Francioni, Francesco/ Petersmann, Ernst-Ulrich (eds.): *Human rights in international investment law and arbitration*, Oxford: OUP, 45-62.

²⁰ Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework, A/HRC/17/31, 21 März 2011, Prinzip 25.

- European Center for Constitutional and Human Rights 2012: Sondernewsletter zur Strafanzeige gegen Nestlé im Fall des ermordeten kolumbianischen Gewerkschafters Luciano Romero, im Internet abrufbar unter: www.ecchr.de/index.php/nestle.html (Zugriff: 22. Juni 2012).
- Friedman, Andrew 2010: Flexible Arbitration for the Developing World: Piero Foresti and the Future of Bilateral Investment Treaties in the Global South, in: Brigham Young Int. Law and Management Review, Vol. 7, 37-51.
- Hennings, Antje 2009: Über das Verhältnis von Multinationalen Unternehmen zu Menschenrechten. Eine Bestandsaufnahme aus juristischer Perspektive, Göttingen.
- Jacob, Marc 2010: International Investment Agreements and Human Rights, INEF Research Paper Series on Human Rights, Corporate Responsibility and Sustainable Development 03/2010, Duisburg: INEF.
- Jacob, Marc 2012: Faith Betrayed: International Investment Law and Human Rights, in: Hofmann, Rainer/ Tams, Christian (eds.): International Investment Law and Its Others, Baden-Baden: Nomos, XX-70.
- Krajewski, Markus 2009: Privatisierung und Regulierung der Wasserversorgung als Gegenstand des Investitionsschutzrechts, in: Ehlers, Dirk/Wolffgang, Hans-Michael/Schröder, Jan (Hrsg.): Rechtsfragen des internationalen Investitionsschutzes, Frankfurt: Recht und Wirtschaft, 103-126.
- Krajewski, Markus 2012: International Investment Law and Human Rights: Beyond general observations, towards greater differentiation, in: Hofmann, Rainer/Tams, Christian (eds.): International Investment Law and Its Others, Baden-Baden: Nomos, 71-77.
- Krajewski, Markus 2013: Investment Guarantees and International Obligations to Reduce Poverty: A Human Rights Perspective, in: Nadakavukaren Schefer, Krista (ed.): Poverty and the International Economic Legal System – Duties to the World's Poor, Cambridge: CUP, i.E.
- Mann, Howard 2008: International Investment Agreements, Business and Human Rights: Key Issues and Opportunities, Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.
- McCorquodale, Robert/Simons, Penelope 2007: Responsibility beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law, in: Modern Law Review, Vol. 70, No. 4, 598-625.
- Muchlinski, Peter 2008: Policy Issues, in: Muchlinski, Peter/Ortino, Federico/Schreuer, Christoph (eds.): The Oxford Handbook of International Investment Law, Oxford: OUP, 3-48.
- Peterson, Luke 2009: Human Rights and Bilateral Investment Treaties. Mapping the role of human rights law within investor-state arbitration, Montreal: Rights & Democracy, International Centre for Human Rights and Democratic Development.
- Peterson, Luke 2010: South Africa mining arbitration ends with a whimper, as terms of discontinuance are set down in award, Investment Arbitration Reporter, 5 August 2010, abrufbar unter: http://www.iareporter.com/articles/20100818_6
- Quershi, Asif/ Ziegler, Andreas 2007: International Economic Law, 2nd ed., London: Sweet & Maxwell.
- Scheper, Christian/ Feldt, Heidi 2010: Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte. Eine Bestandsaufnahme deutscher Investitions- und Exportkreditdeckungen aus menschenrechtlicher Perspektive, INEF Forschungsreihe 4/2010, Düsseldorf: INEF.
- Seibert-Fohr, Anja 2003: Die Deliktshaftung von Unternehmen für die Beteiligung an im Ausland begangenen Völkerrechtsverletzungen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 63, 195-204.
- Simma, Bruno/Kill, Theodore 2009: Harmonizing Investment Protection and International Human

- Rights: First Steps Towards a Methodology, in: Binder, Christina et al. (eds.): *International Investment Law for the 21st Century. Essays in honour of Christoph Schreuer*, Oxford: OUP, 687-707.
- Täger, Philipp 2011: *Der Schutz von Menschenrechten im internationalen Investitionsrecht unter besonderer Beachtung der Rechte und Pflichten des Exportstaates*, Baden-Baden: Nomos.
- Thielbörger, Pierre 2009: *The Human Right to Water Versus Investor Rights*, in: Pierre-Marie Dupuy/Francesco Francioni/Ernst-Ulrich Petersmann (eds.), *Human rights in international investment law and arbitration*, Oxford: OUP, S. 487-510.
- UNCTAD 2012: *World Investment Report 2012 – Towards a New Generation of Investment Policies*, Geneva: UNCTAD.
- von Bernstorff, Jochen 2011: *Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility*, *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 49, S. 34-63.
- Waincymer, Jeffrey 2009: *Balancing Property Rights and Human Rights in Expropriation*, in: Dupuy, Pierre-Marie/Francioni, Francesco/Petersmann, Ernst-Ulrich (eds.): *Human rights in international investment law and arbitration*, Oxford: OUP, 275-309.



140 Seiten - € 12,00

PERIPHERIE 129 fragt u.a. nach Begriff und Ethik des Widerstands, nach seinen AkteurInnen, aber auch den Methoden und Techniken sowie nach den Wechselwirkungen zwischen gewaltfreiem und gewaltsamem Widerstand.



175 Seiten - € 14,00

PROKLA 170 fragt nach den Akteuren der sozialen Kämpfe südlich der Sahara, dem Verhältnis von städtischen und ländlichen Räumen, der Rolle des Staates und nicht zuletzt auch der internationalen Institutionen, der transnationalen Konzerne und den multiplen globalen Krisen.

günstiger im Abonnement!

www.dampfboot-verlag.de/zeitschriften.html



HINTERGRUND

Christoph Lindner

Schutz vor Menschenhandel als Menschenrecht¹

Wien, in den Jahren 1998 und 1999: Auf einer Reihe von Treffen unter Federführung der Vereinten Nationen wollte man schnellstmöglich ein internationales Abkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität ausarbeiten. Ein eigenes Zusatzprotokoll sollte sich dabei dem Vorgehen gegen Menschenhandel widmen. Wie dieses Protokoll jedoch aussehen sollte, war umstritten. Seitens der Vertreter der verschiedenen menschenrechtlichen und humanitären UN-Organisationen herrschte Einigkeit darüber, dass der weltweit stattfindenden Ausbeutung von Menschen in Zwangsverhältnissen ein starkes Abkommen entgegen gesetzt werden musste. Auf Seite der nationalen Abgesandten war dieses Verständnis allerdings weniger ausgeprägt. Es sah damals vielmehr so aus, als wären sich die Staaten nur in sehr geringem Maße bewusst, welche Rolle ihnen bei Menschenhandel zukommt und welche Verantwortung und Handlungspflichten damit verbunden sind.

Anne T. Gallagher, heute eine der profiliertesten ExpertInnen für Menschenhandel, vertrat bei den Verhandlungen in Wien die UN-Hochkommissarin für Menschenrechte. Sie erinnert sich an ein inoffizielles Gespräch mit einem hochrangigen nationalen Abgesandten, der zur Bedeutung eines internationalen Rechtsinstruments gegen Menschenhandel meinte:

„Sie müssen verstehen, das hier ist nicht vergleichbar mit Folter. Es geht nicht mal um Menschenrechte. Wir Regierungen sind hier nicht die Bösewichte. Menschenhändler sind einfach nur Kriminelle. Wir können nicht dafür, was sie tun, verantwortlich gemacht werden. Wenn wir nicht die Kooperation mit anderen Staaten bräuchten, um sie zu schnappen, wäre ich hier nicht einmal anwesend.“²

Diese Aussage zeigt symptomatisch auf, aus welcher Perspektive sich die Staaten gegen Ende des letzten Jahrtausends mit Menschenhandel befassten. Das Phänomen

1 Der Beitrag beruht maßgeblich auf den Erkenntnissen aus der Anfertigung einer Dissertation zur Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel. Für wertvolle Anregungen möchte ich mich bei Solvejg Schlee und Matthias Lindner bedanken.

2 Gallagher 2010: 2.

Menschenhandel wurde als strafrechtliches Problem kategorisiert, das zudem die Dimensionen Sicherheit und Migration betraf, im Kern aber mit strafrechtlichen Methoden zu bekämpfen war. Im Selbstverständnis der Staaten beschränkte sich ihre Rolle auf die Aufgabe, durch das Strafrecht Privatpersonen zu sanktionieren, die andere Privatpersonen rechtswidrig ausbeuten.

In den vergangenen Jahren durchlief diese Einstellung einen erstaunlichen Evolutionsprozess, dessen Ende heute noch nicht erreicht ist. Der Wandel im Selbstverständnis der Staaten hat ein greifbares, anerkanntes und durchsetzbares Recht hervorgebracht: Es ist das Recht eines Menschen auf Schutz vor Menschenhandel. Präziser noch könnte man sagen, das Recht auf Schutz vor, bei und in Zusammenhang mit Menschenhandel. Wie sich dieses Recht entwickelt und welchen Inhalt es heute hat, möchte der vorliegende Beitrag skizzieren.

1. Die Perspektive auf Menschenhandel zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Das Recht auf Schutz vor Menschenhandel ist seinem Wesen nach kein neues Menschenrecht, aber jedenfalls ein neu entdecktes. Während der Wiener Verhandlungen über ein internationales Rechtsinstrument gegen Menschenhandel war diese Entdeckung aber noch in weiter Ferne. Zwar wurde von UN- wie Nichtregierungsorganisationen natürlich vertreten, dass man beim Vorgehen gegen Menschenhandel auch die Rechte der Opfer achten müsse. Doch selbst hier waren die Erwartungen gering, dass die Staaten dieses Anliegen durch eine starke Stellung im Protokoll verwirklichen würden. Neben der üblichen Zurückhaltung von Staaten, sich in sensiblen Bereichen international konkret und rechtsverbindlich zu verpflichten, war hierfür vor allem auch der Rahmen der Verhandlungen verantwortlich. Menschenhandel sollte aus strafrechtlicher Sicht behandelt werden, als Teil des Vorgehens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Ende der 1990er Jahre, als entschieden wurde, den Themenbereich Menschenhandel auf Ebene der Vereinten Nationen schwerpunktmäßig den mit der Verbrechensbekämpfung betrauten Organen zu überantworten, gab es einen Aufschrei unter den MenschenrechtsaktivistInnen, -anwältInnen, und -wissenschaftlerInnen. Sie hielten Menschenhandel für ein genuin menschenrechtliches Thema, das man nicht dort ansiedeln sollte, wo menschenrechtliche Erwägungen vermutlich nicht von höchster Priorität sein würden.³ Doch gleichzeitig mussten sie sich den Einwand

3 Gallagher 2010: 3 ff.

gefallen lassen, dass die Erfolgsbilanz des internationalen Menschenrechtssystems im Hinblick auf Menschenhandel defizitär war. In den Jahrzehnten zuvor war es nicht gelungen, ein gemeinsames Verständnis des Begriffs Menschenhandel herauszuarbeiten, geschweige denn spezifische Verpflichtungen zu seiner Bekämpfung zu erreichen.⁴

Vor diesem Hintergrund war das „Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“,⁵ das am 15. November 2000 in Palermo unterzeichnet wurde, ein Meilenstein. Nun gab es erstmals eine international verbindliche Definition von Menschenhandel.⁶ Sie setzt sich aus drei Bausteinen zusammen, der Tathandlung, dem Tatmittel und dem Tatzweck. Die Tathandlung kann beispielsweise in der Anwerbung oder dem Transport der Opfer liegen. Als Tatmittel kommen unter anderem Gewalt, Täuschung oder Machtmissbrauch in Betracht. Tatzweck ist die Ausbeutung des Opfers. Hierbei gibt es einen enormen Variantenreichtum an verwerflichen Kommerzialisierungsmöglichkeiten eines Menschen. Es beginnt bei der sexuellen Ausbeutung in der Zwangsprostitution, geht über die Ausbeutung der Arbeitskraft im Baugewerbe, in der Landwirtschaft, Gastronomie oder als Hausangestellte bis hin zu Erscheinungsformen wie Schuldknechtschaft, Zwangsheirat oder erzwungener Organentnahme.

Menschenhandel ist also ein Manteltatbestand, der einen Lebenssachverhalt erst vollständig abdeckt, wenn man den Tatbestand im Kontext mit anderen Delikten, wie beispielsweise Betrug, Körperverletzung, Erpressung oder Schleusung betrachtet. Ziel ist es, dass auch diejenigen bestraft werden, die den Tätern von Zwangsprostitution, Zwangsarbeit, illegaler Organentnahme oder anderen Delikten die Opfer zuführen. So verschieden die Erscheinungsformen der Ausbeutung auch sein mögen, ihr Grundprinzip ist identisch. Zum einen wird das Opfer dazu gebracht, möglichst viele geldwerte Leistungen zu erbringen. Zum anderen werden die hierdurch erzielten oder erzielbaren Vermögensvorteile von den Tätern abgeschöpft. Der Wille oder die Interessen des Opfers werden dabei unterdrückt, die Täter degradieren den betroffenen Menschen vom Subjekt zum Objekt, indem sie die Dispositionshoheit über das eigene Schicksal unterdrücken. Als Verfügungsmasse der Täter werden die Betroffenen nicht nur wie Drogen oder Waffen einmal verkauft, sondern immer wieder aufs Neue ausgebeutet.

In der Menschenhandelsdefinition des Palermo-Protokolls ist diese genuin menschen-

4 Gallagher 2010: 4.

5 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, New York, 15. November 2000; das Protokoll trat am 29.9.2003 in Kraft, mittlerweile haben es 150 Staaten ratifiziert.

6 Art. 3 lit a) des Protokolls.

rechtliche Dimension deutlich verankert. Die Täter greifen die Menschenwürde ihrer Opfer an und stellen sie in Abrede, was eine zivilisierte Gesellschaft nicht zu dulden vermag, ohne in ihren Grundfesten zu erschüttern. Dennoch ging es im Protokoll von Palermo fast ausschließlich darum, gemeinsame strafrechtliche Regelungen zu schaffen, ergänzt durch einige Normen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Dieses Ziel gelang auch recht gut, wie eine Untersuchung des United Nations Office on Drugs and Crime belegte. Noch kurz vor Inkrafttreten des Protokolls hatten von 155 untersuchten Staaten nur 35 % einen spezifischen Straftatbestand zu Menschenhandel. Dagegen waren es Ende 2008 schon 80 % der Staaten.⁷

Mit der Konzentration auf die strafrechtlichen Vorschriften war aber auch die im Strafrecht übliche Fokussierung auf die Täter verbunden. Den Rechten der Opfer widmet das Protokoll zwar einige Vorschriften, sie sind jedoch – im Gegensatz zu den strafrechtlichen Normen – überwiegend unverbindlich ausgestaltet. Das Palermo-Protokoll wurde also aus der Perspektive der Strafverfolgung formuliert, ganz im Sinne seiner Entstehung im Rahmen des Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität. Diese Ausrichtung prägte jedoch nicht nur das Palermo-Protokoll. Vielmehr etablierte sich damit im internationalen Vorgehen gegen Menschenhandel ein strafrechtlicher, auf die Täter zentrierter Ansatz, der die Maßnahmen der folgenden Jahre prägte.

2. Europa auf dem Weg zu mehr Schutz vor Menschenhandel

Das Recht auf Schutz vor Menschenhandel in seiner heutigen Form ist eine europäische Neuentdeckung. Allerdings brauchte es dafür etwas Zeit. In den ersten Jahren nach der Unterzeichnung des Palermo-Protokolls waren die Maßnahmen gegen Menschenhandel der Europäischen Union ganz in der strafrechtlichen Herangehensweise verhaftet. Der 2002 verabschiedete Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels schuf umfassende Regelungen über die Kriminalisierung und Strafverfolgung. Die Rechte und Bedürfnisse der Opfer spielten dagegen nahezu keine Rolle.⁸ Diese Aspekte sollten ihren Platz vielmehr in der Richtlinie 2004/81/EG finden.⁹ Dort wurde Menschenhandel aus der Perspektive der Bekämpfung illegaler Migration behandelt. Das grundlegende Wirkprinzip dieser Maßnahme ist, Opfern von Menschenhandel aus Drittstaaten ein

7 UNODC 2009: 22 ff.

8 Obokata 2006: 401 f.; Rijken 2007: 270 ff.

9 Gallagher 2006: 167.

kurzfristiges Aufenthaltsrecht zugestehen, sofern diese gegen die Täter aussagen und die Aussage von den Ermittlungsbehörden für wertvoll erachtet wird.¹⁰ Schon in diesem Ansatz wird deutlich, dass ein wirksamer Schutz der Rechte der Betroffenen hier nicht verwirklicht wurde. Zeitlich begrenzten Schutz und Unterstützung erhalten nur die für die Strafverfolgungsbehörden „wertvollen“ Opfer. Die Verletzlichkeit oder Schutzwürdigkeit der Betroffenen ist für sich genommen keine relevante Erwägung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels. Opfer von Menschenhandel werden hier also auch von staatlicher Seite mehr als Objekt denn als Subjekt und entsprechend ihrer „Nützlichkeit“ behandelt. Dennoch sind in der Richtlinie auch erste Ansätze erkennbar, die Rechtsposition von Menschenhandelsopfern zu stärken. So wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, allen potentiellen Opfern, die sich illegal im Land aufhalten, eine Bedenk- und Erholungsfrist zu gewähren, in der sie nicht ausgewiesen werden dürfen und zumindest beschränkten Zugang zu Versorgungsleistungen erhalten.¹¹

Anders als in der Europäischen Union wurde im Europarat schon zu dieser Zeit ein aus menschenrechtlicher Sicht fortschrittliches Instrument gegen Menschenhandel geschaffen. Die im Mai 2005 zur Unterzeichnung aufgelegte Konvention gegen Menschenhandel ist die erste transnationale Maßnahme, die die Rechte der Opfer gleichrangig berücksichtigt. Die Konvention hält die Staaten neben der Gewährung einer Bedenk- und Erholungsfrist dazu an, schutzbedürftigen Opfern von Menschenhandel erforderlichenfalls ein Aufenthaltsrecht zu gewähren.¹² Sofern konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine Person Opfer von Menschenhandel ist, darf bis zur Beendigung des Identifizierungsprozesses keine Abschiebung erfolgen.¹³ Die Konventionsstaaten müssen für eine angemessene und sichere Unterbringung der Betroffenen sorgen und Zugang zu medizinischer und psychologischer Hilfe eröffnen.¹⁴ Die Opfer haben Anspruch auf Übersetzungs- und Dolmetschdienste innerhalb und außerhalb gerichtlicher Verfahren.¹⁵ Die Staaten müssen zudem über weitere Handlungsoptionen, Betreuungs- und Schutzangebote sowie den Ablauf des Ermittlungs- und Strafverfahrens aufklären.¹⁶

10 Art. 8 der Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29.4.2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren, A.Bl. L 261 v. 6. August 2004, 19-23.

11 Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2004/81/EG.

12 Art. 14 Abs. 1 lit a) der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel, 16. Mai 2005, SEV-Nr. 197.

13 Art. 10 Abs. 2 der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel.

14 Art. 12 Abs. 1 lit a), b), Abs. 3 der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel.

15 Art. 12 Abs. 1 lit c) der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel.

16 Art. 12 Abs. 1 lit d) der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel.

Allerdings wird die Konvention ihren Ansprüchen auch nicht in allen Belangen gerecht, sie belässt in einigen Punkten Schutzdefizite. So werden Opfer ohne Aufenthaltsstatus im Hinblick auf die medizinische Versorgung schlechter gestellt, sie haben nur Zugang zur Notversorgung.¹⁷ Ebenso wurde der Anspruch auf einen Rechtsbeistand zur Disposition der Staaten gestellt.¹⁸ Dennoch markiert die Konvention einen Wendepunkt in der Art, wie Opfer von Menschenhandel seitens der Staatsmacht behandelt werden. Erstmals wird in der Normkonzeption ersichtlich, dass der Rechtsstellung der Betroffenen die gleiche Bedeutung zukommt wie der Verfolgung der Täter. Für diesen Paradigmenwechsels kann man zwei Begründungsstränge heranziehen. Ersterer ist rein effektivitätsorientiert: Die Staaten haben erkannt, dass die Bekämpfung des Menschenhandels wirksamer ist, wenn die Rechte und Interessen der Opfer geschützt werden. Denn nur dann sind sie auch dazu bereit, mit den Behörden zusammenzuarbeiten. Diese Kooperation ist für die Bekämpfung des Menschenhandels grundlegend, da sich regelmäßig nur mit Opferaussagen die für ein Strafverfahren notwendige Beweisdichte erreichen lässt.¹⁹ Der zweite Begründungsansatz ist dagegen ein ethischer: Menschenhandel als schwere Menschenrechtsverletzung findet in unserer Gesellschaft, auf unserem Staatsgebiet statt. Damit trifft den Staat eine besondere Verantwortung, die Betroffenen dabei zu unterstützen, die Degradierung zum Objekt zu durchbrechen und die Selbstbestimmung über ihr Leben wiederzuerlangen.

3. Der Durchbruch für das Menschenrecht auf Schutz vor Menschenhandel

Wie kommt es nun von einer losen Ansammlung von Opferrechten und der langsam wachsenden Erkenntnis von der staatlichen Verantwortung bei Menschenhandel zu einem genuinen Menschenrecht auf Schutz vor Menschenhandel? Mit einem Paukenschlag in Form eines Richterspruchs: Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verkündete am 8. Januar 2010 das Urteil im Fall Rantsev gegen Zypern und Russland. Der Fall betraf das traurige Schicksal der 20-jährigen Oxana Rantseva aus Russland, die statt als Dolmetscherin als Prostituierte auf Zypern arbeiten sollte, aus dem Bordell entflohen, von der Polizei keinen Schutz erhielt und schließlich tot aufgefunden wurde.²⁰

Der Gerichtshof bemühte sich nicht nur darum, den konkreten Fall einer gerechten

17 Art. 12 Abs. 1 lit a), b), Abs. 3 der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel.

18 Art. 15 Abs. 2 der Konvention des Europarates gegen Menschenhandel.

19 Herz/Minthe 2006: 183 f.

20 EGMR, Urt. v. 7. Januar 2010, 25965/04 – Rantsev gegen Zypern und Russland.

Lösung zuzuführen. Vielmehr nahm er den Sachverhalt zum Anlass, mit einem 60 Seiten starken Grundsatzurteil die Eckpunkte eines Menschenrechts auf Schutz vor Menschenhandel aufzuzeigen.²¹ Dabei stellte er zunächst heraus, dass *der Anspruch auf Schutz vor Menschenhandel aus Artikel 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) folgt*. Diese Norm verbietet ihrem Wortlaut nach Sklaverei Leibeigenschaft sowie Zwangs- oder Pflichtarbeit. Der Gerichtshof ließ keinen Zweifel daran, dass diese Norm auch vor Menschenhandel schützt. Lediglich der Begriff Menschenhandel selbst war bei Entstehung der EMRK im Jahre 1950 noch nicht verbreitet. Dem Sinn und Zweck nach geht es der Norm aber gerade darum, zu verhindern, dass ganz oder teilweise Macht über Menschen ausgeübt wird, als wären sie Eigentum.²² Menschenhandel als moderne Form der Sklaverei liegt daher im Schutzbereich der Norm. Strukturell handelt es sich dabei sowohl um ein Abwehr- als auch ein Schutzpflichten auslösendes Recht. Es verbietet den Konventionsstaaten, selbst Menschenhandel zu betreiben oder sich daran zu beteiligen, was in unseren Breitengraden heute glücklicherweise die weniger praxisrelevante Konstellation darstellt. Ganz anders verhält es sich mit der Schutzpflichtdimension. Sie zeigt auf, was jeder Konventionsstaat tun muss, um Menschenhandel zu verhindern, die Täter zu bestrafen und die Opfer zu schützen. Jedem Konventionsstaat werden also abstrakte und konkrete Aufgaben zugewiesen, um diesen Schutz zu verwirklichen.

Der Anspruch auf Schutz vor Menschenhandel speist sich jedoch nicht nur aus Art. 4 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Vielmehr bildet *Artikel 4 EMRK mit weiteren Konventionsrechten einen umfassenden Schutz vor und bei Menschenhandel*. Das Recht auf Leben aus Artikel 2 EMRK verlangt von den Staaten besondere Vorkehrungen, um es zu schützen. Das Verbot von Folter und erniedrigender Behandlung nach Artikel 3 EMRK verpflichtet dazu, Personen Aufenthalt zu gewähren, die bei ihrer Rückkehr ins Herkunftsland von Menschenhandel bedroht wären.²³ Das Recht auf Freiheit und Sicherheit fordert von den Staaten, dass sie weder Opfer von Menschenhandel unrechtmäßig festhalten noch dazu beitragen, dass dies den Tätern gelingt. Im Zusammenspiel mit Artikel 4 EMRK lassen diese Konventionsrechte keine erkennbaren Schutzlücken bestehen.

Was müssen nun aber die Konventionsstaaten tun, um diesen Schutzverpflichtungen

²¹ Dazu Lindner 2010: 137 ff.

²² EGMR, Urt. v. 7. Januar 2010, 25965/04 – Rantsev gegen Zypern und Russland, § 281.

²³ Hierzu sind einige Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig. Weitere Verfahren wurden gütlich beigelegt, nachdem ein Aufenthaltsrecht gewährt wurde; siehe EGMR, Beschluss v. 14. Juni 2011, 49113/09 – L.R. gegen Vereinigtes Königreich; EGMR, Beschluss v. 29. Oktober 2010, 16081/08 – M. gegen Vereinigtes Königreich.

gerecht zu werden? Die Anforderungen hieran lassen sich in vier Dimensionen kategorisieren.²⁴ In der *normativen Dimension* muss jeder Konventionsstaat sein Rechtssystem so ausgestalten, dass Menschenhandel wirksam verfolgt und bestraft wird. Ein Indiz dafür ist, dass internationale Abkommen gegen Menschenhandel unterzeichnet und auch umgesetzt wurden. Gleichzeitig darf das Recht Menschenhandel nicht begünstigen. So sind Regelungen im Ausländer- oder Gewerberecht konventionswidrig, die derart ausgestaltet sind, dass sie starke Abhängigkeitsverhältnisse entstehen lassen, beispielsweise zwischen inländischem Arbeitgeber und ausländischem Arbeitnehmer.²⁵ In der *prozeduralen Dimension* werden von jedem Konventionsstaat umfangreiche und effektive Ermittlungen gefordert, wenn ein Verdacht auf Menschenhandel besteht. Die Ermittlungen müssen zügig erfolgen, bei Gefahr für einen Menschen ist höchste Eile geboten. Dies gilt nicht nur für die Strafverfolgungsbehörden, sondern für alle staatlichen Einrichtungen: Ausländer- und Asylbehörden, Sozial- und Jugendämter, Arbeitsagenturen oder der Zoll sind verpflichtet, zur Aufdeckung von Menschenhandel und Schutz der Betroffenen zu handeln und reibungslos zusammenzuarbeiten. Spiegelbildlich gilt dies auch für die *transnationale Dimension*. Menschenhandel als häufig grenzüberschreitendes Phänomen bedarf einer wirkungsvollen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Sind von der Anwerbung über die Verbringung bis zur Ausbeutung mehrere Länder betroffen, so muss jeder der Staaten zur Aufklärung beitragen und gegebenenfalls Beweise sichern, Rechtshilfeersuchen stellen und beantworten. Von größter Relevanz ist schließlich die *operative Dimension*. Der Staat muss gegen Menschenhandel handeln, präventiv wie repressiv. Hat eine staatliche Stelle den begründeten Verdacht – oder müsste sie diesen haben –, dass eine Person dem realen Risiko ausgesetzt ist oder war, Opfer von Menschenhandel zu werden, so sind konkrete Maßnahmen zu treffen, um dieses Risiko abzuwenden.²⁶ In diesem Moment kann die kollektive staatliche Verantwortung von einer einzelnen Person abhängen. Zum einen muss der Beamte, die Polizistin, der Sachbearbeiter, der oder die von Anhaltspunkten für Menschenhandel erfährt, diese als solche erkennen. Zum anderen muss diese Person entscheiden, ob und wie sie handelt. Hierfür kann auch die Europäische Menschenrechtskonvention keine Patentlösungen anbieten. Sie gibt aber das Ergebnis vor, an dem sich das staatliche Handeln messen lassen muss: Betroffene sind vor Menschenhandel zu schützen, wo immer es dem Konventionsstaat möglich und zumutbar ist.²⁷

24 Siehe Lindner 2010: 140 ff.

25 EGMR, Urt. v. 7. Januar 2010, 25965/04 – Rantsev gegen Zypern und Russland, §§ 283 ff.

26 EGMR, Urt. v. 7. Januar 2010, 25965/04 – Rantsev gegen Zypern und Russland, § 286.

27 EGMR, Urt. v. 7. Januar 2010, 25965/04 – Rantsev gegen Zypern und Russland, § 286.

4. Ein gemeinsamer europäischer Schutzstandard

Von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ging der entscheidende Impuls dafür aus, dass man heute von einem gemeinsamen europäischen Schutzstandard bei Menschenhandel sprechen kann. Dieser speist sich aus zwei Quellen, aus dem Recht des Europarats und dem Recht der Europäischen Union. Die Europäische Menschenrechtskonvention mit der Straßburger Rechtsprechung zu Menschenhandel bildet dabei das Rückgrat der ersten Quelle. Der Gerichtshof schöpft aber die Art. 4 EMRK inhärenten Bewertungsmaßstäbe nicht nur aus eigener Beurteilung eines Sachverhalts. Er greift als Leitlinien seiner Auslegung auch auf die konkreten Verpflichtungen der Staaten aus internationalen Abkommen zurück.²⁸ Von besonderer Bedeutung ist dabei freilich die Konvention gegen Menschenhandel des Europarates.²⁹ Zwar hat der Gerichtshof nicht das Mandat, über eine Verletzung der Konvention gegen Menschenhandel direkt zu entscheiden, aber er hat bereits in seiner Rechtsprechung erkennen lassen, dass er die Einhaltung der Konvention gegen Menschenhandel als Mindeststandard für die Beurteilung eines Sachverhalts am Maßstab der Europäischen Menschenrechtskonvention ansieht.³⁰ Mit diesem integrierenden Ansatz erhält man schon durch das Recht des Europarats ein kohärentes, handfestes Menschenrecht auf Schutz vor Menschenhandel.

Das Recht der Europäischen Union übernimmt diesen Rechtsstand und ergänzt ihn weiter. Durch den Vertrag von Lissabon wurde die Charta der Grundrechte der Europäischen Union rechtsverbindlich.³¹ Sie steht im Ranggleich mit dem Primärrecht der Europäischen Union, sie ist sozusagen Teil des Verfassungsrechts der Europäischen Union. In diesem Grundrechtskatalog findet sich zu Artikel 5 die Überschrift "Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit" – exakt wie bei Artikel 4 der EMRK. Auch inhaltlich sind jeweils die ersten beiden Absätze der Normen wortgleich. Im dritten Absatz erkennt man schließlich, dass die Charta der Grundrechte ein halbes Jahrhundert nach der EMRK entstanden ist. Dort heißt es in schlichter Klarheit: „Menschenhandel ist verboten.“ Artikel 5 der Grundrechtecharta ist damit die im Wortlaut aktualisierte, moderne Version von Artikel 4 EMRK. Beiden Normen kommt die identische Bedeutung zu.³² Die sich aus Artikel 4 EMRK ergebenden

28 Zum Beispiel auf das Palermo-Protokoll oder die Konvention über gegenseitige Rechtshilfe in Strafsachen, siehe EGMR, Urt. v. 7. Januar 2010, 25965/04 – Rantsev gegen Zypern und Russland, § 289.

29 EGMR, Urt. v. 7. Januar 2010, 25965/04 – Rantsev gegen Zypern und Russland, § 285.

30 Chaudary 2011: 89 ff.

31 Chaudary 2011: 89 ff.

32 Siehe Art. 53 Abs. 3 der EU-Grundrechtecharta, dazu Lindner 2012: 47.

Verpflichtungen treffen die Mitgliedstaaten der Union nun auch aus Artikel 5 der Grundrechtecharta, und zwar immer dann, wenn sie Unionsrecht umsetzen oder durchführen.³³ Durch die Richtlinien 2004/81/EG und 2011/36/EU sowie weitere Unionsrechtsakte im Ausländerrecht wie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, wurde das Vorgehen gegen Menschenhandel weitreichend unionsrechtlich reguliert. Die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechtecharta im Umgang mit Menschenhandel ist also umfassend. Im Ergebnis führt dies zu einer deutlichen Stärkung der Durchsetzungskraft des Menschenrechts auf Schutz vor Menschenhandel. Denn während die Verpflichtungen aus der EMRK völkerrechtlicher Natur sind, bindet die Charta der Grundrechte die EU-Organe und die Mitgliedstaaten durch das durchsetzungsstärkere Unionsrecht.³⁴

Auf Seiten des Unionsrechts haben wir aber ebenfalls nicht nur eine starke grundrechtliche Verankerung des Rechts Schutz vor Menschenhandel. Auch das Sekundärrecht, also das „einfachgesetzliche“ Recht der Union, bietet entsprechende Schutznormen, die das Menschenrecht weiter ausgestalten. Der Rechtsakt, der hier die kommenden Jahre maßgebend sein wird, ist die Richtlinie 2011/36/EU.³⁵ Mit dieser Maßnahme goss die Union die Erkenntnis, dass man nur mit einem ausgeglichenen und integrierenden Ansatz erfolgreich gegen Menschenhandel vorgehen kann, erstmals in einen Rechtsakt. Die Richtlinie legt sichtlich Wert darauf, Opfer von Menschenhandel als selbstbestimmte Personen zu behandeln und sie bei der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts zu unterstützen. So sind Hilfs- und Betreuungsmaßnahmen an die vorherige Information und die Zustimmung der Betroffenen gebunden.³⁶ Alle staatlichen Stellen haben im Umgang mit den Opfern deren besondere Bedürfnisse zu berücksichtigen, wie deren Gesundheitszustand, eine mögliche Schwangerschaft oder Folgen von Gewalt oder Misshandlung.³⁷ Darüber hinaus müssen alle Opfer von Menschenhandel erforderliche medizinische und psychologische Behandlungen erhalten.³⁸ Steht eine Bedrohung durch die Täter im Raum, so ist eine individuelle Risikobewertung für die Lage eines jeden Opfers vorzunehmen, sodann sind die angemessenen Schutzmaßnahmen zu

33 Siehe Art. 51 Abs. 1 der EU-Grundrechtecharta.

34 Dem Unionsrecht kommt im Konfliktfall Anwendungsvorrang vor entgegenstehendem nationalem Recht zu, siehe nur EuGH, Urt. v. 15. Juli 1964, 6/64, Costa/E.N.E.L.

35 Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, A.Bl. L 101 v. 15. April 2011, 1-11

36 Art. 11 Abs. 6 der Richtlinie 2011/36/EU.

37 Art. 11 Abs. 7 der Richtlinie 2011/36/EU.

38 Art. 11 Abs. 5 der Richtlinie 2011/36/EU.

ergreifen.³⁹ Schließlich müssen alle Betroffenen unverzüglich Zugang zu Rechtsberatung erhalten, die bei Bedürftigkeit sowohl für das Straf- und Verwaltungsverfahren als auch für die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen kostenfrei sein muss.⁴⁰ Die Mitgliedstaaten haben diese und weitere Verpflichtungen aus der Richtlinie bis zum 6. April 2013 in nationales Recht umsetzen. In der Gesamtbetrachtung bilden die Verpflichtungen der Staaten aus dem einschlägigen Recht des Europarats und der Europäischen Union nun einen soliden Standard mit gemeinsamer Basis, der einen effektiven Schutz vor Menschenhandel ermöglicht.

5. Schutz vor Menschenhandel als lebendiges Recht

Wie aber lässt sich nun das Menschenrecht auf Schutz vor Menschenhandel in der Praxis verwirklichen? Wie gezeigt wurde, bietet die Rechtslage in Europa ein tragfähiges Fundament. Mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gibt es auch eine höchstrichterliche Instanz, die dem Recht Durchsetzungskraft verleiht und ohne dessen Verdienste die rasante Entwicklung dieses Rechts in den letzten Jahren nicht denkbar gewesen wäre. Vor Ort sorgen Fachberatungsstellen für Menschenhandelsbetroffene mit engagierten MitarbeiterInnen für Beratung und Unterstützung. Ihre Position gilt es zu stärken, denn durch diese Betreuung können Opfer von Menschenhandel vielfach erst den Mut schöpfen, ihre Rechte wahrzunehmen. Derzeit sind diese Angebote spezifisch auf Opfer sexueller Ausbeutung zugeschnitten. Hier besteht Handlungsbedarf, um vor allem den wenig beleuchteten Bereich der Arbeitsausbeutung angehen zu können.⁴¹ Doch auch bei der Durchsetzung des Menschenrechts in der behördlichen Praxis und vor Gericht braucht es innovative Ansätze aus der Zivilgesellschaft. So haben sich im Vereinigten Königreich spezialisierte Nichtregierungsorganisationen formiert, die über eine hohe Expertise in der rechtlichen Durchsetzung von Menschenrechten verfügen. Sie unterstützen beispielsweise Opfer von Menschenhandel und auch deren AnwältInnen bei der Prozessführung, durch die nationalen Instanzen bis vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.⁴² Derartige Strukturen sorgen nicht nur für Einzelfallgerechtigkeit, sondern stärken das Menschenrecht auf Schutz vor Menschenhandel strukturell.

Zwischen internationalen Rechtsgarantien und der faktischen Unterstützung

39 Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie 2011/36/EU.

40 Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie 2011/36/EU.

41 Vgl. KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. 2011.

42 So beispielsweise das AIRE Centre, siehe <http://www.airecentre.org>.

der Betroffenen liegen einige Verantwortlichkeiten, die für die Verwirklichung des Rechts auf Schutz vor Menschenhandel wahrgenommen werden müssen. Nur wenn die Staaten die Vorgaben aus Brüssel und Straßburg umsetzen und ausfüllen, kommt dieses Menschenrecht bei allen Betroffenen an – insbesondere bei denen, die nicht die Kraft haben, Gerechtigkeit durch die Instanzen zu suchen. Hier besteht auch in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union noch Nachholbedarf. So wurden in der Vergangenheit auch Vorgaben im Bereich Menschenhandel nicht fristgerecht oder fehlerhaft, insbesondere rechtsbeschränkend, umgesetzt.⁴³ Es ist an der Zeit, dass bei der Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht ein gewachsenes Verantwortungsbewusstsein an den Tag legen. Das betrifft insbesondere auch den deutschen Gesetzgeber. Während die Richtlinie 2004/81/EG für das kurzfristige Aufenthaltsrecht für Opfer von Menschenhandel einige Monate verspätet umgesetzt wurde, hat die Ratifizierung der Konvention gegen Menschenhandel des Europarats in Deutschland fast sieben Jahre gedauert. Deutschland ist damit unter den Schlusslichtern der Unterzeichnerstaaten, Staaten wie Kroatien, Georgien und Rumänien hatten hierzu lediglich drei Jahre benötigt.⁴⁴ Auch ist das Ergebnis des langen Ratifizierungsprozesses in Deutschland keineswegs zufriedenstellend. Ende 2011 wurde seitens der Bundesregierung ein Gesetzentwurf zur Umsetzung vorgelegt, der sich darauf beschränkt, die Konvention für wirksam zu erklären – alle dort niedergelegten Rechte seien im nationalen Recht schon verwirklicht, es gebe keinen Änderungsbedarf.⁴⁵ Eine im März 2012 durchgeführte Expertenanhörung widerlegte diese Einschätzung nachdrücklich und attestierte umfassenden Änderungsbedarf, sei es im Aufenthaltsrecht, bei der Versorgung der Opfer oder bei Lohn- oder Entschädigungsforderungen.⁴⁶ Dennoch billigte der Bundestag am 28. Juni 2012 besagten Entwurf ohne Änderungen.⁴⁷ Deutschland kommt damit zumindest bis zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU den eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus der Konvention gegen Menschenhandel nicht nach.

In den Behörden zeichnen sich dagegen erfreulicherweise positive Ansätze ab. So hat beispielsweise das deutsche Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ein erstes

43 Europäische Kommission 2006: 3 f., 9.

44 Zum aktuellen Ratifizierungsstand siehe <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=1&DF=&CL=GER>, Stand: 1. Juli 2012. Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels, BT-Drucksache 17/7316 vom 17.10.2011.

45 Internationale Organisation für Migration 2012.

46 Siehe nur Deutsches Institut für Menschenrechte/Rabe, Heike 2012: 2 ff.

47 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll der 187. Sitzung am 28. Juni, 22569 ff.

Projekt zum Umgang mit Menschenhandel im Asylverfahren durchgeführt.⁴⁸ Dabei wurde Wissen über und Erfahrungen mit Menschenhandel vermittelt und verschiedene staatliche wie nichtstaatliche Akteure regional miteinander vernetzt. Es zeigte sich, dass die MitarbeiterInnen dazu bereit sind, die Verantwortung in Umgang mit Menschenhandel anzunehmen – sie benötigen dazu nur die notwendigen Ressourcen und den Rückhalt der Vorgesetzten, denn Fälle mit Menschenhandelsbezug sind aufwändig. Auch in anderen Staaten wie Rechtsbereichen sind derartige Maßnahmen geplant und ein wichtiger Ansatzpunkt, um ein besseres Verständnis der Akteure untereinander zu erzielen und das gemeinsame Ziel, Menschenhandel entschlossen und wirkungsvoll zu begegnen, in den Fokus zu rücken.

Der Anspruch auf Schutz vor Menschenhandel ist also ein lebendiges Recht, das sich rasant entwickelt hat und sich auch weiter auf diese Art entwickeln wird. Betrachtet man die Initiativen, Maßnahmen und Projekte in ganz Europa, so wird klar, dass noch nie so viel gegen Menschenhandel unternommen wurde wie heute. Daher stehen die Chancen nicht schlecht, dass man bei einer internationalen Verhandlungsrunde seitens eines nationalen Abgesandten im Gespräch über Menschenhandel einmal Folgendes hören könnte:

„Wissen Sie, das Menschenrecht auf Schutz vor Menschenhandel ist nicht nur notwendig, weil wir Staaten nur mit Achtung und Schutz der Opfer effektiv gegen die Menschenhändler vorgehen können. Menschenhandel ist ein Angriff auf unsere grundlegenden Werte. Aus der Macht der Staatlichkeit folgt unsere Verantwortung, die Betroffenen zu schützen. Diese Verantwortung müssen wir wahrnehmen, um gegen Menschenhandel erfolgreich zu sein.“

Literatur

- Chaudary, Saadyia 2011: Trafficking in Europe: An analysis of the Effectiveness of European Law, Mich. J. Int'l L. 33 (2011), 77-99.
- Deutsches Institut für Menschenrechte/Rabe, Heike 2012: Schriftliche Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte für das öffentliche Fachgespräch „Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels“ des Ausschusses für Familie, Frauen, Senioren und Jugend am 19. März 2012, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a13/anhoerungen/menschenhandel/stellungnahmen/17_13_161e.pdf, Stand: 1. Juli 2012.
- Europäische Kommission 2006: Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 10 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 19. Juli 2002, KOM(2006) 187 endgültig, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0187:FIN:DE:PDF>, Stand: 1. Juli 2012.

⁴⁸ Internationale Organisation für Migration 2012.

- Gallagher, Anne T. 2006: Recent Legal Developments in the Field of Human Trafficking: A Critical Review of the 2005 European Convention and Related Instruments, in: *European Journal of Migration and Law*, 8 (2006), 163-189.
- Gallagher, Anne T. 2010: *The International Law of Human Trafficking*, New York: Cambridge University Press.
- Herz, Annette/Minthe, Eric 2006: *Straftatbestand Menschenhandel. Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung*, München: Luchterhand.
- Internationale Organisation für Migration (Hrsg.) 2012: *Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels im Asylsystem*, Berlin.
- KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. 2011: *Entwicklung tragfähiger Unterstützungsstrukturen für die Betroffenen von Menschenhandel zur Arbeitsausbeutung*, Berlin, <http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Meldungen/studie-menschenhandel-arbeitsausbeutung.html>, Stand: 1. Juli 2012.
- Lindner, Christoph 2010: Anspruch auf umfassenden Schutz vor Menschenhandel nach Art. 4 EMRK, *Zeitschrift für Ausländerrecht* 30 (2010), 137-142.
- Lindner, Christoph 2012: Der Anspruch auf umfassenden Schutz vor Menschenhandel und seine Umsetzung in der Rechtspraxis, in: *Internationale Organisation für Migration (Hrsg.): Identifizierung und Schutz von Opfern des Menschenhandels im Asylsystem*, 41-47.
- Obokata, Tom 2006: EU Action against Trafficking of Human Beings. Past, Present and the Future, in: *Guild, Elspeth/Minderhood, Paul (Hrsg.): Immigration and Criminal Law in the European Union: The Legal Measures and Social Consequences of Criminal Law in Member States on Trafficking and Smuggling in Human Beings*, Leiden: Nijhoff, 387-406.
- Rijken, Conny 2007: Challenges to Criminal Justice Co-operation in Combating Trafficking in Human Beings in the European Union, in: *ERA Forum* 6 (2007), 267-281.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2009: *Global Report on Trafficking in Persons*, Vienna http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf, Stand: 1. Juli 2012.

Peter G. Kirchschräger

Die neue UN-Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training

1. Einleitung

Am 19. Dezember 2011 hat die 66. UN-Vollversammlung die UN-Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training (DMRBT)¹ einstimmig verabschiedet.² Die neue Deklaration bildet den bisherigen Höhepunkt der UN-Bemühungen im Bereich der Menschenrechtsbildung (UN-Dekade und UN-Weltprogramm für Menschenrechtsbildung etc.) und unterstreicht die wachsende Bedeutung eines „Rechts auf Menschenrechtsbildung“, das bereits in verschiedenen internationalen Rechtstexten verankert ist. Im vorliegenden Beitrag werden der Inhalt und das Konzept der neuen Deklaration vorgestellt sowie Entwicklungen, Diskussionspunkte und Argumentationslinien aus dem Entstehungs- und Vorbereitungsprozess der Erklärung nachgehalten. Des Weiteren sollen Überlegungen zu einem Recht auf Menschenrechtsbildung angestellt werden. Schließlich wird die von der neuen UN-Deklaration zu erwartende Wirkung auf die Praxis der Menschenrechtsbildung kritisch betrachtet.

2. Internationale Initiativen im Vorfeld der Deklaration

Seit ungefähr zwei Jahrzehnten erlangt die Menschenrechtsbildung wachsende internationale Aufmerksamkeit und ihr Beitrag zur Durchsetzung der Menschenrechte wird mehr und mehr wahrgenommen. Erst das Wissen und das Bewusstsein eines Menschen davon, dass er Menschenrechte und korrespondierende Pflichten hat, lassen Menschenrechte Wirklichkeit werden. Nur so können Menschen ihre Menschenrechte für sich in Anspruch nehmen und sich gleichzeitig auch solidarisch für die Rechte anderer einsetzen („*empowerment*“) (Lohrenscheit 2006: 147). Indem Menschenrechtsbildung erst den Zugang zur Inanspruchnahme des Rechts eröffnet, weist sie gleichsam einen verfahrensrechtlichen Charakter auf. Die hohe Bedeutung der Menschenrechtsbildung fasst Andrew Clapham zusammen:

1 Vgl. den Deklarationstext unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N11/577/86/PDF/N1157786.pdf?OpenElement> [Stand: 18.11.2011].

2 An der Vorbereitung der UN-Deklaration zur Menschenrechtsbildung und -training hat der Autor von Beginn an als Experte mitgearbeitet.

„For human rights to have a greater impact, they have to appeal to people’s imaginations and become properly part of their vocabulary. For human rights really to take hold, they will have to be understood and fully internalized. This means continuing to debate and develop the principles of human rights so that they meet people’s needs and expectations, refined and adapted to their local contexts. The vocabulary of human rights can help to formulate these demands. Expressing conflicts in terms of human rights language can reveal the competing interests at stake and suggest the appropriate procedures for resolving the tension“ (Clapham 2007: 160).

Eine wichtige Anerkennung erfuhr die Menschenrechtsbildung auf internationaler Ebene bereits durch die „Wiener Menschenrechtserklärung“³ von 1993:

„The World Conference on Human Rights reaffirms that States are duty-bound, as stipulated in the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and in other international human rights instruments, to ensure that education is aimed at strengthening the respect of human rights and fundamental freedoms. The World Conference on Human Rights emphasizes the importance of incorporating the subject of human rights education programmes and calls upon States to do so. Education should promote understanding, tolerance, peace and friendly relations between the nations and all racial or religious groups and encourage the development of United Nations activities in pursuance of these objectives.“⁴

Anknüpfend an die Empfehlungen der Weltkonferenz riefen die Vereinten Nationen im Jahre 1995 eine Dekade für Menschenrechtsbildung (1995-2004) aus,⁵ die das Ziel verfolgte, dass die Mitgliedstaaten umfassende, effektive und nachhaltige Menschenrechtsbildungsprogramme auf nationaler Ebene konzipieren und implementieren. Zudem sollte die Zusammenarbeit gestärkt werden. Die UN-Dekade für Menschenrechtsbildung war eine erfolgreiche Initiative,⁶ verlieh dem Thema internationale Aufmerksamkeit und brachte internationale Kooperationen im Bereich der Menschenrechtsbildung hervor.⁷ Doch konnte sie nicht mehr als ein Anfang sein, da Menschenrechtsbildung die nachhaltige Unterstützung von allen relevanten Akteuren benötigt und eine längerfristige, internationale Priorität genießen muss, um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen.

Basierend auf den Ergebnissen der UN-Dekade für Menschenrechtsbildung (1995-2004) lancierten die Vereinten Nationen im Jahre 2005 ein Weltprogramm für

3 Vgl. A/CONF.157/24 (Part I), chap. III.

4 Ebda. Ziff. 33.

5 Vgl. <http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/decade.htm> [Stand: 18.11.2011].

6 Vgl. E/CN.4/2003/101 and E/CN.4/2004/93.

7 Hinweise zur historischen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten finden sich u. a. in Flowers, Education 2-7.

Menschenrechtsbildung,⁸ dessen Aktionsplan für die zweite Phase am 30. September 2010⁹ durch den UN-Menschenrechtsrat verabschiedet wurde.¹⁰ Sie versucht, ein gemeinsames Verständnis von grundlegenden Prinzipien und Methoden der Menschenrechtsbildung zu verbreiten, einen konkreten Rahmen für deren Umsetzung zu bieten sowie Partnerschaften und Zusammenarbeit auf allen Ebenen zu stärken. Während sich die erste Phase des Weltprogramms auf die schulische Menschenrechtsbildung konzentrierte, fokussiert die zweite Phase die Menschenrechtsbildung im Universitäts- und Hochschulbereich sowie in der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Staatsangestellten.

3. Der Entstehungs- und Vorbereitungsprozess der Deklaration

Der UN-Menschenrechtsrat wies in der Resolution 6/10 vom 28. September 2007¹¹ seinen beratenden Ausschuss an, einen Entwurf für eine Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training zu erarbeiten. Diese Initialzündung entsprach dem Mandat des UN-Menschenrechtsrates, Menschenrechtsbildung zu fördern.¹² Emmanuel Decaux, Rapporteur der vom beratenden Ausschuss eingesetzten Arbeitsgruppe, beschreibt diesen Teil des Prozesses, der mit dem Versand von Fragebogen an alle Stakeholder mit einem großen Echo von 142 Antworten¹³ begann, folgendermaßen:

„In accordance with the conceptual framework endorsed by the Advisory Committee in its recommendation 1/1, the drafting group successfully completed its research, consultation and awareness-raising in a transparent and inclusive manner. The replies to the questionnaires prepared by the group were analysed thoroughly by members of the drafting group and summarized by the rapporteur (A/HRC/AC/3/CRP.4). The seminar held in Marrakech on 16-17 July 2009 at the initiative of the States members of the Platform for Human Rights Education and Training – Switzerland and Morocco with five other states from each continent (Italy, Philippines, Slovenia, and more recently, Costa-Rica and Senegal) – was an important step in the development of the group’s thinking. Regular consultations continued to be held with the main stakeholders, starting with the relevant departments of the UN-

8 Vgl. <http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/programme.htm> [Stand: 18.11.2011].

9 Vgl. <http://www2.ohchr.org/english/issues/education/training/programme/secondphase/resolutions-reports.htm> [Stand: 18.11.2011].

10 Der Autor hat an der Konzeption des Aktionsplans der Zweiten Phase des UNO-Weltprogramms für Menschenrechtsbildung als Experte mitgearbeitet.

11 Vgl. http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_10.pdf [Stand: 18.11.2011].

12 Vgl. A/RES/60/251 (3. April 2006), Ziff. 5(a).

13 Vgl. A/HRC/AC/3/CRP.4, Ziff. 6.

ESCO which is doing remarkable work on education for all. In addition, informal contact was made with the Special Rapporteur on the right to education, in line with the wishes of the Advisory Committee as expressed in its recommendation 3/3. The network of National Institutions for human rights was actively involved at each step of the preparatory work, as well as a broad 'coalition of NGO' for human rights education and academic scholars. (...) The Advisory Committee, in its role as a collegial think tank for the Council, was the main venue for a public debate giving an opportunity for all stakeholders to express their views on the exercise. During the debates, experts, several States, NGO as Amnesty International, and a representative of the network of National Institutions, took the floor" (Decaux 2010: 2).

In der Konzeptions- und Vorbereitungsphase war ich persönlich beeindruckt vom inklusiven Charakter der Diskussion, dem echten Interesse der Staaten, mehr über Menschenrechtsbildung zu lernen, der Offenheit und Intensität des Dialogs mit allen Akteuren und von der wichtigen Rolle, welche die NGOs während des gesamten Prozesses spielten. Es war sicherlich rückblickend einer der Lichtblicke der gesamten Vorbereitungsphase, wie sehr sich NGOs einbringen konnten,¹⁴ und dies auch hartnäckig taten, wirkungsvoll vertreten etwa durch die *NGO Working Group on Human Rights Education & Learning* der *Conference of NGOs in Consultative Relationship with the UN* (CoNGO) unter dem Vorsitz von Kazan Fujii. Damit waren die NGOs für die oben erwähnte Plattform seitens der Staaten ein identifizierbarer Gesprächspartner.

Im Januar 2010 übergab der beratende Ausschuss des UN-Menschenrechtsrates den Entwurf einer UN-Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training dem UN-Menschenrechtsrat.¹⁵ Auf der Basis dieses Entwurfs lud die oben erwähnte Plattform von Staaten zu drei „informellen Konsultationen“ ein, bevor sie ein Arbeitsgruppentreffen aller Staaten einberief. Die „erste informelle Konsultation“ am 24. Juni 2010 widmete sich grundsätzlichen Kommentaren zum Deklarationsentwurf. Während der „zweiten informellen Beratungen“ am 3. September 2010 wurde der Deklarationsentwurf redigiert und von den Delegationen kommentiert. Anschließend erarbeitete die Plattform, basierend auf diesen Kommentaren, Vorschlägen und Ergänzungen, eine neue Version des Deklarationsentwurfs als Grundlage für die „dritte informelle Konsultation“ am 14. Dezember 2010.

Die Resultate dieser Gespräche wurden dann in den Deklarationsentwurf eingearbeitet, der den Ausgangspunkt der „*Open-ended Intergovernmental Working Group on the Draft UN Declaration on Human Rights Education and Training*“ vom 10.-14.

14 Vgl. NGO Assessment of the Draft United Nations Declaration on Human Rights Education and Training (A/HRC/16/NGO/116, 28. Februar 2011).

15 Vgl. <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrCouncil/advisorycommittee/session4/documentation.htm> [Stand: 18.11.2011].

Januar 2011 bildete.¹⁶ Kyung-wha Kang, stellvertretende UN-Hochkommissarin für Menschenrechte, eröffnete die Sitzung der intergouvernementalen Arbeitsgruppe mit den Worten:¹⁷ „*Human rights education and training is a clear obligation under international human rights law, and a prerequisite to achieve the realization of all human rights. (...) The initiative of developing a Declaration on human rights education and training must build on and consolidate the many provisions on human rights education and training contained in international instruments.*“ Kang hob zwei Elemente des Deklarationsentwurfs hervor: die explizite Nennung des Rechts auf Menschenrechtsbildung und -training sowie die Förderung der Umsetzung der Deklaration im Rahmen der bereits existierenden internationalen und regionalen Mechanismen – vor allem der vertragsgestützten Kontrollverfahren sowie der Sonderverfahren und des Allgemeinen Prüfverfahrens (*Universal Periodic Review*) des UN-Menschenrechtsrates.

In Übereinstimmung mit der Resolution 13/15 des UN-Menschenrechtsrates verhandelte und erstellte die *Open-ended Intergovernmental Working Group* den endgültigen Deklarationsentwurf¹⁸, der an den UN-Menschenrechtsrat zur Verabschiedung weitergereicht wurde. Am 23. März 2011 nahm dieser einstimmig den Entwurf an und reichte ihn seinerseits an die UN-Vollversammlung zur Verabschiedung weiter. Mit der Verabschiedung durch die UN-Vollversammlung ging schließlich ein mehrjähriger Konzeptions-, Vorbereitungs- und Verhandlungsprozess erfolgreich zu Ende.

Die Deklaration ist rechtlich nicht bindend. Dennoch handelt es sich um einen breit abgestützten Deklarationstext, der in der Praxis Wirkung zeigen sollte, da im Vorbereitungsprozess alle interessierten Kreise und Betroffenen ihre Positionen einbringen konnten.

4. Völkerrechtliche Anknüpfungspunkte

Die UN-Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training bildet nicht den ersten internationalen Rechtstext, der die Staaten zu Menschenrechtsbildung verpflichtet. Sie fügt sich an zahlreiche bisherige Menschenrechtsdokumente an, die ein Recht

16 Vgl. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/education/docs/A.HRC.WG.9.1.CRP.1_en.pdf [Stand: 18.11.2011].

17 http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/education/docs/DHC_OEWG_HRET_Declaration10%20Jan11.pdf [Stand: 18.11.2011].

18 A/HRC/WG.9/1/2; siehe auch den Bericht der Open-ended Working Group A/HRC/WG.9/1/3; vgl. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/104/25/PDF/G1110425.pdf?OpenElement>, (Stand: 18.11.2011). Vgl. ausführlicher zum Vorbereitungsprozess bis zu diesem Zeitpunkt (Decaux 2010: 2-7); (Kirchschläger 2011: Education 12-13).

auf Menschenrechtsbildung erwähnen.¹⁹ Gleichzeitig geht sie aufgrund ihres Fokus', ihres konzeptionellen Beitrags und ihres umfassenden Charakters über die bisherigen Regelungen hinaus. Dies möchte ich in folgenden beiden Kapiteln verdeutlichen.

In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948²⁰ lautet Artikel 26 Abs. 2 zu den Bildungszielen im Rahmen des „Rechts auf Bildung“: „Die Bildung muss auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und die Stärkung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten gerichtet sein. Sie muss zu Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen beitragen und der Tätigkeit der Vereinten Nationen für die Wahrung des Friedens förderlich sein.“ Bildung im Sinne des „Rechts auf Bildung“ umfasst also auch Menschenrechtsbildung.

Nun gilt es zu bedenken, dass die AEMR kein völkerrechtlich verbindliches Menschenrechtsabkommen darstellte, sondern zunächst lediglich programmatischer Natur war. Die Staaten waren dazu bereit, ein gemeinsames Programm zu verabschieden, das schrittweise in völkerrechtlichen Verträgen umgesetzt werden sollte. Im Anschluss an die AEMR wurde das Recht auf Bildung in verschiedenen regionalen und internationalen Menschenrechtsabkommen verankert, zum Beispiel im ersten Zusatzprotokoll, zur Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950, Artikel 2; ebenso im Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966, Artikel 13,²¹ und in der UN-Kinderrechtskonvention von 1989, Artikel 28 und 29²². Das Recht auf Bildung ist also völkerrechtlich verbindlich und – zumindest prinzipiell – juristisch einklagbar. Es beinhaltet auch ein Recht auf Menschenrechtsbildung, wie dies die *African Charter on Human and Peoples' Rights* von 1981 in Artikel 25 festhalt²³ und wie dies der UN-Kinderrechtsausschuss in seinem *General Comment* Nr. 1 (2001) zu den Zielen der Bildung deutlich macht. Wie auch das Recht auf Bildung – außer in der *African Charter on Human and Peoples' Rights* von 1981 – beschränkt sich aber der rechtliche Anspruch auf Menschenrechtsbildung in diesen Dokumenten auf den Pflichtschulbereich.

Das Recht auf Menschenrechtsbildung ist nicht nur im Kontext des Rechts auf Bildung Teil des internationalen Rechts, sondern darüber hinaus gibt es zahlreiche Nennungen des Rechts auf Menschenrechtsbildung in Menschenrechtsverträgen

19 Für eine entsprechende Zusammenstellung der UN vgl. (UN 1999). Vgl. dazu auch (Gudmundur Alfredsson 2001: 273-288).

20 Vgl. Res. GA. 217 A (III).

21 Vgl. SR 0.103.1.

22 Vgl. SR 0.107.

23 Vgl. ausführlicher zur *African Charter on Human and Peoples' Rights* (University of Pretoria: 2011).

und UN-Dokumenten, wie im Folgenden deutlich wird: Die UN-Konvention gegen Rassendiskriminierung von 1965, Artikel 5, die UN-Konvention gegen die Diskriminierung der Frauen von 1979, Artikel 14 und die UN-Konvention gegen die Folter von 1984, Artikel 10 beinhalten ebenfalls das Recht auf Bildung inklusive dem Recht auf Menschenrechtsbildung (hier spezifisch Bildung über das Folterverbot). Letztere beide gehen über den Pflichtschulbereich hinaus, indem die UN-Konvention gegen die Diskriminierung der Frauen von 1979 auch den non-formellen Bereich umfasst und die UN-Konvention gegen die Folter von 1984 die Aus- und Weiterbildung von Staatsangestellten berücksichtigt. Diese Entwicklung wird im General Comment Nr. 13 (zum Recht auf Bildung) des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1999 fortgesetzt.

Zu beachten sind weiterhin der in der UN-Resolution 34/169 vom 17. Dezember 1979 verabschiedete *UN Code of Conduct*, die UN-Konvention über die Rechte von Wanderarbeitnehmern und ihren Familien von 1990, Artikel 33, die UN-Behindertenrechtskonvention von 2006, Artikel 4 und 8, sowie: die *Declaration and Programme of Action of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance* von 2001 (Deklaration, Ziff. 95-97, und Aktionsprogramm, Ziff. 129-139), das Abschlussdokument der *Durban Review Conference* 2009 (Ziff. 22 und 107) und der 2005 *World Summit Outcome* (Ziff. 131).

Auf europäischer Ebene unterstreicht auch die *Grundrechtscharta der Europäischen Union von 2000*, Artikel 14, dass das Recht auf Bildung auch Berufsbildung und Weiterbildung beinhaltet. Des Weiteren haben die Außenminister der 47 Mitgliedstaaten des Europarates am 11. Mai 2010 die Europarats-Charta zur Demokratie- und Menschenrechtsbildung verabschiedet. Die Charta bekräftigt, dass Bildung bezüglich Demokratie und Menschenrechten junge Menschen und Erwachsene dazu befähigen soll, eine aktive Rolle in einer demokratischen Gesellschaft zu spielen und ihre Rechte und Verantwortung in der Gesellschaft wahrnehmen zu können. Die Charta empfiehlt den Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, „um jedem Menschen die Möglichkeit zur Menschenrechtsbildung zu geben“. Sie ist jedoch als Empfehlung des Europarates juristisch nicht verbindlich. Fristen für die Umsetzung oder ein sonstiger Follow-up-Mechanismus sind nicht vorgesehen.

Konkret fordert die Charta dazu auf, Demokratie- und Menschenrechtsbildung in der Schule und in der Berufsbildung, in der Universitäts- und Hochschulbildung zu integrieren und die Achtung demokratischer Prinzipien in den Bildungsinstitutionen zu fördern. Die Mitgliedstaaten sollen den Lehrpersonen, Pädagogen/innen, Leiter/innen von Jugendorganisationen und Trainer/innen Aus- und Weiterbildungskurse in

Demokratie- und Menschenrechtsbildung anbieten. Zudem sind die Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, den Beitrag von NGOs, Jugendorganisationen und anderen Akteuren/innen im Bereich der außerschulischen Bildung zu wurdiven und zu unterstützen. Für die Umsetzung der Charta auf nationaler Ebene sollen die Mitgliedstaaten Kriterien für die Evaluation von Demokratie- und Menschenrechtsbildungsprogrammen festlegen, damit letztere entsprechend ausgewertet werden können. Ferner sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, sich untereinander und mit dem Europarat über ihre Aktivitäten und deren Wirkung auszutauschen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu suchen. Schließlich sollen sie die Forschung im Bereich der Demokratie- und Menschenrechtsbildung initiieren und fördern. Der Fokus soll dabei u.a. auf einer Standortbestimmung und auf Untersuchungen von Curricula, auf innovativer Praxis, Lehrmethoden sowie der Entwicklung von Evaluationssystemen liegen, um die Praxis der Demokratie- und Menschenrechtsbildung zu unterstützen. In der Europarats-Charta zur Demokratie- und Menschenrechtsbildung wird Menschenrechtsbildung in Nähe und gleichzeitiger Abgrenzung von Demokratiebildung diskutiert. Dies bildet einen substantiellen Beitrag auch für das konzeptionelle Verständnis von Menschenrechtsbildung.

5. Der Inhalt der neuen UN-Deklaration zur Menschenrechtsbildung und -training

Die neue UN-Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training schließt an die internationalen Rechtsdokumente zur Menschenrechtsbildung an und setzt die Entwicklung auf globaler Ebene fort, stellt aber in verschiedenen Hinsichten eine Bereicherung dar.

Die Deklaration untermauert das Recht auf Menschenrechtsbildung. „Jeder Mensch hat das Recht, alle Menschenrechte und Grundfreiheiten zu kennen und Informationen darüber zu suchen und zu erhalten, und er soll Zugang zu Menschenrechtsbildung und -training haben“, heißt es im Artikel 1 der DMRBT. Es bestehen keine Zweifel, dass die Formulierung „Jeder Mensch hat ein Recht auf Menschenrechtsbildung“, wie sie im Laufe des Vorbereitungsprozesses auch einmal im Deklarationsentwurf stand, an Aussagekraft und Prägnanz überzeugt hätte. Die jetzige Formulierung stellt einen Kompromiss dar, der damals am Verhandlungstisch der „dritten informellen Konsultation“ im Dezember 2010 und der *Open-ended Intergovernmental Working Group* im Januar 2011 entstanden ist. Diese vermeintlich schwächere Formulierung hat aber folgende Vorteile: Zum einen enthält sie ein Recht auf Menschenrechtsbil-

derung, das dem bestehenden internationalen Recht entspricht. Andere Lesarten sind nicht überzeugend, da bei ihnen offen bleibt, worum es sich bei den im Artikel 1 definierten Rechtsansprüchen handelt, und weil die Deklaration an eine Fülle von Rechtstexten anknüpft, in denen das Recht auf Menschenrechtsbildung verankert ist. Zum anderen legt sie im Detail dar, was u.a. zum Recht auf Menschenrechtsbildung gehört, nämlich *alle* Menschenrechte und Grundfreiheiten (vgl. dazu Fritzsche 2009) zu kennen, selbstbestimmt („suchen“, „erhalten“) zu Informationen darüber zu gelangen und einen Zugang zu Menschenrechtsbildung und -training zu haben. Natürlich fällt an dieser Stelle am Schluss das Verbum „soll“ auf, das als Relativierung verstanden werden könnte. Dabei gilt es sich jedoch der Frage zu stellen, ob eine Formulierung im Indikativ so viel an der Aussage ändern würde in Anbetracht des Charakters des Textes als Deklaration (im Unterschied zu einer rechtlich einklagbaren Konvention). Bei beiden Formulierungsvarianten muss sich ein Staat erklären, wenn er die definierten Rechtsansprüche des Individuums nicht umsetzt. Mehr von einer Deklaration zu verlangen wäre wohl unrealistisch. Die Deklaration betont im zweiten Abschnitt des Artikels 1, dass die Menschenrechtsbildung einen Beitrag zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen leistet, und verknüpft sie mit den menschenrechtlichen Prinzipien der Universalität, Unteilbarkeit und Interdependenz.

Im dritten Abschnitt des Artikels 1 unterstreicht die Deklaration, dass der Zugang zu Menschenrechtsbildung und -training auf die Durchsetzung aller Menschenrechte angewiesen ist. Der Artikel 1 umfasst zusammen mit den Artikeln 2-6 die Prinzipien der Menschenrechtsbildung und -training. Artikel 2 beinhaltet eine Definition der Menschenrechtsbildung, die sich auf die drei etablierten Lernebenen Lernen *über*, *durch* und *für* Menschenrechte²⁴ stützt und auf bisher bekannten, vor allem von der UN und UNESCO portierten Definitionen beruht²⁵ und in Einklang mit dem Verständnis von NGOs ist²⁶.

In Kontinuität zum bisherigen UN-Verständnis wird Menschenrechtsbildung in Artikel 3 hinsichtlich der Adressaten sehr breit verstanden und als ein Prozess lebenslangen Lernens aufgefasst. So beinhaltet der Artikel im zweiten Abschnitt eine umfassende Aufzählung aller Bildungskontexte und -ebenen, in denen Menschenrechtsbildung integriert werden soll. Darin enthalten sind ausdrücklich diejenigen

24 Vgl. UN 2004; Ippoliti 2006: 327-337; Lohrenscheit 2004: 279-282.

25 Vgl. Kirchschräger P.G./Kirchschräger T. 2009: 26-36, anders Gerber 2010: 541-566. Siehe dazu Flowers 2004: 105-127.

26 Vgl. zum Beispiel die Definition von Amnesty International: <http://www.amnesty.or.th/en/what-is-human-rights-education?tmpl=component&print=1> [Stand: 18.11.2011].

Bereiche, die bisher besonders zu kurz gekommen sind, wie etwa fröhkindliche Bildung. Diese explizite Aufzählung bietet die Möglichkeit, in der Praxis direkt darauf Bezug zu nehmen. Zudem soll sie gewährleisten, dass kein Bildungsbereich im Zuge der praktischen Umsetzung der Deklaration aus dem Fokus gerät. Des Weiteren wird u.a. auch bei dieser Aufzählung deutlich, warum die Deklaration über das erwartete „Menschenrechtsbildung“ hinaus auch den Zusatz „-training“ bereits in ihrem Titel enthält (anders Gerber 2011: 247), denn die Deklaration will – in Kohärenz mit der zweiten Phase des UN-Weltprogramms für Menschenrechtsbildung – auch die Berufsausbildung und Berufweiterbildung und Menschenrechtsbildung als MultiplikatorInnen-Training mitberücksichtigen.

Vom dritten Abschnitt des Artikels 3 bis zum Artikel 6 werden weitere prinzipielle und konzeptionelle Punkte klargestellt und methodische und formelle Orientierung geboten.²⁷ Die vereinzelt geäußerte Kritik am Begriff „Toleranz“ (Gerber 2011: 248), dass dieser negative Konnotationen auslösen würde, müsste dann dem Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 gelten, der das Recht auf Bildung definiert und auf den an dieser Stelle referiert wird.

Nach den Ausführungen zu den Prinzipien scheint es sinnvoll, sich vor der Auseinandersetzung mit der Frage der Verantwortung für die Durchsetzung der DMRBT noch die Präambel der Deklaration näher anzusehen. Die Präambel weist gewiss nicht zu viel Pathos auf, sondern wirkt sachlich. Sie erfüllt die einführende Funktion in das Rechtsinstrument, wie es für eine Präambel üblich ist. Dabei bettet sie die DMRBT unter Bezugnahme auf die bisherigen Menschenrechtsinstrumente und auf das Recht auf Bildung rechtlich ein und verortet sie zudem auch inhaltlich, nämlich in dem sie die fundamentale Bedeutung der Menschenrechtsbildung und -training für die Durchsetzung der Menschenrechte hervorhebt.

Das Zitat der UN-Charter im ersten Abschnitt lässt den Eindruck entstehen, dass sie bei der Aufzählung möglicher Ausgangspunkte von Diskriminierung dem Risiko zum Opfer gefallen ist, dass Aufzählungen, die aufgeführt werden, um eine Aussage

27 Vgl. zum Potential von elearning für die Menschenrechtsbildung (Reitz 2012). Vgl. zur Verantwortung und zum Beitrag von Medien zur Durchsetzung der Menschenrechte z.B. verschiedene Initiativen der Grundrechteagentur der Europäischen Union (FRA): http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/materials_trainings/materials_trainings_en.htm [Stand: 18.11.2011]. Vgl. zum Beitrag von Kunst zu Menschenrechtsbildungsprozessen z. B. die Zusammenarbeit zwischen der Hochschule Luzern – Design und Kunst und dem Zentrum für Menschenrechtsbildung (ZMRB) der Pädagogischen Hochschule Luzern: <http://www.dienstleistungen.luzern.phz.ch/zentrum-menschenrechtsbildung/materialien/menschenrechte>, (Stand: 18.11.2011) oder die mit den Benefizkonzerten IHRF Concerts verbundenen Menschenrechtsbildungsprogramme: www.ihrf.ch, (Stand: 18.11.2011), http://www.lucernefestival.ch/documents/mm_ostern_2012_d.pdf [Stand: 18.11.2011].

möglichst inklusiv zu machen, gerade das Gegenteil bewirken können (u.a. wäre an sexuelle Orientierung, Alter, Nationalität, Behinderung zu denken) (Gerber 2011: 247), obwohl zu beachten ist, dass Artikel 4, Abschnitt (e) der DMRBT so inklusiv wie möglich formuliert ist). Dabei handelt es sich bei der Stelle schlichtweg um ein Zitat der UN-Charter, wie dies in Präambeln von internationalen Rechtstexten üblich ist, sodass die Kritik (Gerber 2011: 247) den falschen Adressaten, sprich: das falsche Dokument trifft.

Im letzten Abschnitt der Präambel wird die DMRBT an die Motivation zurückgebunden, warum diese Deklaration überhaupt verfasst worden ist. Der letzte Abschnitt stellt den Versuch dar, den gleich im Folgenden dargelegten Multi-Stakeholder-Ansatz zu fassen.

Die Artikel 7 bis 9 regeln die Verantwortung für die Durchsetzung der DMRBT. Die Deklaration legt die primäre Verantwortung in die Hände der Staaten, erkennt aber gleichzeitig an, dass auch andere Akteure zur Menschenrechtsbildung beitragen (wie etwa die Zivilgesellschaft), was ja auch der gängigen Praxis entspricht. Der Staat hat daher ein sicheres und unterstützendes Umfeld für die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu gewährleisten, ganz in Übereinstimmung mit der UN-Deklaration zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern/-innen von 1998. Dabei stehen alle staatlichen Behörden (*state authorities*) in der Verantwortung, und zwar selbst in föderalen Staaten, in denen die Bildungshoheit mehrheitlich bei den lokalen Behörden liegt. Die Kritik, dass damit eine Aufweichung der Verantwortlichkeit einhergeht (Gerber, 2011), greift daher nicht.

Der 3. Abschnitt von Artikel 7 ist in Verbindung mit Artikel 8 zu lesen, denn zusammen beinhalten sie die korrespondierende Verantwortung zur Aufzählung in Artikel 3, sprich für die Bildungsprozesse, für deren Curricula und für die Aus- und Weiterbildung derjenigen, die diese Bildungsprozesse begleiten. Damit versucht die Deklaration zu erreichen, dass sich – gerade in Bezug auf die Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen (Kirchschläger P. G./Kirchschläger T. 2011: 117-132) –, in der Praxis etwas ändert, indem die Staaten wissen, wo und wie (z.B. „including the adoption of legislative and administrative measures and policies“²⁸) sie ansetzen müssen, um die Deklaration umzusetzen. Daher handelt es sich bei der erneuten Nennung der Aus- und Weiterbildung von Lehrpersonen um keine irrtümlicherweise übersehene Redundanz, wie dies fälschlicherweise vereinzelt wahrgenommen wird (Gerber 2011:

28 Dies entspricht der oben erwähnten Forderung des General Comment 1 (2001) des UN-Kinderrechtsausschusses.

248), sodass sich auch ein diesbezüglich vereinzelt geäußelter Generalverdacht auf Wiederholungen im Deklarationstext (Gerber 2011: 249) aufgrund der jeweiligen inhaltlichen Funktion der entsprechenden Stellen nicht bewahrheitet.

Die Nennung von „evaluation“ in Artikel 8, Abschnitt 2 ist als Hinweis auf Forschung im Bereich der Menschenrechtsbildung und -training zu verstehen.²⁹

Das im Artikel 8 bereits eingeführte Verständnis der Zusammenarbeit verschiedener Akteure wird durch die explizite Hervorhebung der Relevanz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen im Artikel 9 und der nichtstaatlichen Akteure im Artikel 10 nur verstärkt. Bei der Formulierung dieses kooperativen Ansatzes wurde darauf geachtet, dass durch die Betonung der Notwendigkeit des Einbezugs und des Beitrags von nichtstaatlichen Akteuren – insbesondere von NGOs – keinesfalls die Verantwortung der Staaten für die Durchsetzung der Deklaration eingeschränkt wird. Die Verantwortung liegt primär bei den Staaten. Diese beinhaltet aber auch, mit den nichtstaatlichen Akteuren zusammenzuarbeiten und ihnen ihr Engagement zu ermöglichen.

Artikel 11 fordert von den Vereinten Nationen und den weiteren internationalen und regionalen Organisationen, intern Menschenrechtsbildung und -training ihrer Mitarbeitenden zu fördern. Dieser Punkt steht in Kohärenz zum UN-internen Mainstreaming der Menschenrechte, das aber noch entscheidend ausgebaut und verstärkt werden soll. Dies ist angesichts der in Relation zu anderen UN-Institutionen verhältnismäßig kleinen Budgetallokation beim UN-Hochkommissariat für Menschenrechte besonders wichtig.

Artikel 12 hält die Notwendigkeit einer Koordination, Zusammenarbeit und gegenseitiger Unterstützung zwischen nationaler und internationaler Ebene bei der Durchsetzung der Deklaration fest. Dabei wird im dritten Abschnitt ein konkreter Vorschlag gemacht, wie dies angesichts der finanziellen Engpässe von einigen Mitgliedstaaten aussehen könnte. Seine Offenheit beinhaltet die Chance, dass sowohl die Vereinten Nationen als auch ihre Mitgliedstaaten diesbezüglich aktiv werden können (anders Gerber 2011: 248).

Artikel 13 sieht eine Berichterstattung über die Performance der Staaten im Bereich Menschenrechtsbildung und -training vor, die sich eine neue Struktur bzw. einen neuen Mechanismus erspart, indem sie sich auf bestehende internationale und regionale Durchsetzungsmechanismen stützt. Dabei kommt wiederum das Prinzip zum Tragen,

²⁹ Vgl. zur Forschung im Bereich der Menschenrechtsbildung ausführlicher (Tibbitts/Kirchschräger 2010: 8-29).

dass sich ein Staat erklären muss, wenn er sich zu seinem Engagement im Bereich Menschenrechtsbildung und -training nicht äußert bzw. wenn er in diesem Bereich nichts unternommen hat. Davon erhoffe ich mir viel, da dies einen korrespondierenden Handlungsbedarf in den einzelnen Mitgliedstaaten auslöst. Vereinzelt ist dies bereits ohne Deklaration³⁰ z.B. als Teil des *Universal Periodic Review* vorgekommen (etwa 2008 im Falle der Schweiz) und wird sicherlich durch die neue Deklaration verstärkt und systematischer geschehen.

Artikel 14 fordert schließlich von den Staaten, der Deklaration Taten folgen zu lassen und macht deutlich, dass dafür auch finanzielle Mittel bereitgestellt werden müssen.

6. Nächste Schritte

Die Verabschiedung der DMRBT bildet einen wichtigen Schritt für die Menschenrechtsbildung und ein starkes politisches Zeichen, der weitere Prozesse zur Förderung der Menschenrechtsbildung in den UN-Mitgliedstaaten auslösen wird. Noch ist die Deklaration nur ein Stück Papier, das aber für die Menschenrechtsbildungspraxis entscheidende Impulse geben kann. Diese werden durch die DMRBT nicht automatisch ausgelöst, und ebenso wenig werden alle UN-Mitgliedstaaten von selbst umgehend Maßnahmen einleiten, um den neuen Verpflichtungen nachzukommen. Kein Zweifel, die Staaten stehen primär in der Pflicht, das Recht auf Menschenrechtsbildung umzusetzen. Damit die DMRBT jedoch die Wirkung erzielen kann, die in ihr als Potential steckt, ist es Aufgabe der Zivilgesellschaft auf nationaler und internationaler Ebene und der internationalen Gemeinschaft, Staaten in dieser Aufgabe fachlich zu unterstützen und mit Monitoring und Berichterstattung die Umsetzung der DMRBT durch die Staaten zu begleiten bzw. sicherzustellen. Die DMRBT stellt diesbezüglich in achtfacher Hinsicht ein effektives Instrument dar:

Erstens sollen auf internationaler Ebene bisher existierende Berichterstattungsmechanismen auf die DMRBT Bezug nehmen und Erstere für das Monitoring und

30 Vgl. z.B. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Ghana. CERD/C/62/CO/4. (2.6.2003) D. Concerns and recommendations; Concluding observations of the Human Rights Committee: Philippines. CCPR/CO/79/PHL (1/12/2003); Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Ukraine. CEDAW/C/UKR/7 2010; Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Lebanon. CEDAW/C/LBN/3 2008; Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Kazakhstan. CEDAW/C/KAZ/2 2007; Concluding observations of the Human Rights Committee: United Kingdom and Northern Ireland. CCPR/C/79/Add.119 (27.3.2009); Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Czech Republic. E/C.12/1/Add.76 (5.6.2002).

Reporting über die Durchsetzung der UN-Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training verwendet werden: Staaten sind insofern rechenschaftspflichtig.

Zweitens kann die DMRBT aufgrund ihres verbindlichen Charakters als Argumentationsfundament für die Forderung nach Menschenrechtsbildung und -training auf regionaler, nationaler und lokaler Ebene bzw. für korrespondierende Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse der Gesetzgebung bzw. der Curricula-Entwicklung dienen. Die UN-Mitgliedstaaten dürfen sich dabei durchaus stets vor Augen halten bzw. daran erinnert werden, dass sie die DMRBT einstimmig verabschiedet haben.

Drittens – und den zweiten Punkt unterstützend – kann die DMRBT als Aufhänger für die Sensibilisierung und für die Bewusstseinsbildung in der Gesellschaft bezüglich der Bedeutung der Menschenrechtsbildung und -training verwendet werden. Beispielsweise können Medien für ein breiteres Publikum den „historischen Charakter“ einer UN-Deklaration zum Anlass nehmen, Menschenrechtsbildung einmal zu thematisieren.

Viertens kann die DMRBT als inhaltliche und konzeptionelle Orientierungshilfe die Umsetzung der Deklaration durch die Staaten und andere Akteure, die fachliche Beratung von Staaten durch die Zivilgesellschaft und die Aktivitäten und Projekte im Bereich Menschenrechtsbildung unterstützen.

Fünftens ist die DMRBT als Referenzrahmen für das Monitoring und Reporting über die Durchsetzung der UN-Deklaration zu Menschenrechtsbildung und -training einzusetzen.

Sechstens trägt die DMRBT zur konzeptionellen Klärung im Bereich von Menschenrechtsbildung und -training bei. Damit sind beispielsweise die Fragen der Idee, der Ziele, der Definition, der AdressatInnen und der Einordnung der Menschenrechtsbildung und -training in das Gesamt der Menschenrechtsarbeit gemeint.

Siebtens kann sie auch als Maßstab für die Praxis von Menschenrechtsbildung und -training zur Qualitätssicherung und zur Verbesserung von Menschenrechtsbildung und -training beitragen. (Die letzten beiden Punkte tragen entscheidend und somit doppelt, da auch noch indirekt in ihrer Wirkung auf die Staaten zur Umsetzung der DMRBT, zur Glaubwürdigkeit der Menschenrechtsbildungspraxis bei).

Achtens geht mit der DMRBT eine Erhöhung der Bedeutung und Relevanz, die Menschenrechtsbildung und -training für die Durchsetzung und Realisierung der Menschenrechte zuerkannt wird bzw. besitzt, einher, was für die Umsetzung der DMRBT genutzt werden kann.

Entscheidend wird sein, wie wir das Recht auf Menschenrechtsbildung durchsetzen, ausüben bzw. einfordern, d.h. wie wir der DMRBT Leben verschaffen. Die DMRBT ist ein weiterer Schritt auf dem Weg zur besseren Durchsetzung des Rechts

auf Menschenrechtsbildung – sicherlich ein großer Schritt. Und die Geschichte der Menschenrechte zeigt, dass oftmals auf eine Deklaration eine Konvention nicht lange auf sich warten ließ ...

Literatur

- Clapham, Andrew 2007: *Human Rights. A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Decaux, Emmanuel 2010: *The Draft UN Declaration on Human Rights Education and Training as a Work in Progress*, in: *Journal of Human Rights Education*, Vol. 2, No. 1, 2-7.
- Decaux, Emmanuel 2010: *L'Avant-Projet de Déclaration des Nations Unies sur l'Éducation et la Formation aux droits de l'homme*, in: Kirchschräger, Peter G./Kirchschräger, Thomas (Hrsg.): *Menschenrechte und Digitalisierung des Alltags*, IHRF-Bd. VII, Bern: Stämpfli, 37-47.
- Flowers, Nancy 2004: *How to Define Human Rights Education? A Complex Answer to a Simple Question*, in: Georgi V. B./Seberich M. (Hrsg.): *International Perspectives in Human Rights Education*, Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers 2004, 105-127.
- Fritzsche K. Peter 2009: *Menschenrechte. Eine Einführung mit Dokumenten*, 2. erweiterte Auflage, Paderborn: Schöningh.
- Gerber, Paula 2010: *Human Rights Education: A Slogan in Search of a Definition*, in: Joseph, Sarah/McBeth, Adam (Hrsg.): *Research Handbook on International Human Rights Law*, Cheltenham: Edward Elgar, 541-566.
- Gerber Paula 2011: *Education About Human Rights. Strengths and Weaknesses of the Declaration on Human Rights Education and Training*, in: *Alternative Law Journal*, Vol. 36, No. 4, 245-249.
- Ippoliti, Elena 2006: *United Nations Efforts to Support Human Rights Education at the National Level*, in: Kirchschräger, Peter G./Kirchschräger, Thomas (Hrsg.): *Menschenrechte und Bildung*, IHRF-Bd. III, Bern: Stämpfli, 327-337.
- Kirchschräger, Peter G. 2011: *Human Rights Education as an Important Instrument for Realizing Human Rights. The Draft UN Declaration on Human Rights Education and Training*, in: *HURIGHTS Osaka*, Vol. 96, No. 3, 12-13.
- Kirchschräger, Peter G./Kirchschräger, Thomas 2009: *Answering the „What“, the „When“, the „Why“ and the „How“: Philosophy-Based and Law-Based Human Rights Education*, in: *Journal of Human Rights Education*, Vol. 1, No. 1, 26-36.
- Kirchschräger, Peter G./Kirchschräger, Thomas 2010: *„Warum Menschenrechtsbildung so wichtig ist ... Perspektiven zwischen 60-Jahre-Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem UNO-Jahr der Menschenrechtsbildung 2009“*, in: Dangel, Oskar/Schrei, Thomas (Hrsg.), ... gefeiert – verachtet – umstritten: *Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948*, Wien: LIT Verlag, 125-157.
- Kirchschräger, Peter G./Kirchschräger, Thomas 2011: *Die Menschen im Zentrum. Menschenrechtsbildung als unverzichtbarer Teil einer kompetenzorientierten Lehrpersonenbildung*, in: *Jahrbuch der Katholisch Pädagogischen Hochschule, Wien/Krems: Ferdinand Berger & Söhne GmbH*, 117-132.
- Lohrenscheit, Claudia 2004: *Das Recht auf Menschenrechtsbildung. Grundlagen und Ansätze einer Pädagogik der Menschenrechte*, Frankfurt/M.: IKO-Verlag.
- Lohrenscheit, Claudia 2006: *A Human Rights Based Approach to Education*, in: Kirchschräger,

- Peter G./Kirchschräger, Thomas (Hrsg.): Menschenrechte und Bildung, IHRF-Bd. III, Bern: Stämpfli, 141-150.
- Reitz, Sandra 2012: Improving Social Competence via E-Learning? The Example of Human Rights Education, Dissertation an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (in Vorbereitung).
- Tibbitts, Felisa/Kirchschräger, Peter G. 2010: Perspectives of Research on Human Rights Education, in: Journal of Human Rights Education, Vol. 2, No. 1, 8-29.
- UN 1999: Right to Human Rights Education. A compilation of provisions of international and regional instruments dealing with human rights education, New York: UN.
- University of Pretoria 2011: Celebrating the African Charter at 30. A Guide to the African Human Rights System, Pretoria: BusinessPrint.

TOUR D'HORIZON

Michael Krennerich

Soziale Menschenrechte – von der zögerlichen Anerkennung bis zur extraterritorialen Geltung

Vor 20 Jahren bekräftigte die Abschlusserklärung der Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien von 1993 nicht nur den universellen Geltungsanspruch der Menschenrechte, sie bekannte sich auch zur Unteilbarkeit und damit zur Zusammengehörigkeit und Interdependenz der verschiedenen Menschenrechte. In der Folgezeit gewannen die lange Zeit vernachlässigten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (wsk-Rechte oder kurz: soziale Menschenrechte) unverkennbar an Bedeutung. Die vorliegende *tour d'horizon* zeichnet den Bedeutungswandel kursorisch nach.

Die missverständliche Rede von Menschenrechtsgenerationen

In der Menschenrechtsliteratur und -bildung hat sich seit langem die Rede von unterschiedlichen „Generationen“ von Menschenrechten eingebürgert. Rechte der „ersten Generation“ bezeichnen demnach die „klassischen“ bürgerlich-politischen Freiheitsrechte, wie sie seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert ausformuliert wurden. Darunter fallen heute etwa die Rechte auf Leben und persönliche Freiheit, das Folterverbot, justizbezogene Rechte (wie die Gleichheit vor dem Gesetz, die Unschuldsvermutung, faire Gerichtsverfahren etc.), die Rechte auf Religions- und Weltanschauungsfreiheit, auf Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie auch auf Mitwirkung an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten und das Wahlrecht. Das Aufkommen der Rechte der „zweiten Generation“ wird hingegen häufig mit den „sozialen Teilhaberechten“ verbunden, die im Laufe der „sozialen Frage“ des ausgehenden 19. Jahrhunderts auf nationaler Ebene entstanden. Sie umfassen heute u.a. die Rechte auf Arbeit, gerechte Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit, Gesundheit, angemessene Unterkunft, Nahrung, sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung sowie das Recht auf kulturelle Teilhabe. Als Rechte der „dritten Generation“ wiederum gelten kaum kodifizierte, stärker kollektive Rechte wie das Recht auf Entwicklung, die erst im Zuge der globalen

Ausweitung der industriellen Kapitalisierung und nach der Dekolonialisierung weiter Teile der „Dritten Welt“ aufkamen. Die Rede von Menschenrechtsgenerationen ist jedoch in mehrfacher Hinsicht problematisch:

Zunächst wird eine eindeutige zeitgeschichtliche Abfolge der Entstehung von Menschenrechten unterstellt, die es zu hinterfragen gilt. Zwar trifft es zu, dass die meisten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht in den einflussreichen Bürgerrechtsdokumenten des ausgehenden 18. Jahrhunderts vorzufinden sind. Doch kann beispielsweise das Eigentumsrecht, obwohl es als ein „klassisches Freiheitsrecht“ der ersten Stunde gilt und gemeinhin den bürgerlichen Rechten zugeordnet wird, inhaltlich betrachtet auch als ein wirtschaftliches Recht angesehen werden. Ebenso weist das früh etablierte Sklavereiverbot, das auf die internationale Anti-Sklaverei-Bewegung zurückgeht, enge Bezüge zum Recht auf – frei gewählte und angenommene – Arbeit auf. Letztlich handelt es sich bei Sklaverei, Leibeigenschaft und Zwangsarbeit, die heute noch die Lebens- und Arbeitswirklichkeit Abermillionen Menschen prägen,¹ um schlimmste Formen der wirtschaftlichen Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft.

Vor allem aber lässt sich die Abfolge unterschiedlicher „Generationen“ von Rechten allenfalls auf die Rechtsentwicklung auf der Ebene des Nationalstaates, nicht aber auf die völkerrechtliche Verankerung universeller Menschenrechte beziehen. Ungeachtet der mitunter universalistischen Wortwahl handelte es sich bei der verfassungsrechtlichen Kodifizierung sowohl der bürgerlich-politischen als auch später der wirtschaftlichen und sozialen Rechte zunächst nicht um Menschenrechte im engeren Sinne, die allen Menschen zustanden, sondern für gewöhnlich nur um Bürgerrechte, die an die nationale Zugehörigkeit gebunden waren.² Dabei blieben von den Bürgerrechten wiederum lange Zeit ganze Bevölkerungsgruppen der jeweiligen Staaten ausgeschlossen, darunter indigene Völker, bestimmte ethnische Gruppen, mittellose Menschen sowie Frauen.

Abgesehen von früheren Internationalisierungs- und Universalisierungsbemühungen (etwa von Arbeitsrechten im Rahmen der ILO) erfolgte eine *umfassende*, international anerkannte Normierung bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte mit universellem Geltungsanspruch erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Auf der Ebene der Vereinten Nationen wurden sowohl bürgerlich-politische als auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zeitgleich

1 Siehe etwa die entsprechenden Berichte der Internationalen Arbeitsorganisation (abrufbar unter: www.ilo.org) und der UN-Sonderberichterstatterin für gegenwärtige Formen der Sklaverei (abrufbar unter: www2.ohchr.org).

2 Der Begriff der „Bürgerrechte“ wird unterschiedlich verwandt. In dem vorliegenden Text sind darunter solche Grundrechte in nationalen Verfassungen gemeint, die lediglich den jeweiligen Staatsbürgern garantiert sind.

in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von Dezember 1948 verankert und später in zwei getrennte Pakte überführt, namentlich in den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) von 1966 und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) von 1966, die beide 1976 in Kraft traten. Jüngere Kernabkommen des UN-Menschenrechtsschutzes wie die Konvention gegen die Diskriminierung der Frau oder die Kinderrechts- und die Behindertenrechtskonvention umfassen beiderlei Rechte.

Schließlich geht mit der Rede von Menschenrechtsgenerationen oft eine problematische Gewichtung einher, wonach die „klassischen“ bürgerlich-politischen Rechte die eigentlichen, grundlegenden Menschenrechte darstellen würden und als solche Vorrang vor den wsk-Rechten genössen. Dieser Auffassung liegt die inzwischen überholte Vorstellung zugrunde, dass nur die bürgerlich-politischen Rechte grundlegende Abwehr- und Freiheitsrechte darstellen würden, die der Staat nur zu achten habe, während es sich bei den wsk-Rechten immer um ressourcenabhängige Leistungs- oder gar Luxusrechte handle, die stets umfassende Staatstätigkeiten verlangten. Die Dichotomie zwischen Abwehrrechten hier und Leistungsrechten dort prägte jahrzehntelang den Menschenrechtsdiskurs und war maßgeblich dafür verantwortlich, dass die wsk-Rechte eher als politische Ziele denn als „echte“ Menschenrechte angesehen wurden – eine Sichtweise, die im Kontext des Ost-West-Konfliktes aus ideologischen Gründen noch verstärkt wurde.

Dabei kamen ursprünglich die Impulse für die Aufnahme der wsk-Rechte in die AEMR keinesfalls nur oder vorwiegend aus den sozialistischen Staaten, wie landläufig angenommen wird, sind also mitnichten ein sozialistisches „Erbe“. Den VerfasserInnen der AEMR standen vielmehr (auch) bei den wsk-Rechten die schlimmen Erfahrungen der Nazi-Herrschaft vor Augen, etwa die systematischen Diskriminierungen, Zwangsmaßnahmen und Indoktrinierungen in den Bereichen der Arbeit, des Wohnens, der Gesundheit, der Bildung oder der kulturellen Teilhabe, unter denen Abermillionen Menschen gelitten hatten. Weiterhin hatte US-Präsident Franklin D. Roosevelt im Vorfeld der Gründung der Vereinten Nationen den wirtschaftlichen und sozialen Rechten ideellen Auftrieb verschafft, indem er 1941 die Freiheit von Not als eine der „Vier Freiheiten“ auswies, die nach dem Zweiten Weltkrieg als Grundlage einer neuen Weltordnung dienen sollten (vgl. Borgward 2009). Dieser Impuls wirkte nach, obwohl die Truman-Regierung (1945-1953) bei der Ausarbeitung der AEMR zusehends auf Distanz zu den wsk-Rechten ging. Wenig bekannt ist zudem, dass gerade die latein-amerikanischen Eingaben großen Einfluss auf die Einführung der wsk-Rechte in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte ausübten (vgl. Morsink 1999). Die Staaten

Lateinamerikas spielten bei der Einführung dieser Rechte in die AEMR sogar eine regelrechte Führungsrolle (Amos 2010: 147) und unternahmen einen Brückenschlag zwischen bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, die allesamt bereits in der „Amerikanischen Erklärung der Rechte und Pflichten der Menschen“ von Mai 1948 enthalten waren.

Allerdings setzten sich bei der Entscheidung für zwei völkerrechtlich verbindliche Pakte all jene Positionen durch, die von Wesensunterschieden der beiden „Arten“ von Menschenrechten ausgingen. Vor, bei und nach der Ausarbeitung des Zivilpaktes und des Sozialpaktes von 1966 bestimmten dann durchaus konträre Menschenrechtsauffassungen zwischen Ost und West die völkerrechtlichen und politischen Debatten in den Vereinten Nationen, wurden immer wieder grundlegende Unterschiede zwischen beiden „Arten“ von Rechten mit ideologischer Schärfe geltend gemacht. Kurz gefasst, forderte der Westen, allen voran die USA, die individuellen bürgerlich-politischen Freiheits- und Beteiligungsrechte gegenüber sozialistischen Staaten ein.³ Die Sowjetunion wiederum betrachtete die innerstaatliche Umsetzung von Menschenrechten als souveräne Angelegenheit der Staaten und verwahrte sich gegen jegliche Einmischung von außen. Während sie der eigenen (wie auch der fremden) Bevölkerung grundlegende bürgerlich-politische Rechte vorenthielt, machte sie sich aus ideologischen Gründen und zu Propagandazwecken für wirtschaftliche und soziale Rechte stark, ohne dass sich hieraus allerdings „subjektive“, einklagbare Rechtspositionen für einzelne Menschenrechte gegenüber dem eigenen Staat ergeben hätten. Individuelle Rechtsansprüche ließen sich auch in den sozialistischen Staaten aus den wsk-Rechten nicht ableiten; vielmehr oblag es dem Staat diese Rechte in Form sozialer Leistungen zu gewähren. Letztlich wurde so ein kollektives Menschenrechtsverständnis propagiert, das den individual- und abwehrrechtlichen Kern *aller* Menschenrechte verwässerte.

Hinzu kam, dass dekolonisierte oder sich dekolonisierende Staaten in der „Dritten Welt“ zwar für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eintraten, diese aber mit dem kollektiven Recht auf Selbstbestimmung, mit der Kritik an einer hochgradig ungerechten Weltwirtschaftsordnung sowie mit internationalen Forderungen nach Zugang zu wirtschaftlichen Entwicklungsressourcen verbanden. Die Rhetorik der Unteilbarkeit der Menschenrechte und die Betonung der wsk-Rechte – etwa auf der ersten Weltkonferenz für Menschenrechte 1968 in Teheran (vgl. Whelan 2010: 144 ff.) – war

3 Pikanterweise diskriminierten die USA als westliche Führungsmacht bis in die 1960er hinein offen Afroamerikaner im eigenen Land und unterstützten während des Ost-West-Konfliktes verbündete anti-kommunistische Diktaturen in der „Dritten Welt“, welche die bürgerlich-politischen – wie auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen – Menschenrechte massiv verletzten.

demzufolge eingewoben in das überwölbende Thema des Antikolonialismus und einer gerechten Weltordnung. In diesem Sinne war die Diskussion um die Menschenrechte nicht nur durch den Ost-West-Konflikt geprägt, sondern auch vom Nord-Süd-Konflikt beeinflusst. Dies alles hatte Folgen für die Interpretation der wsk-Rechte im Westen, die dort lange Zeit als individuell nicht einklagbare *Kollektivrechte* wahrgenommen wurden – eine heute überholte Sichtweise, die sich aber lange Zeit in Materialien der Menschenrechtsbildung hielt. Zugleich wurde die systematisch nicht überzeugende Dichotomie zwischen bürgerlich-politischen „Abwehrrechten“ einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen „Leistungsrechten“ andererseits über Jahrzehnte hinweg politisch verfestigt. So führte der UN-Sozialpakt jahrzehntelang ein Schattendasein.

Soziale Menschenrechte im Aufschwung

Trotz der Verabschiedung (1966) und des Inkrafttretens (1976) des für die Vertragsstaaten völkerrechtlich verbindlichen UN-Sozialpaktes haben die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte erst seit den 1990er Jahren wirklich an Bedeutung gewonnen. Voraussetzung hierfür war das Ende des Ost-West-Konfliktes, der zwar nicht zu einer Entpolitisierung, wohl aber zu einer Endideologisierung der Menschenrechtsdebatte beitrug und politische Räume öffnete, um in internationalen und transnationalen Menschenrechtsforen die Diskussion um wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte wieder aufzugreifen und an soziale Problemlagen weltweit rückzubinden. Gemeinsam trug eine wachsende Zahl von BefürworterInnen der wsk-Rechte in den Institutionen des globalen und regionalen Menschenrechtsschutzes, an Universitäten und in Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen dazu bei, dass die wsk-Rechte auf die öffentliche Agenda gelangten und an Bedeutung gewannen. Sie bemühten sich, den normativen Bedeutungsgehalt dieser Rechte, die traditionell als vage und unbestimmt abgetan worden waren, zu konkretisieren und den wsk-Rechten ein klares juristisches Profil und eine stärkere völkerrechtliche Verbindlichkeit zu verleihen.

Von zentraler Bedeutung waren und sind hierbei die Interpretationsvorgaben der entsprechenden UN-Vertragsausschüsse. Unterstützt und bestärkt durch ExpertInnen an Universitäten und in Menschenrechtsorganisationen,⁴ trug vor allem der 1987

4 Besonders hervorzuheben sind zwei internationale Fachkonferenzen, die von der Universität Maastricht und der Internationalen Juristenkommission 1987 und 1997 gemeinsam durchgeführt wurden. Aus ihnen gingen die Limburg-Prinzipien zur Natur der Staatenpflichten (1987) und die Maastricht-Leitlinien zur Verletzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten (1997) hervor. An die Tradition knüpfte auch die Erarbeitung der Maastrichter Grundsätze zu extraterritorialen

einggerichtete UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erheblich zur Konkretisierung des Inhalts der wsk-Rechte und der sich daraus ergebenden Staatenpflichten bei. Gerade die Allgemeinen Kommentare des Ausschusses stießen auf große Resonanz und erlangten beachtliche Autorität, sowohl auf zivilgesellschaftlicher als auch auf internationaler Ebene. Sie bestimmten nicht nur die Kommunikation zwischen dem Ausschuss und den jeweiligen Regierungen, sondern wurden auch von anderen UN-Gremien und UN-Sonderorganisationen aufgegriffen, die den sozialen Menschenrechten verstärkt Beachtung schenkten und sich dabei der Interpretationsvorgaben des UN-Ausschusses für wsk-Rechte bedienten. Weitere hilfreiche Impulse gingen von einzelnen UN-SonderberichterstatterInnen aus, die teils in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen ihr unabhängiges Mandat nutzten, um das Verständnis einzelner sozialer Menschenrechte zu befördern, etwa zu den Rechten auf Nahrung, auf Bildung, auf angemessene Unterkunft oder später zu den Rechten auf sauberes Trinkwasser und Sanitärversorgung. Zugleich belebten intensive, letztlich erfolgreiche internationale Verhandlungen und transnationale Kampagnen zur Einführung von Individualbeschwerdeverfahren für wsk-Rechte auf UN-Ebene die Debatte um die traditionell bestrittene Justiziabilität dieser Rechte. Zu beachten sind weiterhin die Rechtsauslegung und Spruchpraxis regionaler Menschenrechtskontrollorgane im Rahmen des europäischen, interamerikanischen und des afrikanischen Menschenrechtsschutz, sofern diese direkt oder mittelbar dem Schutz der wsk-Rechte betreffen.⁵ Ebenso wichtig waren die Aufnahme sozialer Grundrechte in eine Reihe jüngerer Verfassungen, etwa in einigen südamerikanischen Staaten oder in Südafrika, sowie die progressive Rechtssprechung nationaler Gerichte zum Schutz der wsk-Rechte in einzelnen Staaten (vgl. Gauri/Brinks 2008).

Gerade auch auf zivilgesellschaftlicher Ebene wurden gravierende soziale Missstände zusehends unter menschenrechtlichen Gesichtspunkten betrachtet und deren Überwindung menschenrechtlich eingefordert. Nachdem einige Organisationen – etwa die bereits 1976 gegründete *Habitat International Coalitions* (HRC), ein weltweites Bündnis von NGOs, sozialen Bewegungen und Fachleuten, die sich für das Recht auf Wohnen einsetzten, oder auch das 1986 entstandene *FoodFirst Information Action Network* (FIAN), das sich für das Recht auf Nahrung stark machte – sich schon sehr früh für (einzelne) soziale Menschenrechte eingesetzt und ihre Expertise in die Debatte eingebracht hatten, ist inzwischen eine Vielzahl an Menschenrechtsorgani-

Staatenpflichten im Bereich der wsk-Rechte (2011) an.

5 Vgl. etwa Koch (2009); De Schutter (2009); Fáunder Ledesma (2005); Suárez Franco (2010); Nolan (2009); Murray (2009).

sationen weltweit hinzugekommen, die zu wsk-Rechten arbeiten. Selbst traditionelle Menschenrechtsorganisationen, die sich ursprünglich auf grundlegende bürgerlich-politische Rechte beschränkten, greifen seit etlichen Jahren Verletzungen der wsk-Rechte auf und rücken diese medienwirksam ins öffentliche Bewusstsein. Besonders hervorzuheben ist, dass sich – mandatiert seit 2003, faktisch erst später – auch *Amnesty International* einzelner wsk-Rechte annahm, deutlich sichtbar etwa in ihrer „*Demand dignity campaign*“.

Als hilfreich erwies sich zudem, dass sich – nach beträchtlichen Anlaufschwierigkeiten – die Entwicklungszusammenarbeit als anschlussfähig für wsk-Rechte erwies und entwicklungspolitische Anliegen, tatkräftig unterstützt von internationalen Menschenrechtsorganen und transnationalen Menschenrechtsnetzwerken, zusehends in der Sprache der Menschenrechte vorgetragen wurden. Inzwischen ist die gezielte und ausdrückliche Förderung der wsk-Rechte fester Bestandteil der multilateralen wie bilateralen, staatlichen wie nicht-staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Zahlreiche Entwicklungsorganisationen vertreten mittlerweile einen menschenrechtsbasierten Ansatz oder setzen sich zumindest dafür ein, die wsk-Rechte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit stärker zur Geltung zu bringen.⁶ Entwicklungspolitischen Kampagnen zu den Rechten auf Nahrung, Wasser, Gesundheit, Wohnen oder Bildung sind weithin sichtbarer Ausdruck dieses Bestrebens. Der Perspektivenwechsel von einem bedürfnisorientierten zu einem rechtbasierten Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit verlieh den sozialen Menschenrechten erheblichen Auftrieb. Gerade im Hinblick auf Entwicklungsländer wurde zudem deutlich, wie wichtig es ist, die extraterritoriale Verpflichtungsebene in den Blick zu nehmen sowie die menschenrechtliche Verantwortung von internationalen Organisationen und transnationalen Unternehmen einzufordern.

Allerdings sind die Widerstände gegenüber den wsk-Rechten noch lange nicht überwunden. Immer noch lassen sich Positionen finden, welche die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als politische Zielgrößen ohne klare juristische Verbindlichkeit und ohne die Möglichkeit individueller gerichtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten betrachten. Mitunter wird auch die Gefahr einer „Inflationierung“ menschenrechtlicher Ansprüche und einer überbordenden Verrechtlichung der Politik gesehen, die mit einer Entwertung „klassischer“ Menschenrechte und der ungebührlichen Einschränkung der Entscheidungsspielräume (demokratisch legitimierter) politischer Entscheidungsträger einhergehe. Den Einwänden, die gelegentlich durch

⁶ Vgl. etwa Selchow/Hutter (2004); Krennerich (2008); Kämpf/Würth (2010).

(allzu) weitreichende menschenrechtliche Forderungen aus der Zivilgesellschaft genährt werden (nicht alles was soziapolitisch sinnvoll und erwünscht ist, ist auch menschenrechtlich geboten), kann aber mittels einer angemessenen Konkretisierung und Auslegung der wsk-Rechte begegnet werden.⁷

Auf internationaler Ebene tun sich unter den Kritikern vor allem die USA hervor. „By the 1990s, the United States had become the chief opponent of economic and social rights on the international stage“ (Albisa 2009: 176). In der offiziellen Innen- und Außenpolitik der USA nehmen wirtschaftliche und soziale Rechte immer noch „a second-class, ‚outsider‘ status“ (Lewis 2009: 100) ein, werden, wenn auch immer zaghafter und teils heftig widersprochen von etlichen US-WissenschaftlerInnen, nicht als echte Menschenrechte erachtet (Riedel 2008: 78). So stellen Howard-Hassmann/Welch (2006: 13) enttäuscht fest, dass der einst visionäre Ansatz von Franklin D. Roosevelt nach über 60 Jahren kaum Einfluss auf die politische Kultur in den USA hat.

Fortschritte bei der Interpretation der wsk-Rechte und staatlicher Pflichten

Der Bedeutungsaufschwung der wsk-Rechte in den vergangenen beiden Jahrzehnten lag weniger in der Verankerung neuer Rechte begründet als in der „Wiederentdeckung“ und Re-Interpretation bereits bestehender Rechte. Durch ihre inhaltliche Konkretisierung und Weiterentwicklung, gerade auf UN-Ebene, hat sich das Verständnis dieser Rechte in mehrfacher Hinsicht verändert: Die Re-Interpretation betraf sowohl das Wesen und den materiellen Gehalt der bestehenden Normen als auch übergreifende Fragen, wer die Träger der wsk-Rechte sind und wen sie auf welche Weise verpflichten. Zugleich erfolgte der Nachweis der materiellen Justiziabilität dieser Rechte, das heißt ihrer prinzipiellen Eignung, von Beschwerdeausschüssen und Gerichten (quasi-) juristisch geprüft zu werden – selbst, wenn entsprechende Verfahren noch auszubauen sind (prozessuale Justiziabilität).

Die traditionelle Vorstellung, dass sich wsk-Rechte ihrem Wesen nach grundlegend von jenem der bürgerlich-politischen Rechten unterscheiden, da sie keine Abwehr- und Freiheits-, sondern lediglich Leistungsrechte seien, wurde in den vergangenen Jahren zusehends in Frage gestellt und revidiert. Auch die wsk-Rechte sind an der Freiheit ausgerichtet, zielen auf die autonome Selbstverwirklichung der Menschen ab

7 Der Autor hat sich bemüht, den materiellen Gehalt der einzelnen wsk-Rechte anhand der Kommentare, Berichte, Entscheidungen und Empfehlungen von Menschenrechtskontrollorganen sowie einer Vielzahl weiterer Quellen darzustellen und mithilfe von Beispielen zu verdeutlichen; vgl. Krennerich (2013).

und wirken auf die Verwirklichung einer Gesellschaftsordnung hin, in der sich die einzelnen Menschen gemeinsam mit anderen selbstbestimmt frei entfalten können. Zum einen begründen die wsk-Rechte einen gesellschaftlichen Freiraum für eine selbstbestimmte Lebensgestaltung der Menschen, den weder die Staaten noch Dritte ungebührlich einschränken dürfen. So dienen die wsk-Rechte beispielsweise dem Schutz der einzelnen Menschen, nicht ausgebeutet zu werden, sich vor menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen und Gesundheitsschäden zu schützen, sich selbstständig ernähren zu können, ein sicheres Wohnumfeld zu bewahren, sich angemessen zu bilden sowie nicht an der Ausübung der eigenen Kultur gehindert bzw. vom kulturellen Leben ausgeschlossen zu werden. Zum anderen müssen die rechtlichen, institutionellen, verfahrensmäßigen und materiellen Voraussetzungen geschaffen werden, damit die Menschen tatsächlich autonom handeln und ein selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft mit anderen führen können. Dies schließt aktive Maßnahmen etwa gegen extreme Armut, Bildungsnotstände, Arbeitslosigkeit, menschenunwürdige Arbeitsbedingungen, Krankheiten, Wohnelend und soziale Ausgrenzung ein.

Auch die wsk-Rechte gehen also mit „negativen“ und „positiven“ Freiheitsansprüchen einher, sind Freiheitsrechte im besten Sinne des Wortes. Zugleich sind die wsk-Rechte – wie alle anderen Menschenrechte – mit dem Anspruch verbunden, für alle Menschen gleichermaßen zu gelten und stellen als solche auch Gleichheitsrechte dar. Dabei geht es nicht darum, Unterschiede zwischen den Lebensweisen der Menschen gesellschaftlich zu nivellieren. Im Vordergrund steht vielmehr der Anspruch, „dass alle Menschen gleichermaßen die Möglichkeit erhalten, ihre je eigenen, „besonderen“ Lebensentwürfe – für sich und in Gemeinschaft mit anderen – in Freiheit zu finden und zu verwirklichen“ (Bielefeldt 2011: 123). Es entspricht dem Solidarcharakter der wsk-Rechte und anderer Menschenrechte, dass ihre Umsetzung dabei immer auch auf das soziale Miteinander, die Solidarität und den Schutz vor sozialer Ausgrenzung angewiesen ist. Umgekehrt hinterlassen die wsk-Rechte zwangsläufig ihre Spuren im Gemeinwesen: Indem die Menschen ihre Menschenrechte nutzen, jene ihrer Mitmenschen achten und der Staat die entsprechenden Freiräume respektiert, schützt oder schafft, verändert sich auch das Gemeinwesen, in dem die Menschen im Idealfall als sozial und politisch autonome Menschen im Verbund mit anderen leben und handeln. Kurzum: Alle Menschenrechte, auch die wsk-Rechte, sind als Freiheits-, Gleichheits- und Solidarrechte zu begreifen. Dadurch werden vermeintliche Wesensunterschiede und abstrakte Hierarchisierungen zwischen den Menschenrechten hinfällig. Zwar schließt die Unteilbarkeit der Menschenrechte nicht aus, dass je nach Kontext und Perspektive einzelnen Menschenrechtsaspekten empirisch unterschied-

liche Bedeutung beigemessen werden kann, doch abstrakte Gewichtungen zwischen wichtigen und weniger wichtigen Menschenrechten sind hochproblematisch und können keinen Vorrang bürgerlich-politischer Rechte vor wsk-Rechten begründen (vgl. Krennerich 2010).

Ebenso wenig konnten sich im Lauf der lebhaften Diskussion um die wsk-Rechte der vergangenen Jahre einige althergebrachte Vorbehalte gegenüber den wsk-Rechten halten, etwa die Behauptung, die wsk-Rechte seien im Unterschied zu bürgerlich-politischen Menschenrechten allzu vage und nicht hinreichend bestimmbar. Selbst wenn das juristische Profil dieser Rechte in künftigen Beschwerde- und Gerichtsverfahren noch zu schärfen ist, wurden die wsk-Rechte im beachtlichen Maß konkretisiert. Als hilfreich bei der Auslegung des materiellen Gehalts dieser Rechte erwiesen sich die Kategorien der Verfügbarkeit (*availability*), Zugänglichkeit (*accessibility*), Annehmbarkeit (*acceptability*) und Angepasstheit (*adaptability*), welche die ehemalige UN-Sonderberichterstatterin zum Recht auf Bildung, Katharina Tomaševski, populär gemacht hat.⁸ Das Recht auf Bildung umfasst demnach: die Verfügbarkeit grundlegender und weiterführender Bildungseinrichtungen; den diskriminierungsfreien sowie physisch wie wirtschaftlich offenen Zugang zu Bildungseinrichtungen und -programmen; kulturell wie qualitativ angemessene und menschenrechtskonforme Formen und Inhalte der Bildung; eine flexible bedürfnis-, praxis- und berufsorientierte Bildung, die sich den verändernden sozialen und kulturellen Lebens- und Arbeitszusammenhängen anpasst. Der UN-Ausschuss für wsk-Rechte wandte diese oder ähnliche Kategorien auf etliche andere wsk-Rechte an und konkretisierte diese in seinen Allgemeinen Kommentaren und Berichten. Ergänzt wurden die Interpretationsbemühungen des Ausschusses durch Berichte, Entscheidungen und Empfehlungen anderer internationaler und regionaler Menschenrechtsorgane sowie stellenweise durch die Spruchpraxis nationaler Gerichte.

Zugleich wurden auch die völkerrechtlichen Pflichten der Staaten bei der Umsetzung der wsk-Rechte konkretisiert. Große Bedeutung entwickelte die – ursprünglich an Henry Shue (1980) anknüpfende und von Asbjørn Eide⁹ geprägte – Pflichtentrias „Achten-Schützen-Gewährleisten“ (*respect-protect-fulfil*), die vom UN-Ausschuss für wsk-Rechte aufgegriffen, angewandt und weithin verbreitet wurde. Demnach sind die Staaten verpflichtet, die einzelnen Menschen nicht an der Ausübung seiner Rechte zu hindern (Achtungspflichten), den Einzelnen vor Eingriffen Dritter in seine Rechte zu schützen (Schutzpflichten) und die Ausübung der Menschenrechte durch aktives

8 Siehe etwa UN Doc. E/CN.4/1999/49, 13. Januar 1999; E/CN.4/2000/6, 1. Februar 2000; E/CN.4/2001/52, 11. Januar 2001; E/CN.4/2002/60, 7. Januar 2002.

9 Vgl. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1984/22, 3. Juli 1984; E/CN.4/Sub.2/1999/12, 28. Juni 1999.

Handeln zu ermöglichen (Gewährleistungspflichten). Zu Menschenrechtsverletzungen kommt es also dann, wenn der Staat die Menschen bei der Ausübung ihrer jeweiligen Rechte unzulässig (be)hindert, oder aber, wenn er trotz entsprechender Möglichkeiten, offensichtlich nichts oder eindeutig zu wenig unternimmt, um die Menschenrechte zu schützen und zu gewährleisten.

Entgegen der überkommenen Sichtweise können solche Pflichten auch mit individuellen Abwehr-, Schutz- und Leistungsansprüchen einhergehen, die sich der Sache nach ggf. einklagen lassen. Am ehesten einer (quasi-)gerichtlichen Überprüfung zugänglich sind hierbei staatliche Eingriffe in die wsk-Rechte und Diskriminierungstatbestände. Dies kann etwa der Fall sein, wenn staatliche Autoritäten die Menschen willkürlich von ihrem Land aus ihren Unterkünften vertreiben oder ihnen den gleichberechtigten Zugang zu staatlichen Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen verwehren, um nur zwei von vielen Beispiele(n) zu nennen. Aber auch staatliches Unterlassen kann eine Menschenrechtsverletzung darstellen, beispielsweise wenn der Staat wissentlich und trotz bestehender Eingriffsmöglichkeiten zulässt, dass Dritte die Menschen beispielsweise ausbeuten, vertreiben, diskriminieren oder anderweitig an der Ausübung ihrer Rechte hindern.

Schwierig, aber nicht unmöglich gestaltet sich eine (quasi-)gerichtliche Überprüfung dort, wo der Staat umfassende Maßnahmen zu ergreifen hat, um Hunger, Bildungsnot, Wohnelend und andere soziale Missstände zu überwinden. Zum einen verfügen die Staaten über große politische Ermessens- und Gestaltungsspielräume, wie sie die Probleme angehen und bewältigen wollen. Zum anderen lassen sich viele soziale Missstände – zumal unter den Bedingungen von Ressourcenknappheit – nicht von heute auf morgen beheben. Allerdings darf Ressourcenknappheit nicht als Entschuldigung dienen, um untätig zu bleiben. Die Staaten sind dann zur progressiven Umsetzung der wsk-Rechte verpflichtet und müssen konkrete, zielgerichtete Maßnahmen ergreifen, um unter Ausschöpfung ihrer Möglichkeiten so weit wie möglich Fortschritte bei der Umsetzung der wsk-Rechte zu erzielen. Vor allem aber gibt es stets Aspekte der wsk-Rechte, die sich unmittelbar umsetzen lassen, gerade im Bereich der Achtungs- und Schutzdimensionen.

Die Pflichtentrias hat rechtsdogmatisch in vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Über den UN-Ausschuss für wsk-Rechte hinaus nehmen inzwischen auch weitere globale und regionale Menschenrechtsorgane, nationale Gerichte einzelner Länder sowie eine Vielzahl an MenschenrechtsexpertInnen an Universitäten und in NGOs auf die drei Verpflichtungsebenen Bezug, wenn sie wsk-Rechte behandeln. Bei der Interpretation der bürgerlich und politischen Rechte hat sich die Pflichtentrias indes

noch nicht terminologisch durchgesetzt, obwohl entsprechende Rechtskommentare neben den mit abwehrrechtlichen Ansprüchen verbundenen Unterlassungspflichten immer wieder Schutz- und selbst Gewährleistungspflichten benennen. So groß ist die Umstellung aber gar nicht: Letztlich knüpfen die Verpflichtungen an die alt bekannte Unterscheidung „negativer“ und „positiver“ Handlungspflichten an. Neu ist allerdings, dass bezüglich der wsk-Rechte nicht nur Gewährleistungspflichten-, sondern gerade auch Unterlassungs- und Schutzpflichten benannt werden und, umgekehrt, bei bürgerlich-politischen Rechten über die Achtungspflichten hinaus verstärkt Schutz- und Gewährleistungspflichten geltend gemacht werden.

So verdeutlicht die Verpflichtungstrias, dass soziale Menschenrechte – auch wenn sie ein größeres Gewicht auf die ressourcenabhängige Leistungskomponente legen als bürgerlich-politische Rechte – eben nicht nur kostspielige Leistungsrechte darstellen. Zugleich stellt sie die überkommene Sichtweise in Frage, der zufolge die Umsetzung bürgerlich-politischer Menschenrechte keiner staatlichen Leistungen und Ressourcen bedürfe. Selbstredend ist auch die Umsetzung diese Rechte nicht kostenfrei zu haben. Man denke hier beispielsweise an die nationalen Maßnahmen zur Prävention von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, wie sie das 2006 in Kraft getretene Fakultativprotokoll zur UN-Antifolterkonvention fordert. In vielen Entwicklungs- und Transformationsländern müssen die rechtsstaatlichen und politischen Institutionen (unabhängige Gerichte, Ombudsstellen, Wahlbehörden etc.) sogar erst mit viel Aufwand und erheblichen Ressourcen auf- und ausgebaut werden, bevor die Menschen ihre bürgerlich-politischen Rechte effektiv nutzen können. So gilt für bürgerlich-politische wie für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: *„They both impose negative and positive duties which sometimes require significant resources and sometimes do not, and which can sometimes be implemented immediately and sometimes not“* (Felner 2009: 407).

Extraterritoriale Staatenpflichten und Verpflichtungen jenseits des Staates

Die Diskussion um die wsk-Rechte führte in den vergangenen Jahren zudem in mehrfacher Hinsicht über die klassische Konstruktion des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes hinaus, wonach sich die Staaten in völkerrechtlichen Verträgen untereinander verpflichten, die Menschenrechte auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet umzusetzen.

Angesichts der grenzübergreifenden Auswirkungen staatlichen Handelns wurde,

erstens, die Frage aufgeworfen, ob die Regierungen und andere Staatsorgane die Menschenrechte nur „zu Hause“ achten, schützen und gewährleisten müssen, oder auch im Ausland. Inwieweit stehen also die Staaten als international handelnde Akteure menschenrechtlich in der Pflicht? Hier setzt die Diskussion um die „extraterritorialen Staatenpflichten“ an, die in dem Schwerpunktteil des vorliegenden Heftes aufgegriffen wurde. Dabei haben gerade BefürworterInnen der wsk-Rechte die Debatte um die extraterritorialen Staatenpflichten angestoßen, die inzwischen erheblich an Fahrt aufgenommen hat. Zwar hat nach wie vor jeder Staat die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Menschenrechte im eigenen Land, doch kann er darin eben durch das bilaterale und multilaterale Handeln anderer Staaten erheblich behindert oder unterstützt werden. Gespannt darf man daher sein, welche Bedeutung die „Maastrichter Grundsätze zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“ entwickeln werden und ob sich die dort postulierte *umfassende* Anerkennung dieser Pflichten durchsetzen wird. Das ist alles andere als ausgemacht. Zwar wird zusehends anerkannt, dass Staaten in ihren bilateralen und multilateralen Beziehungen nicht selbst die Menschenrechte verletzen dürfen, darüber hinausgehende extraterritoriale Schutz- und Gewährleistungspflichten sind aber noch umstritten, und entsprechende Forderungen stoßen noch auf gewaltige politische und juristische Widerstände.

Völkerrechtlich im Fluss und umstritten ist, zweitens, die menschenrechtliche Bindung internationaler und supranationaler Organisationen. Bindende Zwangsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrates stehen hier ebenso auf dem Prüfstand wie etwa Handelsabkommen der Europäischen Union (vgl. Paasch 2011). Viel diskutiert und kritisiert werden auch die menschenrechtlichen Auswirkungen der Aktivitäten internationaler Finanzorganisationen wie der Weltbank (z.B. McBeth 2010) oder die Handels- und Patentregeln der Welthandelsorganisation (vgl. Hestermeyer 2007). So drängt sich die Frage auf, ob internationale Organisationen an die Menschenrechte gebunden, selbst wenn sie nicht Menschenrechtsabkommen beigetreten sind. Entsprechende Pflichten lassen sich entweder indirekt über die extraterritorialen Pflichten der beteiligten Staaten ableiten, die in den internationalen Organisationen vertreten sind, oder direkt, wenn soziale Menschenrechte bereits gewohnheitsrechtlich geschützt sind, was jeweils zu prüfen wäre. Zudem können organisationsinterne Richtlinien und Anordnungen – wie etwa den *Safeguard Politics* der Weltbank – durchaus dazu genutzt werden, den Schutz der Menschenrechte organisationsintern geltend zu machen. Eine gesicherte menschenrechtliche Verpflichtung internationaler Organisationen lässt sich aus diesen allerdings nicht ableiten (vgl. Kälin/Künzli 2008: 100).

Viel diskutiert wurde in den vergangenen Jahren schließlich die Frage der menschenrechtlichen Verpflichtung nicht-staatlicher Akteure, allen voran transnationaler Unternehmen, welche nicht nur die Rechte auf Arbeit und gerechte Arbeitsbedingungen, sondern die gesamte Palette der Menschenrechte im Positiven wie im Negativen stark beeinflussen können.¹⁰ Auch transnationale Unternehmen unterliegen zwar prinzipiell der Regulierung durch jenen Staat, in dem sie ihre Geschäfte tätigen und haben sich eigentlich an nationale Gesetze und Bestimmungen zu halten, die menschenrechtswidrige Geschäftspraktiken verbieten oder sanktionieren sollten. Doch in vielen – gerade schwachen, korrupten oder auch nur um Standortvorteile wetteifernden – Staaten fehlen oder versagen entsprechende Gesetze, oder sie werden schlichtweg ignoriert und unterlaufen. Mitunter nutznießen die Unternehmen auch von staatlichen Menschenrechtsverletzungen. Die Diskussion über die wsk-Rechte hat die Debatte um die menschenrechtliche Verantwortung nicht-staatlicher Akteure erheblich belebt und Forderungen Auftrieb gegeben, transnationale Unternehmen nicht nur im Gastland, sondern auch im „Heimatstaat“ oder mittels internationaler Regulierung stärker menschenrechtlich in die Pflicht zu nehmen. Zugleich wurde die menschenrechtliche Selbstverpflichtung der Unternehmen eingefordert.

Als Referenzrahmen für die Diskussion haben sich inzwischen die dreigliedrigen Leitprinzipien von John Ruggie, dem ehemaligen „UN-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und transnationale und andere Unternehmen“ entwickelt, wonach die Staaten die Menschenrechte schützen (*duty to protect*), die Unternehmen die Menschen achten (*corporate responsibility to protect*) und beide den Zugang der Betroffenen zu Rechtsmitteln und Wiedergutmachung sicherstellen sollen (*access to remedy*).¹¹ Bislang dreht sich die Diskussion um die Leitprinzipien vor allem um die zweite Säule, also die freiwilligen Maßnahmen, die Unternehmen ergreifen sollen, um ihrer menschenrechtlichen Verantwortung gerecht zu werden. Doch sehen die Leitprinzipien wohlgermerkt auch völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten vor, auf ihrem Hoheitsgebiet die Menschen vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen schützen und Maßnahmen zu ergreifen, um Betroffenen Zugangsmöglichkeiten zu gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfen zu gewähren. Ruggies Leitprinzipien enthalten aber keine staatliche Verpflichtung, unternehmerische Tätigkeiten im Ausland zu regulieren. Im Unterschied zu den Maastrichter Grund-

10 Dokumentiert werden entsprechende Menschenrechtsverletzungen etwa auf der Website des *Business & Human Rights Resource Centre* (www.business-human-rights.org). Siehe z.B. auch Human Rights Watch (2008); Saage-Maaß (2009); Burghart/Hamm/Scheper (2010).

11 Vgl. UN Doc. A/HRC/17/31, 21. März 2011; A/HRC/RES/17/4, 6. Juli 2011.

sätzen zu extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wsk-Rechte werden die extraterritorialen staatlichen Schutzpflichten von Ruggie ausdrücklich negiert. Hier bleibt abzuwarten, ob sich das Völkerrecht im Sinne der Maastrichter Grundsätze weiterentwickelt. Gegenwärtig ohne Realisierungschancen ist hingegen die direkte menschenrechtliche Bindung von Unternehmen im Völkerrecht, wie sie einst der Entwurf für „UN-Normen zur Verantwortung transnationaler und anderer Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte“ von 2003 vorsah.¹² Zu groß sind hier die Widerstände von Unternehmen, Regierungen und internationalen Organisationen, einschließlich der Vereinten Nationen.

Ausblick

Ungeachtet des unverkennbaren Bedeutungsgewinns der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte in den vergangenen beiden Jahrzehnten, sind die Vorbehalte und Unsicherheiten bei der Auslegung dieser Rechte noch nicht überwunden. Vor allem liegt die Umsetzung der wsk-Rechte – wie auch anderer Menschenrechte – im Argen. Zwar haben sich die Voraussetzungen dafür verbessert, dass die Betroffenen und ihre Unterstützergruppen die wsk-Rechte einfordern können. Zwar setzen sich nationale wie transnationale Menschenrechtsbewegungen mit Protesten, Kampagnen sowie Lobby- und Advocacyarbeit weltweit für die wsk-Rechte ein. Zwar formulieren die unermüdlich wiederholten Erklärungen, die zahlreichen Berichte und Empfehlungen sowie die Unterstützungsleistungen internationaler Menschenrechtsgremien Verhaltenserwartungen und -standards hinsichtlich der Achtung und Umsetzung der wsk-Rechte, denen sich die Mitglieder der internationalen Staatengemeinschaft nicht einfach entziehen können. Mitunter mögen sich auch Lernprozesse einstellen, wie sich die wsk-Rechte besser verwirklichen lassen. Doch nach wie vor werden die wsk-Rechte weltweit massiv verletzt und mangelt es dem internationalen Menschenrechtsschutz an Durchsetzungskraft. Insgesamt unternehmen die Staaten und die Staatengemeinschaft viel zu wenig, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte national wie global zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die innerstaatliche Umsetzung der wsk-Rechte ist dabei nicht nur auf rechtsstaatliche sowie partizipative und demokratische Strukturen angewiesen, sondern auch auf ein Mindestmaß an Sozialstaatlichkeit. Ein entsprechendes Grundverständnis sozialer Staatsfunktionen – das beispielsweise in den USA wenig entwickelt ist – ist

¹² UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2.

entscheidend dafür, ob und inwiefern selbst etablierte rechtsstaatliche Demokratien soziale Rechte anerkennen und umsetzen. Stark marktliberale Ordnungsvorstellungen weisen diesbezüglich offenkundige Schwächen und Leerstellen auf, denn der Markt allein kann soziale Menschenrechte nicht garantieren, sondern führt vielfach selbst zu sozialen Verwerfungen.

Nicht minder wichtig ist die menschenrechtskonforme Ausgestaltung globalen politischen und wirtschaftlichen Handelns. Noch zielt das internationale Menschenrechtsregime vornehmlich darauf ab, die einzelnen Nationalstaaten dazu anzuhalten oder dabei zu unterstützen, die wsk-Rechte im eigenen Land umzusetzen. Hingegen regulieren die sozialen Menschenrechte bislang kaum die internationalen und transnationalen Beziehungen und haben sich in diesem Sinne nicht wirklich als „globale soziale Rechte“ (Fischer-Lescano/Möller 2012) etabliert. Ein umfassender Menschenrechtsansatz verlangt daher von den Staaten und der internationalen Staatengemeinschaft, eine globale Politik zu betreiben, die dazu beiträgt, dass die sozialen Menschenrechte auch im Rahmen wirtschaftlicher Globalisierungsprozesse zum Tragen kommen. Die gegenwärtigen Globalisierungsprozesse schaffen so viele „soziale Verlierer“, die dem wirtschaftlichen Globalisierungsdruck nicht gewachsen sind, dass der menschenrechtliche Handlungs- und Regulierungsbedarf gewaltig ist. Die Anerkennung und Umsetzung extraterritorialer Staatenpflichten im Bereich der wsk-Rechte und eine effektive menschenrechtliche Bindung internationaler Organisationen und transnationaler Unternehmen wären ein erster, wichtiger Schritt, um die gewaltigen sozialen Probleme anzugehen, die gerade mit wirtschaftlichen Globalisierungsprozessen einhergehen und von den einzelnen Nationalstaaten alleine nicht mehr bewältigt werden können.

Literatur

- Albisa, Catherina 2009: Economic and Social Rights in the United States: Six Rights, One Promise, in: Soohoo, Cynthia et al. (eds.): *Bringing Human Rights Home. A History of Human Rights in the United States*, Philadelphia, 173-197.
- Amos, Jennifer 2010: Unterstützen und Unterlaufen. Die Sowjetunion und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948-1958, in: Hoffmann, Stefan-Ludwig (Hrsg.): *Moralpolitik. Die Geschichte der Menschenrechte im 20. Jahrhundert*, Göttingen, 142-168.
- Bielefeldt, Heiner 2011: *Auslaufmodell Menschenwürde? Warum sie in Frage steht und warum wir sie verteidigen müssen*, Freiburg u.a.
- Borgwardt, Elizabeth 2009: FDR's Four Freedoms and Wartime Transformations in America's Discourse of Rights, in: Soohoo, Cynthia et al. (eds.): *Bringing Human Rights Home. A History of Human Rights in the United States*, Philadelphia, 40-67.

- Burghardt, Diana/Hamm, Brigitte/Scheper, Christian 2010: Wirtschaft und Menschenrechte, in: Utz, Britta (Hrsg.): Handbuch der Menschenrechtsarbeit, Online-Edition 2010/2011 (www.fes.de/handbuchmensenrechte)
- De Schutter, Olivier 2009: The European Social Charter, in: Krause, Caterina/ Scheinin, Martin (eds.): International Protection of Human Rights: A Textbook, Turku/Åbo, 425-442.
- Faundez Ledesma, Héctor 2005: The Validity of Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American System, in: Windfuhr, Michael (ed.): Beyond the Nation State. Human Rights in Time of Globalization, Uppsala, 192-210.
- Felner, Eitan 2009: closing the „Escape Hatch“: A Toolkit to Monitor the Progressive Realization of Economic, Social, and Cultural Rights, in: Journal of Human Rights Practice, Vol. 1, No. 3, 402-435.
- Fischer-Lescano, Andreas/Möller, Kolja 2012: Der Kampf um globale soziale Rechte, Berlin.
- Gauri, Varun/ Brinks, Daniel M. (eds.) 2008: Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World, Cambridge.
- Hestermayer, Holger 2007: Human Rights and the WTO. The Case of Patents and Access to Medicines, Oxford.
- Howard-Hassmann, Rhoda E./Welch, Claude E. Jr. (eds.) 2006: Economic Rights in Canada and the United States, Philadelphia.
- Human Rights Watch 2008: On the Margins of Profit, Rights at Risk in the Global Economy, New York.
- Kälin, Walter/Künzli, Jörg 2008: Universeller Menschenrechtsschutz, Basel, 2. Auflage.
- Kämpf, Andrea/Würth, Anna 2010: Mehr Menschenrechte in der Entwicklungspolitik, Berlin: DIMR.
- Koch, Ida Elisabeth 2009: Human Rights as Indivisible Rights. The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights, Leiden.
- Krennerich, Michael 2008: Entwicklung und Menschenrechte, in: Hinze, Daniela (Hrsg.): Für Freiheit und Menschenwürde. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Berlin: FES, 48-82.
- Krennerich, Michael 2010: Wider Hierarchien, Verdrossenheit und Lamento – ein Streifzug durch den aktuellen Menschenrechtsdiskurs, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 4, Nr. 1, 190-203.
- Krennerich, Michael 2013: Soziale Menschenrechte, Schwachbach/Ts.
- Lewis, Hope 2009: „New“ Human Rights? U.S. Ambivalence Toward the International Economic and Social Rights Framework, in: Soohoo, Cynthia et al. (eds.): Bringing Human Rights Home. A History of Human Rights in the United States, Philadelphia, 100-141.
- McBeth, Adam 2010: International Economic Actors and Human Rights, London/New York.
- Morsink, Johannes 1999: The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent, Philadelphia.
- Murray, Rachel 2009: African Union Commission and Court of Human Rights, in: Forsthye, David P. (ed.): Encyclopedia of Human Rights, Vol. 1, Oxford, 12-18.
- Nolan, Aoife 2009: Addressing Economic and Social Rights Violations by Non-state Actors through the Role of the State: A Comparison of Regional Approaches to the „Obligation to Protect“, in: Human Rights Law Review, Vol. 9, No. 2, 225-255.
- Pasch, Armin 2011: Menschenrechte in der EU-Handelspolitik – zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 5, Nr. 2, 146-162.
- Riedel, Eibe 2008: Zur Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Völkerrecht, in: Giegerich, Thomas/Zimmermann, Andreas (Hrsg.): Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter, Berlin, 71-93.

- Saage-Maaß, Miriam 2009: Transnationale Unternehmen im nationalen und internationalen Recht, in: Zeitschrift für Menschenrechte, Jg. 3, Nr. 2, 102-122.
- Selchow, Ulla/Hutter, Franz-Josef (Hrsg.) 2004: Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Anspruch und politische Wirklichkeit, Wiesbaden.
- Shue, Henry 1980: Basic Rights, Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy, Princeton, N.J.
- Suárez Franco, Ana María 2010: Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte. Eine Untersuchung über den aktuellen Zustand in Lateinamerika, unter Beachtung der völkerrechtlichen Mindeststandards. Kolumbien als Beispiel, Frankfurt/M.
- Whelan, Daniel 2010: Indivisible Human Rights: A History, Pennsylvania.

DOKUMENTATION

Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

Übersetzung von FIAN Schweiz und FIAN International

Bei einer von der Universität Maastricht und der Internationalen Juristenkommission einberufenen Versammlung verabschiedeten Völkerrechts- und Menschenrechts-Experten am 28. September 2011 die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

Die Experten kamen von Universitäten und Organisationen in allen Regionen der Welt, darunter gegenwärtige und frühere Mitglieder von internationalen Menschenrechts-Vertragsorganen, regionalen Menschenrechtsorganen und frühere und gegenwärtige Sonderberichterstatter des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen.

Auf der Grundlage juristischer Recherchen von mehr als einem Jahrzehnt haben die unterzeichneten Experten die folgenden Prinzipien verabschiedet:

Präambel

Die Menschenrechte von Individuen, Gruppen und Völkern werden von den extraterritorialen Handlungen und Unterlassungen der Staaten betroffen und sind davon abhängig. Insbesondere die wirtschaftliche Globalisierung führte dazu, dass Staaten und andere globale Akteure beträchtlichen Einfluss auf die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf der ganzen Welt ausüben.

Obwohl globaler Reichtum jahrzehntelang gewachsen ist, bleibt Armut weit verbreitet und sozioökonomische und geschlechtsbezogene Ungleichheiten dauern auf der ganzen Welt an. Zudem wird Individuen und Gemeinschaften fortwährend der Zugang zu lebenswichtigen Landflächen, Ressourcen, Gütern und Dienstleistungen durch staatliche wie nicht-staatliche Akteure entzogen und verweigert.

Zahllose Individuen können infolgedessen ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht genießen, einschließlich der Rechte auf Arbeit und angemessene Arbeitsbedingungen, auf soziale Sicherheit und Fürsorge, auf einen angemessenen Lebensstandard, auf Nahrung, Wohnung, Wasser, Sanitärversorgung, Gesundheit, Bildung und Teilnahme am kulturellen Leben. Die Staaten haben anerkannt, dass jede Person Anspruch hat auf eine gesellschaftliche und internationale Ordnung, in der die Menschenrechte vollständig verwirklicht werden können, und haben sich gemeinsam und einzeln dazu verpflichtet, die weltweite Achtung und Einhaltung der Menschenrechte für alle zu erreichen.

In der Erklärung und dem Aktionsprogramm von Wien haben alle Staaten die Wichtigkeit einer internationalen Ordnung bekräftigt, die auf den Grundsätzen von Rechtsgleichheit und Selbstbestimmung der Völker, Friede, Demokratie, Gerechtigkeit, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus, Entwicklung, besseren Lebensstandards und Solidarität beruht. In Verfolgung dieser Ziele haben die Staaten in der Millenniums-Erklärung ihre kollektive Verantwortung, diese Grundsätze auf globaler Ebene hochzuhalten, bestätigt.

Die Staaten haben sich wiederholt dazu verpflichtet, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte jedes Menschen zu verwirklichen. Diese feierliche Verpflichtung ist in der Charta der Vereinten Nationen festgehalten und findet sich in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in zahlreichen internationalen Verträgen, wie im Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, im Übereinkommen über die Rechte des Kindes, im Übereinkommen über die Rechte von Personen mit Behinderungen, in der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen wie auch im Internationalen Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte und in vielen regionalen Menschenrechtsinstrumenten.

Diese Verpflichtungen schließen die Pflicht ein, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte schrittweise unter Berücksichtigung der maximal verfügbaren Ressourcen einzeln und im Zuge internationaler Unterstützung und Zusammenarbeit zu verwirklichen, und diese Rechte ohne Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität, Sprache, Religion, politischer oder anderer Ansichten, nationaler oder sozialer Herkunft, Eigentum, Geburt, Behinderung oder anderer völkerrechtlich verbotener Gründe zu garantieren.

Aus dem internationalen Recht hergeleitet, zielen diese Prinzipien darauf ab, den Inhalt der extraterritorialen Staatenpflichten zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu klären, im Hinblick auf die Förderung und volle Umsetzung der Charta der Vereinten Nationen und der internationalen Menschenrechte.

Diese Prinzipien ergänzen die Limburger Prinzipien über die Umsetzung des Internationalen Pakts über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (1986) und die Maastrichter Leitlinien über die Verletzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (1997) und bauen auf ihnen auf.

I Allgemeine Prinzipien

1. Alle Menschen sind überall frei und gleich an Würde geboren und haben ohne Diskriminierung Anspruch auf die Menschenrechte und Freiheiten.
2. Die Staaten müssen jederzeit die Grundsätze der Nicht-Diskriminierung, Gleichheit, einschließlich Gleichstellung der Geschlechter, Transparenz und Rechenschaftspflicht befolgen.

3. Alle Staaten haben die Verpflichtung, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, einschließlich der bürgerlichen, kulturellen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rechte, sowohl innerhalb als auch außerhalb ihres Territoriums.
4. Jeder Staat hat die Verpflichtung, für alle Personen innerhalb seines Territoriums unter Ausschöpfung all seiner Fähigkeiten die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu verwirklichen. Alle Staaten haben auch extraterritoriale Verpflichtungen zu Achtung, Schutz und Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie in den folgenden Prinzipien festgehalten.
5. Alle Menschenrechte sind allgemeingültig, unteilbar, bedingen einander, hängen miteinander zusammen und sind von gleicher Wichtigkeit. Die vorliegenden Prinzipien arbeiten extraterritoriale Verpflichtungen in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte aus, ohne deren Anwendbarkeit auf andere Menschenrechte, einschließlich der bürgerlichen und politischen Rechte, auszuschließen.
6. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und die entsprechenden territorialen und extraterritorialen Verpflichtungen sind in den Quellen des internationalen Menschenrechts enthalten, einschließlich der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, des Internationalen Pakts über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte und anderer universeller und regionaler Instrumente.
7. Jede Person hat das Recht auf informierte Teilnahme an Entscheidungen, die ihre Menschenrechte betreffen. Regierungen sollen bei der Entwicklung und Umsetzung von politischen Strategien und Maßnahmen, die ihre Pflichten gegenüber den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten betreffen, die relevanten nationalen Mechanismen konsultieren, einschließlich der Parlamente und der Zivilgesellschaft.

II Umfang extraterritorialer Staatenpflichten

8. Definition der extraterritorialen Pflichten

Im Sinne dieser Prinzipien umfassen extraterritoriale Pflichten:

- a) Pflichten in Bezug auf die Handlungen oder Unterlassungen eines Staates innerhalb oder außerhalb seines Territoriums, die Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Menschenrechte außerhalb des Territoriums dieses Staates haben; und
- b) Verpflichtungen von globalem Charakter, die in der Charta der Vereinten Nationen und in Menschenrechtsinstrumenten festgelegt sind, einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit Maßnahmen zu ergreifen, um die Menschenrechte weltweit zu verwirklichen.

9. Zuständigkeitsbereich

Ein Staat hat Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in allen Situationen,

- a) in denen er Staatsgewalt oder tatsächliche Macht ausübt, ob dies nun in Übereinstimmung mit internationalem Recht erfolge oder nicht;

- b) bei denen Handlungen oder Unterlassungen des Staates vorhersehbare Auswirkungen auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nach sich ziehen, sei dies innerhalb oder außerhalb seines Territoriums;
- c) in denen der Staat einzeln oder gemeinsam mit andern Staaten in der Lage ist, durch seine exekutive, legislative oder judikative Gewalt und in Übereinstimmung mit internationalem Recht entscheidenden Einfluss auszuüben oder Maßnahmen zu ergreifen für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte außerhalb seines Territoriums.

10. Grenzen der Berechtigung zur Hoheitsausübung

Die Staatenpflicht, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte außerhalb seines Territoriums zu achten, zu schützen und zu gewährleisten, berechtigt einen Staat nicht, in Verletzung von UN-Charta und allgemeinem Völkerrecht zu handeln.

11. Staatliche Verantwortung

Staatliche Verantwortung tritt als Folge eines Verhaltens ein, das einem – einzeln oder gemeinsam mit andern Staaten oder Institutionen handelnden – Staat zugeschrieben werden kann und einen Bruch seiner internationalen Menschenrechtsverpflichtungen innerhalb oder außerhalb seines Territoriums darstellt.

12. Zurechnung von staatlicher Verantwortung für das Verhalten von nicht-staatlichen Akteuren

Staatliche Verantwortung erstreckt sich auf:

- a) Handlungen und Unterlassungen von nicht-staatlichen Akteuren, die auf Anweisung oder unter Führung oder Kontrolle des Staates handeln; und
- b) Handlungen und Unterlassungen von Personen oder Instanzen, die nicht Organe des Staates sind wie Konzerne und andere Firmen, insofern sie vom Staat ermächtigt sind, Elemente von Staatsgewalt auszuüben, vorausgesetzt diese Personen oder Instanzen handeln im entsprechenden Fall in ebendieser Eigenschaft.

13. Verpflichtung zur Vermeidung von Schaden

Staaten müssen von Handlungen und Unterlassungen Abstand nehmen, die ein konkretes Risiko schaffen, dass sie den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten außerhalb ihres Territoriums unmöglich machen oder beeinträchtigen. Staaten werden verantwortlich, wenn eine solche Verunmöglichung oder Beeinträchtigung ein vorhersehbares Ergebnis ihres Verhaltens ist. Eine Unsicherheit über mögliche Auswirkungen stellt keine Rechtfertigung für ein solches Verhalten dar.

14. Folgenabschätzung und Vorbeugung

Staaten müssen mit öffentlicher Beteiligung eine vorgängige Prüfung der Risiken und möglichen extraterritorialen Auswirkungen ihrer Gesetze, Strategien und Verfahren auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte durchführen. Die Ergebnisse der Prüfung müssen veröffentlicht werden. Die Prüfung muss auch im Hinblick auf die Auswahl von Maßnahmen unternommen werden, die der Staat zur Verhinderung von

Rechtsverletzungen oder zu deren Beendigung wie auch zur Sicherstellung eines wirksamen Rechtsschutzes ergreifen muss.

15. Verpflichtungen von Staaten als Mitglieder von internationalen Organisationen

Als Mitglied einer internationalen Organisation bleibt der Staat verantwortlich für sein eigenes Verhalten in Bezug auf seine menschenrechtlichen Verpflichtungen innerhalb und außerhalb seines Territoriums. Ein Staat, der Kompetenzen an eine internationale Organisation überträgt oder an ihr teilnimmt, muss alle zumutbaren Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die entsprechende Organisation im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen dieses Staates handelt.

16. Verpflichtungen von internationalen Organisationen

Die vorliegenden Prinzipien gelten für Staaten ohne Ausschluss ihrer Anwendbarkeit auf die Menschenrechtsverpflichtungen von internationalen Organisationen etwa unter allgemeinem Völkerrecht und internationalen Abkommen, denen sie angehören.

17. Internationale Abkommen

Staaten müssen internationale Abkommen und Standards im Einklang mit ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen ausarbeiten, auslegen und anwenden. Solche Verpflichtungen schließen jene ein, welche internationalen Handel, Investitionen, Finanzen, Besteuerung, Umweltschutz, Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheit betreffen.

18. Kriegerische Besetzung und tatsächliche Machtausübung

Ein Staat, der als Besatzungsmacht oder auf andere Weise tatsächliche Macht über ein Territorium außerhalb seines nationalen Territoriums ausübt, muss die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Personen innerhalb dieses Territoriums achten, schützen und gewährleisten. Ein Staat, der tatsächliche Macht über Personen außerhalb seines nationalen Territoriums ausübt, muss die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte dieser Personen achten, schützen und gewährleisten.

III Achtungspflichten

19. Allgemeine Verpflichtung

Alle Staaten müssen einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit Maßnahmen ergreifen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Personen innerhalb und außerhalb ihres Territoriums zu achten, wie in den Prinzipien 20 bis 22 festgehalten.

20. Direkte Beeinträchtigung

Alle Staaten haben die Verpflichtung, von Verhalten Abstand zu nehmen, das den Genuss und die Ausübung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten durch Personen außerhalb ihres Territoriums unmöglich macht oder beeinträchtigt.

21. Indirekte Beeinträchtigung

Staaten müssen von jeglichem Verhalten Abstand nehmen, welches

- a) die Fähigkeit eines andern Staates oder einer internationalen Organisation beeinträchtigt, ihren Verpflichtungen bezüglich wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nachzukommen; oder
- b) einem andern Staat oder einer internationalen Organisation dabei hilft, sie unterstützt, anleitet, lenkt oder dazu zwingt, seine bzw. ihre Verpflichtungen bezüglich den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten zu verletzen, sofern dies die Staaten in Kenntnis der Umstände des Verhaltens tun.

22. Sanktionen und gleichwertige Maßnahmen

Staaten müssen von Maßnahmen wie Embargos oder anderen wirtschaftlichen Sanktionen absehen, welche im Ergebnis den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten unmöglich machen oder beeinträchtigen würden. Wenn Sanktionen ergriffen werden, um anderen internationalen rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, müssen die Staaten sicherstellen, dass die menschenrechtlichen Verpflichtungen bei der Planung, Umsetzung und Beendigung jegliches Sanktionsregimes vollständig beachtet werden. Staaten müssen unter allen Umständen von Embargos und gleichwertigen Maßnahmen bei Gütern und Dienstleistungen absehen, die für die Erfüllung von Kernverpflichtungen wesentlich sind.

IV Schutzpflichten

23. Allgemeine Verpflichtung

Alle Staaten müssen einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit Maßnahmen ergreifen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Personen innerhalb und außerhalb ihres Territoriums zu schützen, wie in den Prinzipien 24 bis 27 festgehalten.

24. Verpflichtung zur Regulierung

Alle Staaten müssen die notwendigen Maßnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure, die zu regulieren sie gemäß Prinzip 25 in der Lage sind, wie Privatpersonen und Organisationen, transnationale Konzerne und andere Firmen, den Genuss von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten nicht unmöglich machen oder beeinträchtigen. Diese Maßnahmen schließen Verwaltungs-, Gesetzgebungs-, Untersuchungs-, Rechtsprechungs- und andere Maßnahmen ein. Allen andern Staaten obliegt es, die Erfüllung dieser Schutzpflicht nicht unmöglich zu machen oder zu beeinträchtigen.

25. Grundlagen für Schutzmassnahmen

Staaten müssen Maßnahmen ergreifen und durchsetzen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mit rechtlichen und andern, einschließlich diplomatischen, Mitteln in jedem der folgenden Umstände zu schützen:

- a) wenn der Schaden oder der drohende Schaden in ihrem Territorium entspringt oder erfolgt;
- b) wenn der nicht-staatliche Akteur die Nationalität des betreffenden Staates hat;

- c) bei Firmen, wenn die Gesellschaft oder ihre Muttergesellschaft oder beherrschende Gesellschaft im betreffenden Staat ihr Tätigkeitszentrum hat, dort eingetragen oder niedergelassen ist, oder dort ihr hauptsächliches Geschäftsgebiet hat oder wesentliche Geschäftstätigkeiten ausübt;
- d) wenn es zwischen dem betreffenden Staat und dem Verhalten, das er zu regulieren anstrebt, eine hinreichende Verbindung gibt, etwa wenn wesentliche Aspekte der Tätigkeiten eines nicht-staatlichen Akteurs im Territorium dieses Staates ausgeübt werden;
- e) wenn ein Verhalten, das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beeinträchtigt, die Verletzung einer zwingenden völkerrechtlichen Norm darstellt. Wenn eine solche Verletzung auch einen völkerrechtlichen Straftatbestand ausmacht, müssen Staaten über die Verantwortlichen universelle Gerichtsbarkeit ausüben oder sie rechtmäßig einer angemessenen Gerichtsbarkeit überstellen.

26. Einflussnahme

Selbst wenn Staaten nicht in der Lage sind, das Verhalten von nicht-staatlichen Akteuren zu regulieren, sollten sie, falls sie dieses Verhalten beeinflussen können, etwa durch ihr öffentliches Beschaffungswesen oder internationale Diplomatie, in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und allgemeinem Völkerrecht solchen Einfluss ausüben, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu schützen.

27. Verpflichtung zur Zusammenarbeit

Alle Staaten sind zur Zusammenarbeit verpflichtet um sicherzustellen, dass nicht-staatliche Akteure bei keiner Person den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beeinträchtigen. Diese Verpflichtung schließt Maßnahmen ein, die Menschenrechtsverstöße durch nicht-staatliche Akteure verhindern, sie für solche Verstöße zur Verantwortung ziehen und den Betroffenen wirksamen Rechtsschutz gewährleisten.

V Gewährleistungspflichten

28. Allgemeine Verpflichtung

Alle Staaten müssen einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit Maßnahmen ergreifen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Personen innerhalb und außerhalb ihres Territoriums zu gewährleisten, wie in den Prinzipien 29 bis 35 festgehalten.

29. Verpflichtung zur Schaffung günstiger internationaler Rahmenbedingungen

Staaten müssen einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit wohl durchdachte, konkrete und zielgerichtete Schritte unternehmen, um günstige internationale Rahmenbedingungen für die universelle Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu schaffen, einschließlich in Angelegenheiten, die bilateralen und multilateralen Handel, Investitionen, Besteuerung, Finanzen, Umweltschutz und Entwicklungszusammenarbeit betreffen.

Die Erfüllung dieser Verpflichtung soll u.a. erreicht werden durch:

- a) die Ausarbeitung, Auslegung, Anwendung und regelmäßige Überprüfung von multilateralen und bilateralen Abkommen wie auch von internationalen Normen;
- b) Maßnahmen und politische Strategien jedes Staates im Rahmen seiner Außenbeziehungen, einschließlich Aktivitäten in internationalen Organisationen, und Maßnahmen und politische Strategien im Inland, die zur Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte außerhalb seines Territoriums beitragen können.

30. Koordination und Zuteilung der Verantwortlichkeiten

Staaten sollen sich untereinander für eine wirksame Zusammenarbeit in der universellen Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte koordinieren, einschließlich in der Zuteilung der Verantwortlichkeiten. Das Fehlen einer solchen befreit entlastet einen Staat nicht davon, seinen eigenen extraterritorialen Verpflichtungen nachzukommen.

31. Leistungsfähigkeit und Ressourcen

Ein Staat hat die Verpflichtung, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in seinem Territorium unter Ausschöpfung all seiner Fähigkeiten zu gewährleisten. Jeder Staat muss einzeln und, wo nötig, gemeinsam zur Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte außerhalb seines Territoriums beitragen, entsprechend seiner wirtschaftlichen, technischen und technologischen Leistungsfähigkeit, seinen verfügbaren Ressourcen, seinem Einfluss in internationalen Entscheidungsprozessen u.a.. Staaten müssen zusammenarbeiten, um das Maximum an verfügbaren Ressourcen für die universelle Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu mobilisieren.

32. Prinzipien und Prioritäten in der Zusammenarbeit

Bei der Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte außerhalb ihres Territoriums müssen Staaten:

- a) der Verwirklichung der Rechte der benachteiligten, marginalisierten und gefährdeten Gruppen den Vorrang geben;
- b) Kernverpflichtungen zur Verwirklichung von wesentlichen Mindestniveaus der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte den Vorrang geben, und so schnell und wirksam wie möglich zur vollen Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte schreiten;
- c) die internationalen Menschenrechtsnormen beachten, einschließlich das Recht auf Selbstbestimmung und das Recht auf Teilnahme an Entscheidungen, wie auch die Grundsätze der Nicht-Diskriminierung und Gleichheit, einschließlich Geschlechtergleichstellung, Transparenz und Rechenschaftspflicht; und
- d) jegliche rückschrittliche Maßnahmen vermeiden, oder sonst ihrer Beweislast nachkommen nachzuweisen, dass solche Maßnahmen unter Bezugnahme auf den vollen Umfang an Menschenrechtsverpflichtungen hinlänglich gerechtfertigt sind, und dass sie nur nach einer umfassenden Prüfung von Alternativen ergriffen werden.

33. **Verpflichtung zur Leistung von internationaler Unterstützung**

Als Teil der umfassenderen Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit müssen Staaten, die hierzu in der Lage sind, einzeln und gemeinsam und im Einklang mit Prinzip 32 internationale Unterstützung leisten, um zur Gewährleistung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in anderen Staaten beizutragen.

34. **Verpflichtung zum Ersuchen um internationale Unterstützung und Zusammenarbeit**

Ein Staat ist verpflichtet, um internationale Unterstützung und Zusammenarbeit unter gegenseitig vereinbarten Bedingungen zu ersuchen, wenn er trotz bestmöglicher Bemühungen nicht in der Lage ist, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte innerhalb seines Territoriums zu gewährleisten. Dieser Staat ist verpflichtet sicherzustellen, dass die geleistete Unterstützung für die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eingesetzt wird.

35. **Reaktion auf eine Anfrage nach internationaler Unterstützung und Zusammenarbeit**

Staaten, die eine Anfrage für Unterstützung oder Zusammenarbeit erhalten und dazu in der Lage sind, müssen die Anfrage nach bestem Wissen und Gewissen prüfen und im Einklang mit ihrer Verpflichtung zur Gewährleistung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten außerhalb ihres Territoriums darauf reagieren. In der Reaktion auf die Anfrage müssen sich die Staaten von den Prinzipien 31 und 32 leiten lassen.

VI Rechenschaft und Rechtsmittel

36. **Rechenschaftsmechanismen**

Staaten müssen die Verfügbarkeit von wirksamen Rechenschaftsmechanismen in der Erfüllung ihrer extraterritorialen Verpflichtungen sicherstellen. Um die Wirksamkeit solcher Mechanismen sicherzustellen, müssen Staaten Systeme und Verfahren für die volle und eingehende Überwachung der Einhaltung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen einrichten, einschließlich mittels nationaler Menschenrechtsinstitutionen, die in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Vereinten Nationen betreffend die Stellung nationaler Institutionen (Pariser Prinzipien) handeln.

37. **Allgemeine Verpflichtung zur Gewährung wirksamer Rechtsmittel**

Staaten müssen für Verletzungen von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten das Recht auf rasche, zugängliche und wirksame Rechtsmittel vor einer unabhängigen Instanz sicherstellen, einschließlich, wo nötig, Zugang zu einer gerichtlichen Instanz. Wenn der Schaden aus einer angeblichen Verletzung auf dem Territorium eines andern Staates als desjenigen eingetreten ist, in dem das Schaden stiftende Verhalten stattgefunden hat, muss jeder betroffene Staat dem Opfer Rechtsmittel gewähren.

Um dieser Verpflichtung Ausdruck zu geben, sollen Staaten:

- a) wo nötig um Zusammenarbeit und Unterstützung von andern betroffenen Staaten nachsuchen, um Rechtsmittel und Abhilfe sicherzustellen;
- b) sicherstellen, dass Rechtsmittel sowohl für Gruppen wie für Individuen verfügbar sind;

- c) die Beteiligung der Opfer an der Bestimmung der angemessenen rechtlichen Abhilfe sicherstellen;
- d) den Zugang sowohl zu gerichtlichen als auch außergerichtlichen Rechtsmitteln auf der nationalen und der internationalen Ebene sicherstellen;
- e) das Recht auf Einzelbeschwerde anerkennen und gerichtliche Rechtsmittel auf internationaler Ebene entwickeln.

38. Wirksame Rechtsmittel und Wiedergutmachung

Damit Rechtsmittel wirksam sind, müssen sie geeignet sein, zu einer raschen, gründlichen und unparteiischen Untersuchung, zu einer Beendigung einer andauernden Verletzung und zu angemessener Wiedergutmachung zu führen, einschließlich, je nach Bedarf, zu Rückgabe, Entschädigung, Genugtuung, Wiederherstellung und Garantien der Nicht-Wiederholung. Zur Vermeidung von irreparablen Schaden müssen einstweilige Anordnungen getroffen werden können, und die Staaten müssen die durch eine zuständige gerichtliche oder gerichtähnliche Instanz ausgesprochenen einstweiligen Anordnungen achten. Opfer haben das Recht auf Wahrheit über die Fakten und Umstände der Verletzungen, welche auch der Öffentlichkeit unter der Voraussetzung offengelegt werden sollen, dass dies nicht weiteren Schaden für das Opfer bewirke.

39. Zwischenstaatliche Beschwerdemechanismen

Staaten sollen von zwischenstaatlichen Beschwerdemechanismen, einschließlich Menschenrechtsmechanismen, Gebrauch machen und mit diesen zusammenarbeiten, um Wiedergutmachung für jegliche Verletzung einer extraterritorialen Pflicht in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gewährleisten. Staaten sollen Wiedergutmachung im Interesse von geschädigten Personen anstreben, die aufgrund der relevanten Verträge zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten anspruchsberechtigt sind. Sie sollen, wo immer machbar, die Ansichten der geschädigten Personen über die zu erlangende Wiedergutmachung berücksichtigen. Die vom verantwortlichen Staat für die Schädigung erhaltene Wiedergutmachung soll den geschädigten Personen zugeleitet werden.

40. Außergerichtliche Rechenschaftsmechanismen

Zusätzlich zu den erforderlichen gerichtlichen Rechtsmitteln sollen Staaten außergerichtliche Rechtsmittel zur Verfügung stellen, wie z.B. den Zugang zu Beschwerdemechanismen, die unter der Federführung von internationalen Organisationen, nationalen Menschenrechtsinstitutionen oder Ombudspersonen eingerichtet worden sind, und sicherstellen, dass diese Rechtsmittel mit den Anforderungen an wirksame Rechtsmittel gemäß Prinzip 37 im Einklang stehen. Staaten sollen sicherstellen, dass auf der nationalen Ebene zusätzliche Rechenschaftsmechanismen bestehen, wie z.B. der Zugang zu einem parlamentarischen Gremium, das mit der Überwachung von Regierungsaktivitäten beauftragt ist, wie auch auf der internationalen Ebene.

41. Berichterstattung und Überwachung

Staaten müssen in Bezug auf die Umsetzung ihrer extraterritorialen Pflichten zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten mit den internationalen und regionalen Menschenrechtsmechanismen zusammenarbeiten, einschließlich der periodischen Berichterstattungs- und Untersuchungsverfahren der Vertragsorgane, der Mechanismen des UN-Menschenrechtsrats und der gegenseitigen Begutachtungsmechanismen, und die von diesen Mechanismen ermittelten Fälle von Nichteinhaltung beheben.

VII Schlussbestimmungen

42. Staaten dürfen in der Befolgung ihrer extraterritorialen Verpflichtungen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nur Beschränkungen unterwerfen, wenn dies völkerrechtlich zulässig ist und alle verfahrensmäßigen und materiellen Garantien erfüllt worden sind.
43. Keines dieser Prinzipien ist so auszulegen, dass es irgendeine gesetzliche Verpflichtung oder Verantwortung beschränkt oder schwächt, denen Staaten, internationale Organisationen und nicht-staatliche Akteure wie transnationale Konzerne und andere Firmen unter internationalen Menschenrechtsnormen unterworfen sein können.
44. Diese Prinzipien über die extraterritorialen Staatenpflichten können nicht als Rechtfertigung dafür angerufen werden, die Verpflichtungen des Staates gegenüber der Bevölkerung auf seinem Territorium zu beschränken oder zu schwächen.

Anhang

Unterzeichnende der Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

Die Prinzipien wurden von den Experten im eigenen Namen verabschiedet. Die Organisationen sind mit den Namen der Experten zum Zweck der Identifizierung aufgeführt und nicht im Sinne einer Anerkennung der Prinzipien durch die Organisation.

Meghna Abraham – Amnesty International

Catarina de Albuquerque – UN Special Rapporteur on the right to water and sanitation

Theo van Boven – Maastricht University, former UN Special Rapporteur against Torture and former Member of the UN Committee on the Elimination of Racism and Discrimination

Maria Virginia Bras Gomes – Directorate General for Social Security, former Member of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights

Lilian Chenwi – University of the Witwatersrand

Danwood Chirwa – University of Cape Town

Fons Coomans – Maastricht University

Virginia Dandan – UN Independent Expert on Human Rights and International Solidarity, former Member of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights

Olivier De Schutter – University of Louvain, UN Special Rapporteur on the right to food
Julia Duchrow – Bread for the World
Asbjørn Eide – Norwegian Centre for Human Rights
Cees Flinterman – Maastricht University, Member of the UN Human Rights Committee and former Member of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women
Mark Gibney – University of North Carolina
Thorsten Göbel – Bread for the World
Paul Hunt – University of Essex, former UN Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health
Ashfaq Khalfan – Amnesty International
Miloon Kothari – Housing and Land Rights Network, former UN Special Rapporteur on the right to adequate housing
Rolf Künemann – FIAN International
Malcolm Langford – University of Oslo
Nicholas Lusiani – Center for Economic and Social Rights
Claire Mahon – Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights
Christopher Mbazira – Makerere University
Maija Mustaniemi-Laakso – Åbo Akademi University
Gorik Ooms – Institute of Tropical Medicine in Antwerp
Marcos Orellana – Center for International Environmental Law
Sandra Ratjen – International Commission of Jurists
Aisling Reidy – Human Rights Watch
Margot Salomon – London School of Economics and Political Science
Fabián Salvioli – University of La Plata, Member of the UN Human Rights Committee
Martin Scheinin – European University Institute, former Member of the UN Human Rights Committee and former UN Special Rapporteur on human rights and counter-terrorism
Ian Seiderman – International Commission of Jurists
Magdalena Sepúlveda – UN Special Rapporteur on extreme poverty and human rights
Heisoo Shin – Member of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and former Member of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women
Sigrun Skogly – Lancaster University
Ana María Suárez Franco – FIAN International
Philippe Texier – Member of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights
Wouter Vandenhoele – University of Antwerp
Duncan Wilson – Scottish Human Rights Commission
Michael Windfuhr – German Institute for Human Rights
Sisay Yeshanew – Åbo Akademi University

BUCHBESPRECHUNGEN

Hans Joas: *Die Sakralität der Person. Eine neue Genealogie der Menschenrechte*, Berlin 2011 (Suhrkamp), 303 Seiten, € 26,90



Die Geschichte und Begründung der Menschenrechte bilden zwei Seiten derselben Medaille. Erst wenn beide Seiten zusammenstimmen, wird

ihr Wert deutlich – weder die rein rationale Begründung noch ihre bloße Entstehungsgeschichte können demnach jeweils für sich Aufschluss über den Kern der Menschenrechte geben. In seinem neuesten Werk räumt der Sozialphilosoph Hans Joas gleich mit mehreren Mythen über die Entwicklung der Menschenrechte auf und bietet mit seiner affirmativen Genealogie ein alternatives Narrativ, welches (wiewohl scheinbar beiläufig, aber ohne Zweifel) einen der interessantesten neueren Beiträge zur Debatte um den umstrittenen Würdebegriff darstellen dürfte und auf umfassende Art verdeutlicht, dass ein Verstehen des zunehmenden Glaubens an die Idee der Menschenrechte der Verknüpfung von Genesis und Geltung bedarf.

Mithilfe seiner historischen Untersuchung der *Déclaration des Droits de l'Homme*

im Frankreich des 18. Jahrhunderts sowie der *Declaration of Independence* der USA beleuchtet Joas zunächst den Ursprung der ersten kodifizierten Menschenrechte, um den andauernden Streit zu klären, ob die Menschenrechte säkular-humanistisch oder aber religiös begründet seien. Doch weder die eine noch die andere Erzählung ist empirisch haltbar, so das Fazit. Vielmehr zeigt sich, dass die Menschenrechte zu großen Teilen unter dem *Einfluss* der christlich-jüdischen Tradition entstanden. Welcher Art dieser Einfluss ist, beginnt Joas im zweiten Kapitel zu entfalten, in welchem er sich am Beispiel der Abschaffung von Folter und Todesstrafe mit der rasanten Entwicklung des Strafsystems derselben Zeit auseinandersetzt. Für diese Entwicklung maßgebend hebt er den Gedanken der Inklusion hervor, d.h. „den Einschluß [all, Vf.] derer, die – wie Verbrecher oder Sklaven – nicht schon selbstverständlich in [den] Begriff [des Menschen] aufgenommen waren“ (81). Erst dieser Inklusionsprozess ermöglichte die umfassende Entfaltung eines Empathievermögens, das für ein anerkennendes Verhältnis zu anderen von wesentlicher Bedeutung ist.

Der Schlüsselgedanke des Buches wird

allerdings erst in den daran anknüpfenden Ausführungen zur Bewertung der einzelnen verschieden schwer wiegenden Verbrechen deutlich. Angriffe auf Leib und Leben von Personen, so Joas, wurden, anders als heute, lange Zeit keinesfalls als die schlimmsten Verbrechen betrachtet, die Menschen überhaupt begehen können. Vielmehr wurden jene Verbrechen am schärfsten verurteilt, die „sich gegen den *sakralen Kern* eines Gemeinwesens“ richteten (81, Hvhb. Vf.), also gegen das, was die Gemeinschaft als *unbedingt schützenswert* ansieht. Die Neubewertung von bestimmten Verbrechen muss daher, so Joas weiter, auf *Veränderungen des Verständnisses* davon zurückgehen, *was eben diesen sakralen Kern ausmacht*. Dass Mord immer mehr als Angriff auf das Gemeinwesen verstanden wurde, ist für Joas z.B. ein Beweis für eine solche Verschiebung des Sakralen, und zwar mehr und mehr zum Menschen hin als individuell wertvollem Mitglied der Gemeinschaft. Diese kulturelle Verschiebung des Strafens – „durch die die menschliche Person selbst zum heiligen Objekt wird“ (82) – prägte das 18. und 19. Jahrhundert stark und trug daher auch maßgeblich zur Entstehung der Menschenrechtsdeklarationen bei, womit Joas die Brücke zu seinem ersten Kapitel schlägt.

Die Sakralisierung der Person möchte er jedoch nicht streng religiös gedeutet wissen; jedenfalls nicht einer bestimmten Tradition anhaftend. Mit Durkheim, dessen Arbeit

wegweisend für ihn ist, zeigt Joas auf, dass Heiligkeit nicht etwa aus Religion abgeleitet werden kann, sondern vielmehr als konstitutiv für dieselbe verstanden werden muss. Sakralität ist *religionsstiftend* und die Menschenrechte können mithin als ein Gegenstand modernen Glaubens an universell gültige und unveräußerliche Rechte aufgefasst werden. Sinnbild dieses Glaubens wiederum, so kann hier ergänzt werden, ist die *Menschenwürde*. Dass Joas diese Parallele nicht klar und deutlich zieht, ist verwunderlich, verspricht sie doch einen neuen Blick auf den oftmals als leer oder überanspruch beklagten Begriff der Würde des Menschen. Denn dass der Mensch eine unveräußerliche Würde hat, heißt hier doch nichts Geringeres als dass er, als Individuum, den sakralen Kern der Gemeinschaft bildet, der bedingungslos geschützt werden muss.

Der Prozess der Sakralisierung der Person kann allerdings nicht als lineare Entwicklung gezeichnet werden, da er stets mit anderen Sakralisierungen in Konkurrenz steht, wie etwa im 20. Jahrhundert mit dem der Nation. Im Zentrum des nächsten Kapitels steht daher die Untersuchung der häufig vertretenen These, dass die Menschenrechte vornehmlich aus der Gewalterfahrung des nationalsozialistischen Deutschland und dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangen seien. Joas bestreitet an dieser Stelle indes, dass aus Unrecht stets (oder ‚einfach‘) Recht würde oder aus Gewalt

immer Fortschritt hervorgehe, denn „[a]us Leiden allein entstehen keine Werte, es bedarf auch der Kraft zur Umformung der Leidenserfahrung in Orientierungswerte“ (115). Gewalterfahrungen können also positive Wertbindungen schaffen, allerdings nur dann, wenn es gelingt, sie in dieselben – „und zwar solche universalistischer Art“ (109) – zu transformieren. Darüberhinaus können nicht nur traumatisierende, sondern ebenso enthusiastisierende Erfahrungen Quellen von positiven Wertbindungen sein, was Joas anhand der Geschichte der Antisklavereibewegung in Nordamerika zu zeigen versucht. Nicht aber in den jeweiligen Erfahrungen selbst liegt die Motivation verborgen, neue positive Wertbindungen zu schaffen, so Joas weiter, sondern in dem gleichzeitig stattfindenden Prozess der Sakralisierung der Person: Nur weil der Mensch als solcher heilig gesprochen wurde, war die Antisklavereibewegung möglich und auch nur deshalb werden Gewalterfahrungen, die sich gegen den Menschen als solchen richten, überhaupt als traumatisierend empfunden.

Mit dem vierten Kapitel wechselt Joas die Ebene seines genealogischen Projekts und fügt eine methodologische Zwischenbetrachtung ein, im Laufe welcher er sich sowohl von denjenigen abgrenzt, die die Geltung der Menschenrechte rein rational zu begründen versuchen (im Sinne Kants), als auch von der Art Genealogie wie Nietzsche sie uns anbietet. Für die

Erläuterung der Idee einer *affirmativen* Genealogie bezieht sich Joas maßgeblich auf das Werk Ernst Troeltschs. Was eine solche Genealogie ausmacht, ist demnach die Lossagung von einer etwaig objektiven Teleologie der Geschichte. Eine kontingenzbewusste Vergangenheitsrekonstruktion, eine Rekonstruktion von Universalisierungsprozessen, an deren Ende etwa die Menschenrechte stehen, führt allerdings nicht notwendig zur Bejahung der Gegenwart, merkt Joas kritisch an, sondern vielmehr zur Bejahung „der Bereitschaft zur Verwirklichung einst entstandener oder vielleicht sogar angeblich gegenwärtig geltender Werte, von denen die gesellschaftliche Wirklichkeit, die sich mit ihnen schmückt, abweicht“ (191). In diesem Argument steckt gleichzeitig die Aufforderung, dass die Menschenrechtsarbeit nie ruhen dürfe – schließlich findet die Erzeugung von Maßstäben unaufhörlich statt.

In den letzten beiden Kapiteln seines Buches möchte Joas seine Argumentation schließlich am Beispiel des Verhältnisses von Christentum und Menschenrechten bekräftigen und greift dafür zwei populäre Thesen auf. Im Zentrum des Abschnittes stehen die *Gottebenbildlichkeit* und *Gotteskindschaft* als Quellen der Menschenrechte. Mit Verweis auf William James und Talcott Parsons kristallisiert Joas zwei zentrale Ideen heraus: diejenige des „göttlichen Wesenskerns eines jeden Menschen“ (210) und die unseres Lebens

Blätter für
deutsche und
internationale
Politik

Große Köpfe für große Fragen

Jürgen **Habermas** · Saskia **Sassen**

Peter **Bofinger** · Seyla **Benhabib**

Jens **Reich** · Katajun **Amirpur**

Norman **Birnbaum** · Micha **Brumlik**

Rudolf **Hickel** · Claus **Leggewie**

Friedrich **Schorlemmer**

Dies sind nur 11 von 22 Herausgebern der »Blätter«.

Lernen Sie auch die anderen kennen –
und viele weitere kluge Köpfe.

Die »Blätter« – Monat für Monat 128 Seiten mit Biss.



Bestellen Sie ein Probeabo: Zwei Monate für nur 10 Euro
www.blaetter.de | abo@blaetter.de | 030/3088-3644

als Gabe. Den Verlust dieser beiden Ideen innerhalb einer Kultur bezeichnet er als gefährlich und mahnt, dass ihre Neuartikulation sowohl für Gläubige als auch für „Ungläubige“ (210) nötig sei. Schließlich ginge es ihm in diesem Kapitel um eine „kritische Aneignung des Reichtums [dieser] Tradition“ (210).

Den sogenannten Ungläubigen möchte er mit seiner Analyse zumindest („immerhin“, 210) aufzeigen, „was es ist, das sie nicht glauben“ (210) – eine eher befremdliche Wendung, die die zuvor deklarierte Offenheit in Bezug auf die verschiedenen großen religiösen Traditionen und ihr Verhältnis zu den Menschenrechten jedenfalls in ein dunkleres Licht rückt. Zweifelsohne spielt die christliche Religion für die Entstehung der Menschenrechtsdeklarationen des 18. Jahrhunderts eine große Rolle. Doch kann dies gleichermaßen bedenkenlos für die *Allgemeine Erklärung der Menschenrechte* von 1948 behauptet werden, die der heutige Maßstab weltweiter Politik ist und die, wie Joas im letzten Kapitel selbst hervorhebt, von Menschen aus ganz verschiedenen Kulturkreisen gestaltet worden ist, um möglichst alle Staaten auf dieser Welt zur Umsetzung der Menschenrechtsidee zu bewegen?

Joas schließt damit, dass die Ansichten der von ihm dargestellten Autoren selbstredend nicht geteilt werden müssten, dass sie aber durchaus Ernst genommen werden sollten. So begreift er seine Ausführungen in

diesem Kapitel unter anderem als Versuch, plausibel zu machen, dass Glaube nicht im Gegensatz zu Vernunft steht. Mehr noch drängt sich aber der Eindruck auf, dass sein Anliegen ein anderes ist: Die christlichen Ideen sind reichhaltig für diejenigen, die Wert aus ihnen schöpfen können, weil sie glauben. Und „[w]er diesen Glauben nicht teilt, muß [eben] zeigen, wie er mit seinen denkerischen Mitteln die Idee der Unverfügbarkeit rechtfertigen und motivierend machen kann“ (250). Der Schluss eines fragwürdigen Kapitels, der die ganz zu Beginn geweckte Hoffnung auf eine kulturüber- und -umgreifende Abhandlung zur Begründung *barkeit* dem Anspruch nach universeller Menschenrechte enttäuscht. Auch wenn Joas mit diesem Kapitel möglicherweise nicht beabsichtigt, dem Christentum eine besondere Stellung einzuräumen, so bleibt es dahingestellt, ob ihm das nicht misslingt und von welchem Nutzen dies für das gesamte Projekt ist.

Nichtsdestotrotz, Joas führt in seinen Ausführungen letztlich viele interessante Argumentationen zusammen, klärt historische Fehldarstellungen auf, liefert bereichernde Details zur Entstehung der verschiedenen Menschenrechtserklärungen und liefert somit ein insgesamt doch anregendes Buch.

Gesine Kurth

Berlin



ROBERT KRAMMER

Menschenwürde und Art 3 EMRK

XX, 304 Seiten

150 × 230 mm

broschiert

€ 69,-

ISBN 978-3-902638-20-5

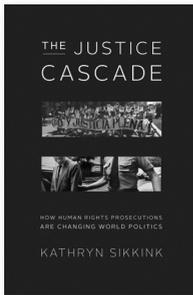
LIEFERBAR

Robert Krammer, langjähriges Mitglied einer Kommission des Menschenrechtsbeirats und Lektor an der Universität Salzburg, legt eine an den Bedürfnissen der Praxis orientierte Untersuchung vor, in deren Fokus jene Handlungsweisen stehen, die zu Eingriffen bzw Verletzungen von Grundrechten bei der Ausübung von Polizeigewalt oder während der Haft führen. Zentrale Rolle spielt dabei das in Artikel 3 EMRK normierte Verbot von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung und die mit dieser Bestimmung untrennbare Würde eines jeden Menschen.

Einleitend wird auf Grundlage der ideengeschichtlichen Entwicklung und den in unterschiedlichsten Verfassungstexten genannten Verwendungen der Begriff Menschenwürde ausgearbeitet. Darauf aufbauend findet der Leser eine umfassende Auslegung der Tatbestandsmerkmale des Artikel 3 EMRK und der daraus resultierenden staatlichen Gewährleistungspflichten.

Im Zentrum des Buches steht sodann die Analyse der Judikatur der österreichischen Höchstgerichte und des EGMR zu Artikel 3 EMRK, die in einer systematischen und praxisnahen Typologie von Grundrechtsverletzungen hinsichtlich Polizeigewalt und Haft zusammengefasst wird. Einzelne Zwangsakte wie das Verbrechen von Schlägen, Fesselungen oder Leibesvisitationen werden ebenso behandelt wie menschenunwürdige Haftbedingungen, die Anhaltung von Kindern, medizinische Zwangsbehandlungen bis hin zu Fragen der Isolationshaft oder der Todesstrafe. Neben unterschiedlichen physischen und psychischen Misshandlungen durch das Haftpersonal in Form von bestimmten Folter- und Vernehmungstechniken werden auch prozedurale Verletzungen von Artikel 3 EMRK erläutert, zu denen etwa eine unzureichende Untersuchung zu zählen ist.

Kathryn Sikkink: The Justice Cascade. How Human Rights Prosecutions are changing World Politics, New York/London 2011 (Norton), 342 S.



Mit diesem Buch steckt Kathryn Sikkink, eine der BegründerInnen der Normdiffusionsforschung, ein wichtiges Phänomen von Transitional Justice Prozessen neu ab, nämlich die individuelle strafrechtliche Verfolgung von schweren Menschenrechtsverletzungen. Während Diktatoren und Folterer sich ihrer Straffreiheit noch vor wenigen Jahrzehnten ziemlich sicher sein konnten, gehören Gerichtsverfahren, in denen Repräsentanten von Unrechtsregimen persönlich zur Rechenschaft gezogen werden, inzwischen zum Standardrepertoire in Transitionsprozessen. Sikkink erforscht diese eminent wichtige Veränderung anhand von drei Fragen: Wie ist die Idee der Menschenrechtsprozesse entstanden? Wie hat sie Verbreitung gefunden? Und wirkt sie sich auf die Zukunft des betreffenden Landes positiv (demokratieförderlich) oder negativ (destabilisierend) aus?

Das Grundprinzip von Menschenrechtsprozessen ist, dass Folter und Mord unter allen Umständen Verbrechen sind, für deren Durchführung und Anordnung Individuen in fairen Gerichtsverfahren zur

Rechenschaft gezogen werden müssen. Sikkink argumentiert, dass angesichts alternativer Ideen viel „Normarbeit“ nötig war, um dieses Paket zu schnüren; der erste Teil des Buches dient daher der historischen Herleitung dieser Normschöpfung anhand von zwei Gruppen von Fällen: In der ersten Gruppe finden sich Griechenland, Portugal und Spanien, die alle in den 1970er Jahren eine Transition von Diktatur zu Demokratie durchliefen, in deren Rahmen Griechenland und Portugal die ersten nationalen Menschenrechtsprozesse in der Geschichte erlebten. Die wesentlichen Komponenten, die zu dieser Entwicklung führten, waren laut Sikkink regionale Menschenrechtsinstitutionen als Referenzrahmen, eine Transition in der das alte Regime seine Macht verliert (und nicht weitgehend erhält, wie im Fall Spaniens), und massive zivilgesellschaftliche Forderungen nach Rechenschaft (59).

Die zweite Gruppe sind Lateinamerikanische Staaten, angeführt von Argentinien, das schon sehr kurz nach Ende des Militärregimes und in einer vergleichsweise fragilen Situation Prozesse gegen die obersten Generäle durchführte. Diese Dynamik war alles andere als linear: Einheimische Menschenrechtsgruppen wollten vor allem Auskunft über den Verbleib ihrer ‚verschwundenen‘ An-



**WOCHEN
SCHAU
VERLAG**

... ein Begriff für politische Bildung

Einwanderungs- gesellschaft

„eine lesenswerte Abrechnung mit Islamkritikern“
Süddeutsche Zeitung v. 26.2.2013

Klaus J. Bade

Kritik und Gewalt

Sarrazin-Debatte, ‚Islamkritik‘ und Terror in der Einwanderungsgesellschaft

Die ‚Integrationsdebatte‘ nach Thilo Sarrazins Buch ‚Deutschland schafft sich ab‘ offenbart ein Paradox – eine wachsende Akzeptanz des kulturellen Pluralismus, besonders unter jüngeren Menschen, und zugleich massive kulturelle Ressentiments in der Einwanderungsgesellschaft.

Der renommierte Migrationsforscher und Politikberater Klaus J. Bade beleuchtet Ursachen, Hintergründe und die bedrohlichen Folgen dieser paradoxen Spannung. Er konstatiert eine gefährliche Ersatzdebatte anstelle der verdrängten Diskussion um die neue Identität in der Einwanderungsgesellschaft.

Vor dem Hintergrund auch der jüngeren Terrorerfahrungen (Breivik-Attentat, NSU-Morde) beschreibt das Buch diese Ersatzdebatte als ‚negative Integration‘: die Selbstvergewisserung der Mehrheit durch die Ausgrenzung einer großen – muslimischen – Minderheit. Politik verkennt die Brisanz dieser Situation, solange sie ‚Integrationspolitik‘ nicht als Gesellschaftspolitik für alle versteht.



ISBN 978-3-89974893-2
400 S., € 26,80

Subskriptionspreis
bis zum 30.4.2013: € 22,00

Klaus J. Bade

Prof. Dr., lehrte bis 2007 Neueste Geschichte an der Universität
Osnabrück. Von Ende 2008 bis Mitte 2012 war er Gründungsvorsitzender
des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und
Migration (SVR) in Berlin.



INFOSERVICE: Neuheiten für Ihr Fachgebiet unter www.wochenschau-verlag.de | Jetzt anmelden !

Adolf-Damaschke-Str.10, 65824 Schwalbach/Ts., Tel.:06196/86065, Fax:06196/86060, info@wochenschau-verlag.de

gehörigen, und forderten erst später, unterstützt durch die Interamerikanischen Menschenrechtskommission, auch Strafverfolgung. Der Druck des Militärs hätte die Initiative beinahe verhindert, und als die Prozesse zu Verurteilungen führen und Zivilklagen gegen weitere Verantwortliche nach sich zogen, erlies die Regierung Alfonsin ein Amnestiegesetz und begnadigte die Verurteilten. Diese augenscheinliche Niederlage für die Menschenrechte führte allerdings dazu, dass neue Strategien entwickelt wurden, oft in Berufung auf völkerrechtliche Standards, die zum Fall des Amnestiegesetzes und in der Folge zu weiteren Verfahren führten. Sikkink's Botschaft in diesem ersten Teil ist, dass die wichtigsten Impulse für die Gerechtigkeitskaskade aus nationalstaatlicher Erfahrung kommen. Internationale Entwicklungen wurden dann von diesen angestossen. Beide „Ströme“ greifen ineinander, aber innerstaatliche Dynamiken stehen im Vordergrund. Dies wird auch mit Zahlen belegt: Der weit grösste Anteil der seit 1979 durchgeführten Prozesse ist innerstaatlicher Natur (58%), während internationale (28%) und in Fremdstaaten nach dem Prinzip der universellen Rechtsprechung durchgeführte Verfahren (14%) seltener sind.

Der zweite Teil des Buches wendet sich den Mechanismen der Verbreitung zu. Sikkink betont, dass die Kaskade ein von Individuen gemachtes Phänomen ist. Zur Illustrierung liefert sie biogra-

phische Vignetten von Ikonen wie Luis Moreno-Ocampo und Juan Mendez, die unermüdlich, oft gegen den nationalen „common sense“ und über Jahrzehnte hinweg an der Verbreitung des „Prinzips Rechenschaft“ gearbeitet haben. Neben dem innerstaatlichen spezifiziert Sikkink auch den internationalen normativen „Strom“, beginnend mit den Kriegsverbrechertribunalen nach dem 2. Weltkrieg und schliesslich kulminierend im Internationalen Strafgerichtshof. Beide Ströme sind eingebettet in das humanitäre Völkerrecht und die internationale Kodifizierung der Menschenrechte, die zum verstärkten Fokus auf das Individuum im Völkerrecht hingeführt haben. In Sikkink's Interpretation erhielt die Dynamik um den Internationalen Strafgerichtshof, durchgesetzt gegen die Interessen mächtiger Staaten, Aufwind durch den parallelen Prozess nationalstaatlicher Strafverfolgung, Ende der 1990er Jahre verkörpert durch die Verhaftung des chilenischen Ex-Diktators Augusto Pinochet. In diesem Zeitraum lokalisiert sie eine Verschmelzung internationaler und nationaler Dynamiken zu einem „decentralized, interactive system of global accountability“ (97).

Der dritte Teil des Buches behandelt die Auswirkungen dieser faszinierenden Entwicklung. Mit Hilfe von quantitativen Daten entkräftet Sikkink das Argument, dass eine Gesellschaft zwischen Wahrheit (durch Prozesse) und Versöhnung (durch Straffreiheit) zu wählen habe, da

beides empirisch betrachtet oft parallel geschieht. Auch ist es nicht zutreffend, dass Prozesse schnell stattfinden müssen; ihre Daten belegen, dass Gesellschaften sehr verschiedene Wege in dieser Hinsicht wählen. Vielleicht am wichtigsten ist die Einsicht, dass Prozesse Demokratisierung nicht verhindern, sondern allem Anschein nach vorantreiben, insbesondere da sie zur „Zähmung“ des Militärs und einer generell verbesserten Menschenrechtssituation beitragen. Diese Einsichten basieren hauptsächlich auf lateinamerikanischen Erfahrungen, die Region mit der am stärksten ausgeprägten Gerechtigkeitskaskade. Hier wäre es wünschenswert gewesen, andere Regionen systematischer miteinzubeziehen. Sikkink bleibt verhalten pessimistisch, was die „justice cascade“ in Asien und im Nahen Osten betrifft, vermutet aber weitere Verbreitung in Afrika, u.a. weil sich das dortige regionale Menschenrechtsregime konsolidiert. Interessant ist das Kapitel über die Vereinigten Staaten: Sikkink beschreibt den drastischen Politikwechsel nach dem 11. September 2001 von einem Staat, der das Folterverbot voll unterstützt, zu einem, der es umgeht und Rechenschaft hierfür zu vermeiden sucht. Viele Kommentatoren buchen dieses Kapitel der US-Geschichte als eklatanten Machtmissbrauch ab, aber Sikkink sieht den Einfluss der „justice cascade“ sowohl in den immensen Ressourcen, die die Bush-Administration zur Vertuschung ihrer Verbrechen aufwendet, als auch in

dem Druck, den Gerichtsverfahren in anderen Staaten aufbauen. Letztlich hat die Obama-Administration die Folterpraktiken zwar beendet, allerdings den Weg der Amnestie statt der Aufklärung und Verantwortlichmachung gewählt. Laut Sikkink ist einer der Gründe für diese oberflächliche Behandlung vergangener Folterpraktiken das Fehlen massiven zivilgesellschaftlichen Protests.

Im letzten, zusammenfassenden Teil wird noch einmal die Effektivität der juristischen Aufarbeitung von staatlichen Menschenrechtsverbrechen in langfristiger Perspektive betont. Zwar können Verletzungen nicht kurzfristig gestoppt werden, wohl aber wird die kollektive Definition der Vergangenheit geprägt und Individuen, die sich selbst als von Gesetz unantastbar wähnen, werden eines Besseren belehrt. Zukünftige Wiederholungen staatlich orchestrierter Grausamkeit werden dadurch weniger wahrscheinlich. Insbesondere wegen der massiven Widerstände gegen Gerichtsverfahren ist die Kombination von innerstaatlichen, internationalen und fremdstaatlichen Mechanismen, wobei die beiden letzteren idealerweise als „back up“ fungieren, eine vielversprechende Konstellation.

Die Lektüre dieses Buches ist in mehrfacher Hinsicht empfehlenswert: Es ist in extrem zugänglicher Weise geschrieben, beschreibt einige Transitionsprozesse kenntnisreich und liefert hervorragende Interpretationen; insbesondere die

Verknüpfung verschiedener Ideen und Dynamiken über den konkreten Kontext hinaus ist innovativ und verleiht Sikkinks übergeordnetem Argument – die Gerechtigkeitskaskade existiert und hat positive Effekte – Glaubwürdigkeit. Mit Blick auf ein amerikanisches Lesepublikum ist die Anwendung von in Lateinamerika gewonnenen Erkenntnissen auf die USA extrem wichtig. Sikkink macht unmissverständlich deutlich, dass Folter nicht nur systematisch stattgefunden hat, sondern auch von der nachfolgenden Regierung nicht aufgearbeitet worden ist. Eine Schwäche des Buches liegt vielleicht in seiner Stärke: Sikkink setzt die Einzelteile eines scheinbar globalen Puzzles zusammen – aber was wird in dieser Verknüpfung weggelassen und

was überbetont? Wie würde das Gesamtportrait aussehen, wenn statt Argentinien, dem Star der Gerechtigkeitskaskade, z.B. Guatemala untersucht worden wäre, wo eine Kultur von Gewalt und Straflosigkeit auch nach juristischer Aufarbeitung nahezu ungebrochen fortbesteht? Was hätten wir gelernt, wenn der Fokus auf dem Widerstand zu diesen Prozessen gelegen hätte, insbesondere im Bezug auf die Weltregionen, wo die „justice cascade“ noch kaum Wurzeln geschlagen hat? Bleibt zu hoffen, dass Sikkink oder andere sich diesen Fragen in zukünftigen Projekten widmen und die Tradition ethisch verantwortungsvoller Sozialwissenschaft damit weiter vorantreiben.

Susanne Zwingle

Potsdam, NY

Commoning bei transcript

Silke Helfrich und
Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.)

COMMONS

FÜR EINE NEUE POLITIK
JENSEITS VON
MARKT UND STAAT

[transcript]

Silke Helfrich, Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.)

Commons

Für eine neue Politik jenseits von
Markt und Staat

■ Commons – die Welt gehört uns allen! Die nicht enden wollende globale Finanzkrise zeigt: Markt und Staat haben versagt. Wir benötigen nichts dringlicher als eine fundamentale Neuausrichtung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die den Umgang mit gesellschaftlichen Ressourcen anders organisiert.

»Ein spannender Zugang zu einer aktuellen Praxis und ihrer Diskussion.« (SWR2, Forum Buch, 8/2012)

»Das Buch ist Wutmaschine und Hoffnungsschimmer zugleich.« (Südklink, 161/2012)

April 2012, 528 Seiten, Hardcover, 24,80 €, ISBN 978-3-8376-2036-8

DIE STADT DER COMMONISTEN

Neue urbane Räume
des Selbermachens

Andrea Baier Christa Müller Karin Werner

[transcript]

Andrea Baier, Christa Müller, Karin Werner

Die Stadt der Commonisten

Neue urbane Räume des Selbermachens

■ Es ist nicht mehr zu übersehen: Eine neue Generation von DIY-Aktivist*innen nutzt die Stadt als Labor. Sie üben sich im Teilen, Tauschen und kollaborativem Konsum. So erproben sie experimentell und innovativ eine neue soziale, politische, ökologische und ästhetische Praxis.

Mai 2013, ca. 250 Seiten, Hardcover, zahlr. farb. Abb., ca. 19,80 €, ISBN 978-3-8376-2367-3

www.transcript-verlag.de

AUTORINNEN UND AUTOREN

Moritz Birk, Master in International Human Rights Law, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte in Wien.

Fons Coomans ist Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Maastricht.

Andrea Kämpf, Volljuristin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Arbeitsbereich Entwicklungspolitik am Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin.

Peter G. Kirchschräger ist Co-Leiter des Zentrums für Menschenrechtsbildung (ZMRB) der Pädagogischen Hochschule Zentralschweiz Luzern und Co-Leiter des Internationalen Menschenrechtsforums Luzern (IHRF).

Markus Krajewski hat den Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht der Universität Erlangen-Nürnberg inne.

Michael Krenmerich ist Vorsitzender des Nürnberger Menschenrechtszentrums und Privatdozent am Lehrstuhl für Menschenrechte und Menschenrechtspolitik der Universität Erlangen-Nürnberg.

Rolf Künnemann ist Human Rights Director von FIAN International in Heidelberg.

Christoph Lindner, Dipl. Jur. (Univ.), promoviert am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Völkerrecht der Universität Regensburg.

Manfred Nowak, ehemaliger UN-Sonderberichterstatter zum Verbot der Folter, ist Professor für Internationales Recht an der Universität Wien und Wissenschaftlicher Leiter des Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte.

Jörg Stippel, promovierter Jurist, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte in Wien.

Michael Windfuhr ist stellvertretender Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin.

Inga Winkler, promovierte Juristin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Arbeitsbereich Recht auf Wasser und Sanitärversorgung am Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin.