



Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen

Unternehmensbezogene menschenrechtliche Schutzpflichten
in der völkerrechtlichen Spruchpraxis

Jochen von Bernstorff

INEF FORSCHUNGSREIHE

MENSCHENRECHTE, UNTERNEHMENSVERANTWORTUNG UND NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

05/2010

AUTOR:

Dr. iur. Jochen von Bernstorff, LL.M.

Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Im Neuenheimer Feld 535, D-69120 Heidelberg

E-Mail: jvbernst@mpil.de

BIBLIOGRAPHISCHE ANGABEN:

Von Bernstorff, Jochen (2010): Die völkerrechtliche Verantwortung für menschenrechtswidriges Handeln transnationaler Unternehmen. Unternehmensbezogene menschenrechtliche Schutzpflichten in der völkerrechtlichen Spruchpraxis, INEF Forschungsreihe Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung 05/2010, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg-Essen.

ISBN: 978-3-9813367-4-0



Herausgeber:

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Universität Duisburg-Essen

Cover-Design: Wibke Helmts

ISBN: 978-3-9813367-4-0

© **Institut für Entwicklung und Frieden**

Geibelstraße 41, D - 47057 Duisburg

Telefon +49 (203) 379 4420, Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de

Homepage: <http://inef.uni-due.de>

**DIE VÖLKERRECHTLICHE VERANTWORTUNG FÜR
MENSCHENRECHTSWIDRIGES HANDELN
TRANSNATIONALER UNTERNEHMEN:**

**UNTERNEHMENSBEZOGENE MENSCHENRECHTLICHE
SCHUTZPFLICHTEN IN DER VÖLKERRECHTLICHEN
SPRUCHPRAXIS**

Jochen von Bernstorff

INEF Forschungsreihe

Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung

05/2010

ZUSAMMENFASSUNG

Die Studie befasst sich mit der völkerrechtlichen Verantwortung von Staaten für menschenrechtlich problematische Praktiken von transnationalen Konzernen. Hierbei wird unterschieden zwischen dem „Gaststaat“, auf dessen Territorium das Unternehmen operiert und dem „Heimatstaat“, in dem das Unternehmen in der Regel seinen Hauptsitz hat oder rechtlich inkorporiert ist. Wie die in der Studie vorgenommene Auswertung der Spruchpraxis der menschenrechtlichen Vertragsausschüsse der UN nachzeichnet, bestehen für den Gaststaat inhaltlich immer weiter ausdifferenzierte menschenrechtliche Schutzpflichten gegenüber der eigenen Bevölkerung zur Verhinderung von problematischen Praktiken von transnationalen Konzernen. Die Studie widmet sich darüber hinaus der Frage, ob auch dem Heimatstaat des Unternehmens menschenrechtliche Schutzpflichten obliegen, die sich auf Unternehmenspraktiken im Ausland beziehen. Unter dem Stichwort der umstrittenen „extraterritorialen Schutzpflichten“ wird erörtert, ob der Heimatstaat menschenrechtlich verpflichtet ist, das Verhalten eigener Unternehmen im Ausland zu regulieren. Eine Analyse relevanter Urteile und Äußerungen von internationalen Spruchkörpern zeigt, dass die bisherige Rechtsprechung zur extraterritorialen Geltung von Menschenrechtsverträgen in ihrer dogmatischen Ausrichtung zunächst gegen eine Ausweitung auf die Unternehmensdimension zu sprechen scheint. Die Studie spricht mögliche Ansatzpunkte für eine dogmatische Weiterentwicklung an und lenkt den Blick auf allgemeine völkerrechtliche Pflichten des Heimatstaates in diesem Bereich. Insbesondere die Frage der möglichen völkerrechtswidrigen Beihilfe des Heimatstaates zu Verletzungen von menschenrechtlichen Schutzpflichten des Gaststaates im Sinne des Artikel 16 der *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* der UN-Völkerrechtskommission wird erörtert. Hinzu kommt die Thematisierung von möglichen Verpflichtungen des Heimatstaates aus einem allgemeinen menschenrechtlichen Kooperationsgebot aus der UN-Charta. Empfehlungen an die UN-Vertragsausschüsse und die Bundesregierung schließen den Bericht ab.

ABSTRACT

The report focuses on the responsibility of states for abusive practices of transnational corporations. It distinguishes between human rights obligations of the so called "home state" of the company and those of the so called "host state", where the relevant corporate activity actually takes place. Analysis of the jurisprudence and concluding observations of UN human rights treaty bodies reveals that these consider the host state to be under specific human rights obligations to protect its own citizens against corporate abuse. While these positive human rights obligations of the host state to protect its citizens appear to be undisputed, the question whether or not the home state of the company is also under an obligation to protect citizens abroad seems less clear. The report examines the jurisprudence concerning the so called "extraterritorial obligations" under the relevant human rights treaties and comes to the conclusion that – as of now – the criteria for the extraterritorial application of human rights conventions developed by the courts and treaty bodies cannot easily be reconciled with the assumption of an existing extraterritorial obligation to protect foreign citizens from corporate abuse. Nonetheless, home states can be involved indirectly in human rights abuses of domestic companies operating abroad through the establishment of an accommodating environment for such practices, e.g. through diplomatic interventions, or on the basis of bilateral investment treaties or export credit guarantees. Such behavior could under specific circumstances amount to aiding or assisting in the commission of an internationally wrongful act in the sense of Article 16 of the *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* of the UN International Law Commission. In addition, the report draws attention to the general obligation of states to co-operate in the promotion of human rights under the UN Charter. In its last part it sets out a number of recommendations as to how the UN human rights treaty bodies and the German Federal Government should deal with the problem of corporate abuses by multinationals.

Inhalt

Entstehungskontext der Studie.....	5
1. Einleitung.....	6
2. Menschenrechtliche Schutzpflichten – Grundlegung und unternehmensbezogene Spruchpraxis	8
2.1 Arbeits- und Sozialstandards.....	10
2.2 Diskriminierung durch und in Unternehmen	11
2.3 Regulierungspflichten nach Privatisierung vormals öffentlicher Aufgaben.....	12
2.4 Indigene Völker und die Nutzung und der Abbau natürlicher Ressourcen durch Unternehmen	14
2.5 Zwischenfazit	15
3. Die Schutzpflicht im Blick auf unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen außerhalb des eigenen Territoriums – Extraterritoriale Staatenpflichten, Kooperative Menschenrechtsverwirklichung und Beihilfeverbot	16
3.1 Bürgerliche und politische Rechte.....	17
3.2 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte	20
3.3 Fazit	24
3.4 Weitere Möglichkeiten einer gemeinsamen Grundlegung von extraterritorialen Verpflichtungen der Staaten im völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz aus dem Recht der Staatenverantwortlichkeit und der UN-Charta	25
4. Handlungsempfehlungen	28
4.1 UN-Vertragsausschüsse.....	28
4.2 Deutsche Organe	28
5. Literaturverzeichnis	32



Entstehungskontext der Studie

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen des Leuchtturmvorhabens **„Menschenrechte, Unternehmensverantwortung und Nachhaltige Entwicklung“**, einem vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanzierten Forschungsprojekt des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF).

Ziel dieses Projektes ist es, Unternehmen bei der Wahrnehmung ihrer menschenrechtlichen Verantwortung zu unterstützen und noch stärker in Prozesse der nachhaltigen Entwicklung einzubinden. **Drei Teilprojekte** behandeln die interdependenten Ebenen Völkerrecht, freiwillige unternehmerische Verantwortung für die Menschenrechte und staatliche Regulierung mit ihren unterschiedlichen Funktionen in Prozessen der Bildung und Durchsetzung von Normen.

Teilprojekt 1 nimmt eine Bestandsaufnahme vorhandener völkerrechtlicher Instrumente vor und untersucht die Möglichkeiten für Staaten, diese besser zum Schutz vor Verstößen gegen Menschenrechte durch Unternehmen einzusetzen. In diesem Rahmen wurde die vorliegende Studie verfasst.

Projektleiterin: Dr. Brigitte Hamm

Projektmitarbeiter: Diana Burghardt, M.A., Christian Scheper, M.A.

Für weitere Informationen siehe: <http://www.humanrights-business.org>.



1. Einleitung

Unter dem Schlagwort „*Corporate Social Responsibility*“ findet das Thema Menschenrechte und transnationale Unternehmen eine stetig zunehmende internationale Aufmerksamkeit. Immer wieder werden Fälle bekannt, in denen transnationale Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind. Transnationale Unternehmen können wie unter dem früheren Apartheidregime in Südafrika an Verletzungen durch den Gaststaat mitwirken, indem sie sich ausbeuterischen und diskriminierenden Standards des Gastlandes anpassen oder sogar bei Übergriffen gegen einzelne Personen oder Gruppen kollusiv mit Organen des Gaststaates zusammenarbeiten. Teilweise nutzen Unternehmen auch endemische Korruption und schwache staatliche Strukturen im Gastland, um soziale und ökologische Mindeststandards bewusst zu unterschreiten oder um in Kooperation mit privaten Sicherheitsfirmen oder lokalen Rebellenbewegungen menschenrechtswidrige Herrschaftsverhältnisse in der lokalen Umgebung ihrer Produktionsstandorte zu errichten oder zu perpetuieren.

Das genaue weltweite Ausmaß dieser unternehmensbezogenen Übergriffe in die Rechte der lokalen Bevölkerungen und der Arbeitskräfte ist schwer feststellbar, es fehlt trotz einer Vielzahl von Einzelfallstudien unterschiedlicher wissenschaftlicher Qualität an belastbarem statistischen Material über die aktuelle quantitative Relevanz dieses Problems. Festgehalten werden kann aber schon an dieser Stelle, dass es insbesondere in Entwicklungsländern immer wieder zur Verwicklung von transnationalen Unternehmen in zum Teil gravierende Menschenrechtsverletzungen an der lokalen Bevölkerung kommt, die auch die Vertragsausschüsse der wichtigsten UN-Menschenrechtskonventionen beschäftigt haben.

Die mittlerweile zweite Generation zivilgesellschaftlicher Mobilisierung um das Thema transnationale Unternehmen und Menschenrechte zielt auf die völkerrechtliche Verantwortung der Heimatstaaten von transnationalen Unternehmen bei unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen im Ausland. Damit liegt der advokatorische Fokus aktuell vorrangig auf dem Verhalten der OECD-Staaten, großer Schwellenländer sowie der neuen *emerging market* Länder, insbesondere Chinas, und weniger auf dem des Gaststaats des Investitionsprojekts oder auf den transnationalen Unternehmen selbst, wie dies in der ersten Generation noch der Fall war. Die erste Generation menschenrechtlicher Mobilisierung um dieses Thema erreichte 2003 ihre höchste institutionelle Anerkennung in den sog. *Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights* (UN-EcoSoc 2003) des Expertengremiums (MRK-Unterkommission) der alten UN-Menschenrechtskommission. Hiernach sollten bestimmte Menschenrechtsverpflichtungen aus den zentralen UN-Pakten direkt auf transnationale Unternehmen erstreckt werden (Hamm 2008, 221-222). Erst nachdem eine Koalition von Staaten erfolgreich darauf hin gewirkt hatte, dass der Expertenentwurf (im Folgenden *Draft Norms*) von der übergeordneten UN-Menschenrechtskommission nicht anerkannt wurde, geriet dieses Projekt in eine diplomatische Sackgasse. Als Ausweg aus dieser schwierigen

Verhandlungslage wurde das neue Mandat eines Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte geschaffen. Aus Sicht der Staaten, die die *Draft Norms* abgelehnt hatten, sollte der Sonderbeauftragte den von der Unterkommission beschrittenen Weg der direkten menschenrechtlichen Verpflichtung verlassen und das Thema stattdessen auf der Grundlage der freiwilligen Verhaltenskodizes der Unternehmen einerseits, und der menschenrechtlichen Verantwortlichkeit der beteiligten Staaten andererseits, weiterentwickeln.

Im Einklang mit der sich seit 2005 auch dogmatisch neu ausrichtenden Diskussionslandschaft um dieses Thema setzte der Sonderbeauftragte in der Folge – neben der Auswertung der zahlreichen freiwilligen Verhaltenskodizes der Unternehmen selbst – verstärkt auf die Figur staatlicher Schutzpflichten aus den wichtigsten UN-Menschenrechtskonventionen zur Regulierung von ausländischen Unternehmen. Aus völkerrechtlicher Sicht wirft dieser Fokus eine Reihe von dogmatischen Fragen über die Natur und Reichweite der Schutzpflichtenkategorie im internationalen Menschenrechtsschutz auf. Das Thema ist insofern komplex, als es sich um eine vierpolige Verantwortungskonstellation handelt. In der Mitte befindet sich das Individuum, dessen Menschenrechtsverwirklichung durch unternehmerisches Handeln erschwert oder unmöglich gemacht wird, daneben bildet den zweiten Pol das transnationale Unternehmen selbst. Den dritten Pol stellt der Staat dar, in dem das ausländische Unternehmen operiert (im Folgenden „Gaststaat“) und als vierter Pol fungiert in dieser Konstellation der „Heimatstaat“ des transnationalen Unternehmens, der ggf. auch rechtliche oder politische Einflussmöglichkeiten auf das Unternehmen hat.

Dass Staaten grundsätzlich verpflichtet sind, ihre Bürger vor privaten Übergriffen auf ihre Rechte zu schützen, ist auch im völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz durch die Figur von menschenrechtlichen Schutzpflichten weitgehend anerkannt. Für die vorliegende Konstellation ergeben sich aus dieser Annahme aber zwei Folgefragen, deren Klärung UN-politisch und auch im Schrifttum weitaus weniger weit vorangeschritten ist. Zum einen das Problem, welche Schutzpflichten dem Staat im Blick auf Unternehmenshandeln auf seinem Territorium unter den diversen Menschenrechten konkret zukommen. Hierfür soll in diesem Beitrag die einschlägige völkerrechtliche Spruchpraxis ausgewertet werden (Kapitel 2). Zweitens geht es um die bislang weitgehend ungeklärte Frage, ob und in welcher Weise diese Schutzpflichten auch dem Heimatstaat des Unternehmens gegenüber betroffenen Individuen im Ausland obliegen (Kapitel 3). Mit der zweiten Frage ist der Aspekt der extraterritorialen Erstreckung von Schutzpflichten auf Vorgänge im Ausland, d.h. die Frage nach sog. extraterritorialen Schutzpflichten aus Menschenrechten angesprochen. Ist der Heimatstaat menschenrechtlich verpflichtet, ausländische Staatsangehörige vor Übergriffen eigener Unternehmen auf ausländischem Territorium zu schützen? Ohne das Ergebnis der Analyse an dieser Stelle vorwegnehmen zu wollen, kann bereits hier festgehalten werden, dass bei der Herleitung von Pflichten des Heimatstaates gegenüber ausländischen Bürgern nicht nur auf die umstrittene Schutzpflichtenkategorie geblickt werden sollte, sondern auch auf allgemeine Normen des Völkerrechts. Aus Sicht des Verfassers sollte die Debatte über





extraterritoriale Verpflichtungen sich nicht auf die Frage der direkten extraterritorialen Anwendung der Pakte mit Hilfe der Schutzpflicht beschränken. Daneben sollten auch allgemeine völkerrechtliche Pflichten des Heimatstaates aus dem Beihilfeverbot und den Kooperationspflichten aus der UN-Charta zur Begründung von Verpflichtungen des Heimatstaates bei menschenrechtswidrigen Praktiken eigener Unternehmen im Ausland herangezogen werden. Im Rahmen der in diesem Teil vorgenommenen Analyse sollen deswegen diese weiteren in diesem Kontext bislang kaum erschlossenen Ansätze zur rechtlichen Erfassung der Verpflichtungen des Heimatstaates (Menschenrechtliche Kooperationspflichten, Beihilfe) diskutiert werden. Potentiell stellen diese Ansätze – so die abschließend entwickelte Position – einen weniger kontroversen dogmatischen Weg zur Begründung von extraterritorialen Pflichten des Heimatstaates dar und sollten *neben* der im Ergebnis noch offenen Schutzpflichtendebatte verstärkte Berücksichtigung finden. Handlungsempfehlungen an die wichtigsten politischen und quasi-judiziären Organe auf nationaler und internationaler Ebene schließen den Beitrag ab (Kapitel 4).

2. Menschenrechtliche Schutzpflichten – Grundlegung und unternehmensbezogene Spruchpraxis

Die Schutzpflicht als dogmatische Figur ist im internationalen Menschenrechtsschutz weitgehend anerkannt, auch wenn den Staaten von menschenrechtlichen Spruchkörpern grundsätzlich ein weites Ermessen dahingehend zugestanden wird, wie staatliche Organe gegen private Bedrohungen der Menschenrechte anderer Bürger vorgehen (Kälin/ Künzli 2009: 96-98). Im Jahre 2004 nutzte der UN-Menschenrechtsausschuss seinen allgemeinen *General Comment* Nr. 31 zur Rechtsnatur der Paktverpflichtungen, um sein Verständnis der positiven Verpflichtungen noch einmal zu konkretisieren. Der Pakt habe – so der Ausschuss – keine unmittelbare horizontale Wirkung zwischen privaten Rechtssubjekten. Er sei kein Ersatz für innerstaatliches Straf- oder Zivilrecht. Dennoch würden die positiven Verpflichtungen der Staaten zur Gewährleistung der Paktrechte nur erfüllt, wenn Einzelpersonen geschützt werden, und zwar nicht nur vor Verletzungen der Paktrechte durch den Staat, sondern auch vor Handlungen von Privatpersonen oder privaten Organisationen. Es gebe Umstände, in denen das Versäumnis der Vertragsstaaten, angemessene Maßnahmen zu ergreifen oder die erforderliche Sorgfalt auszuüben, um Schaden zu verhindern, zu sanktionieren, zu untersuchen oder wiedergutzumachen, der durch Private verursacht wurde, eine eigene Verletzung der Paktrechte durch den Staat darstellen würde (UN-CCPR 2004: Ziff. 8).

Den konzeptionellen Durchbruch in der Literatur in Richtung eines dreidimensionalen Verpflichtungskonzepts stellte *Henry Shue's* Monographie „Basic rights, subsistence, affluence and U.S. foreign policy“ (Shue 1980) aus



dem Jahr 1980 dar. Er unterschied *duties of avoidance, protection and aid* und war damit die erste Stimme, die diese Dreidimensionalität als interne Struktur in einzelne Grund- und Menschenrechte hineinverlegte: „it is impossible for any basic right – however ‘negative’ it has come to seem – to be fully guaranteed unless all three types of duties are fulfilled“ (Shue 1980: 53). Die Pflichtentrias „*respect, protect, fulfill*“ selbst taucht als Weiterentwicklung in der Literatur zum ersten Mal 1989 in der Publikation von *Asbjørn Eide* mit dem Titel „*Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach*“ (Eide 1989) auf. Obwohl er die Pflichtentrias in dieser Publikation im Kontext der sozialen Menschenrechte entwickelte, verwandte er sie als allgemeine Beschreibung von Verpflichtungen unter den Menschenrechtspakten.

Die einflussreichen *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, ein konzeptionelles Dokument unabhängiger Menschenrechtsexperten und -expertinnen, griffen 1998 ebenfalls auf die Pflichtentrias zurück (in II.7, abgedruckt in Eide 1995: 727-734). Der erste *General Comment* eines UN-Vertragsausschusses, der die Pflichtentrias benutzte, war *General Comment* Nr. 12 zum Recht auf angemessene Nahrung (UN-EcoSoc 1999: Ziff. 15). Hier unterschied der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zwischen Achtungs-, Schutz- und Erfüllungspflichten (UN-EcoSoc 1999: Ziff. 15). Nach diesem *General Comment* umfasst die Achtungspflicht („*respect*“) z.B. des Rechts auf angemessene Nahrung, dass die Vertragsstaaten keine Maßnahmen ergreifen, welche die Verhinderung des Zugangs zu Nahrung zur Folge haben. Die Schutzpflicht („*protect*“) dagegen erfordere Maßnahmen, die sicherstellen, dass Unternehmen oder Einzelpersonen Menschen den Zugang zu angemessener Nahrung nicht vorenthalten. Die Erfüllungspflicht („*fulfill*“) bedeute, dass der Vertragsstaat aktiv darauf hinwirken müsse, den Menschen den Zugang zu und die Nutzung von Ressourcen und Mitteln der Ernährungssicherheit zu erleichtern. Wichtig für die vorliegende Konstellation ist noch zu betonen, dass die menschenrechtlichen Vertragsorgane bei positiven Verpflichtungen aus Menschenrechten wie z.B. der Schutzpflicht den Staaten prinzipiell einen erweiterten Spielraum bei der Wahl der Mittel zur Erfüllung dieser Verpflichtungen einräumen (EMRK: „*margin of appreciation*“; IPBPR und IPWSKR: „*discretion*“; zum IPBPR Klein 2000: 315; für die EMRK EGMR 1987: §§ 50ff., hierzu Rensmann 2007: 227f. und Lawson 2004: 106).

Soweit nur zur dogmatischen Verankerung der Schutzpflicht als solcher. Der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte hat in einem jüngeren Bericht überblicksartig dargestellt, auf welche Weise die menschenrechtlichen Vertragsorgane Staaten in der Vergangenheit aufgefordert haben, Individuen vor menschenrechtsrelevantem unternehmerischen Handeln zu schützen (UN 2007). Er kommt nach Nennung einer Reihe von Beispielen in dem Bericht zu dem Schluss, dass es in den Verfahren vor den Vertragsorganen eine zunehmende Beachtung von unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen gebe (UN 2007: Ziff. 93). Der Bericht differenziert nach Pflichten zum Monitoring, Regulierungspflichten, und Pflichten zur gerichtlichen Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen im Inland und nennt Beispiele aus der Praxis der



menschenrechtlichen Vertragsorgane der UN (zu den Berichten des Sonderberichterstatters Hamm 2008: 222-224).

Über den Bericht hinaus soll im Folgenden genauer analysiert werden, in welchen substantiellen Bereichen die Vertragsorgane staatliche Schutzpflichten angenommen haben und in welchem Maße diese von den Vertragsorganen konkretisiert wurden. In einer Gesamtschau der Äußerungen der menschenrechtlichen UN-Vertragsorgane zu unternehmensbezogenen staatlichen Schutzpflichten können vier inhaltliche Schwerpunkte identifiziert werden: erstens Unternehmen und Arbeits- und Sozialstandards (Kapitel 2.1), zweitens Unternehmen und Diskriminierung (Kapitel 2.2), drittens Unternehmen und die Privatisierung vormals staatlicher Aufgaben (Kapitel 2.3) und viertens Unternehmen und indigene Völker (Kapitel 2.4).

2.1 Arbeits- und Sozialstandards

Im Bereich von unternehmensbezogenen Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards haben sich verschiedene menschenrechtliche Vertragsorgane eher pauschal dahingehend eingelassen, dass Unternehmen internationale, nicht notwendigerweise menschenrechtlich konkretisierte Standards einzuhalten haben. So hat z.B. der UN-Sozialpaktausschuss im *General Comment* Nr. 18 explizit auf die Rolle von Unternehmen bei der Realisierung des Rechtes auf angemessene Arbeitsbedingungen hingewiesen:

„Private enterprises - national and multinational - while not bound by the Covenant, have a particular role to play in job creation, hiring policies and non-discriminatory access to work. They should conduct their activities on the basis of legislation, administrative measures, codes of conduct and other appropriate measures promoting respect for the right to work, agreed between the government and civil society. Such measures should recognize the labour standards elaborated by the ILO and aim at increasing the awareness and responsibility of enterprises in the realization of the right to work“ (UN-EcoSoc 2006: Ziff. 52).

Der UN-Sozialpaktausschuss verweist im Blick auf die konkreten Standards zunächst auf die Einhaltung des nationalen Rechts, welches im Einklang mit Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) stehen sollte.

In einem Staatenberichtsverfahren gegenüber Ecuador hat der UN-Sozialpaktausschuss Regulierungsmaßnahmen angemahnt, ohne auf die anzuwendenden Standards näher einzugehen: „The Committee strongly recommends that the State party implement legislative and administrative measures to avoid violations of environmental laws and rights by transnational companies“ (UN-EcoSoc 2004: Ziff. 35). Im *General Comment* Nr. 14 zum Recht auf Gesundheit hat der Ausschuss zudem eine allgemeine Pflicht des Staates bestätigt, Konsumenten und Angestellte im eigenen Land vor gesundheitsgefährdenden Unternehmenspraktiken zu schützen (UN-EcoSoc 2000: Ziff. 51). Diese Äußerungen bleiben im Blick auf die anzuwendenden Standards und die zugrundeliegenden Probleme eher vage. Als Reaktion auf einen Staatenbericht von Bosnien-Herzegowina wird der UN-Sozialpaktausschuss zwar konkreter im Blick auf das von der Regierung herbeizuführende unternehmerische Verhalten. Interessanterweise scheint es aber auch dort eher um die fehlende Durchsetzung grundlegender lokaler



arbeitsrechtlicher Standards zu gehen, und weniger um materiellrechtlich konkretisierte Schutzpflichten, die sich aus dem Pakt selbst ergeben. In den Worten des Ausschusses:

„The Committee recommends that the State party take effective measures to ensure that employers respect their contractual obligations towards their employees, namely by refraining from arbitrarily dismissing them or by paying their salaries or social security contributions on time. The Committee further recommends to the State party to ensure that labour inspection units are sufficiently staffed and resourced in order to enable them to effectively combat abuses of workers' rights“ (UN-EcoSoc 2006a: Ziff. 38).

Der Ausschuss empfiehlt hier über allgemeine Regulierungspflichten hinaus eine prozedurale Maßnahme, die dazu beitragen soll, dass das menschenrechtsrelevante Verhalten der Unternehmen überwacht werden kann. Hierfür sollen die entsprechenden staatlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Aus den vorgenannten Stellungnahmen des UN-Sozialpakt Ausschusses wird deutlich, dass dieser bei Unterschreitung von Arbeits- und Sozialstandards durch Unternehmen staatliche Regulierungs- und Überwachungsaktivitäten anmahnt, ohne sich auf die Details der anzuwendenden materiellen Standards einzulassen. Stattdessen verweist der Ausschuss auf ILO-Standards oder entsprechendes nationales Recht, welches nicht ausreichend berücksichtigt werde. Diese relativ geringe Kontrolldichte entspricht dem oben dargestellten Verständnis der Ausschüsse von der menschenrechtlichen Schutzpflicht, die dem Staat grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum bei der Auswahl der Schutzmaßnahmen zubilligt.

2.2 Diskriminierung durch und in Unternehmen

Dem unternehmensbezogenen Diskriminierungsschutz kommt insofern eine Sonderstellung unter den genannten inhaltlichen Schwerpunkten zu, als die staatliche Pflicht, Diskriminierung durch private Unternehmen zu verhindern, unter den zentralen Antidiskriminierungskonventionen eine explizite Vertragspflicht darstellt. Dies unterscheidet diese Verpflichtungen von den Schutzpflichten unter einzelnen anderen Menschenrechten.

Schon das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung aus dem Jahr 1966 (im Folgenden „Rassendiskriminierungskonvention“) enthält in Art. 2 Abs. 1 lit. d) eine Verpflichtung, nach der der Vertragsstaat jede durch „Personen, Gruppen oder Organisationen“ ausgeübte Rassendiskriminierung verbieten und beenden muss.

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (im Folgenden „Frauenrechtskonvention“) stipuliert ebenfalls eine positive staatliche Pflicht, gegen private Diskriminierung vorzugehen. Nach Art. 2 lit. e) verpflichten sich die Vertragsstaaten „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen“ (Hervorhebung durch den Verfasser). Hier taucht der Begriff des Unternehmens (*enterprise*) zum ersten Mal in einem universalen Menschenrechtsabkommen auf.



Die jüngste UN-Antidiskriminierungskonvention, das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, übernimmt diese Formulierung der Frauenrechtskonvention in Art. 4 Abs. 1 lit. b). Eine spezielle vertragliche Schutzpflichtkonkretisierung, die sich dogmatisch auf die Rechte auf Arbeit, Bildung und Gesundheit stützt, enthält das Übereinkommen über die Rechte des Kindes in Art. 32. Hier anerkennen die Vertragsstaaten, dass Kinder das Recht haben, vor „ökonomischer Ausbeutung“ und solchen Arbeiten geschützt zu werden, die sich schädlich auf ihre Bildung, Gesundheit und Entwicklung auswirken. In Art. 32 Abs. 2 lit. a)-c) werden konkrete legislative und administrative Maßnahmen zur Durchsetzung von Mindestalter- und Höchstarbeitszeitregelungen für Jugendliche eingefordert.

Unter den genannten Antidiskriminierungskonventionen steht die vertragliche Pflicht der Vertragsstaaten, Diskriminierungen durch private Unternehmen nach Möglichkeit zu unterbinden, damit außer Frage. Auf die Existenz dieser positiven Verpflichtungen wird von den Vertragsorganen allerdings meistens nur in allgemeiner Form hingewiesen. Auf spezielles unternehmerisches Handeln wird eher selten eingegangen. Der UN-Ausschuss zur Frauenrechtskonvention hat z.B. im Blick auf private Unternehmen im Bereich der Gesundheitsversorgung festgehalten: „State parties should report on how public and private health care providers meet their duties to respect women's rights to have access to health care“ (UN 1999: Ziff. 14). Ein weiteres Beispiel kommt vom UN-Ausschuss zur Rassendiskriminierung, der in einer *General Recommendation* aus dem Jahr 2000 im Bezug auf die Roma darauf aufmerksam macht, dass die Vertragsstaaten unter der Konvention Schutz- und Förderungspflichten hätten, die sich auch auf private Unternehmen beziehen, ohne diese Pflichten jedoch genauer zu spezifizieren (UN-CERD 2000: Ziff. 28).

Die wenigen konkreten Aussagen zu privaten Unternehmen sind vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass die Vertragsstaaten unter den UN-Antidiskriminierungskonventionen grundsätzlich weite Entscheidungsspielräume behalten, wie einzelnen diskriminierenden Praktiken im gesellschaftlichen Bereich und damit auch in Unternehmen staatlich entgegengewirkt werden kann. Fest steht allerdings aus Sicht der menschenrechtlichen Vertragsorgane und der völkerrechtlichen Literatur, dass der Vertragsstaat wenn erforderlich auch für den Bereich der Privatwirtschaft adäquate Maßnahmen ergreifen muss, um diskriminierenden Praktiken entgegenzuwirken.

2.3 Regulierungspflichten nach Privatisierung vormals öffentlicher Aufgaben

Die steigende Zahl von Hinweisen auf unternehmerisches Handeln in den Stellungnahmen der Vertragsausschüsse ist vor allem auf die Deregulierungsmaßnahmen in den neunziger Jahren in vielen Vertragsstaaten zurückzuführen. Durch die Privatisierung vormals staatlicher Aufgaben werden private Unternehmen seit Beginn der neunziger Jahre in bisher unbekanntem Maße in menschenrechtlich relevante Aktivitäten eingebunden. Sie übernehmen dabei häufig Tätigkeiten der Daseinsfürsorge oder Sicherheitsaufgaben, die vormals der Staat durch eigene Behörden und



Institutionen ausgeführt hatte und treten den Bürgern nicht mehr nur als Arbeitgeber und Hersteller bestimmter Konsumgüter gegenüber. Die Ausschüsse haben als Reaktion auf diese Entwicklung den Staat nicht aus seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen entlassen, sondern die ehemals eigenen Verpflichtungen des Staates zu aktiven Regulierungspflichten gegenüber den Unternehmen umdefiniert.

Hier ist zu unterscheiden zwischen Unternehmen, die im Auftrag staatlicher Organe handeln und solchen unternehmerischen Tätigkeiten, die vormals staatliche Aufgaben weisungsfrei in eigener Verantwortung wahrnehmen. Private Unternehmen, die wie im Falle von sog. „*military contractors*“ der US-Armee Haftanstalten in Afghanistan oder dem Irak für diese betreiben, werden dem Staat in ihren Handlungen im Sinne des Rechtes der Staatenverantwortlichkeit direkt zugerechnet. Damit verletzt der Vertragsstaat bei Übergriffen durch private von ihm eingesetzte Unternehmen eigene Pflichten aus den entsprechenden Menschenrechtsverträgen (so die Vorgehensweise des UN-Menschenrechtsausschusses in UN-CCPR 2006: Ziff. 13f.). Wenn das Unternehmen allerdings weisungsfrei operiert, d.h. nicht in eine übergreifende administrative staatliche Struktur eingebettet ist, wie dies bei privatisierten Gefängnissen in vielen Staaten der Welt inzwischen üblich ist, wandelt sich die Achtungspflicht des Staates in eine Schutzpflicht um (UN-EcoSoc 2000a: Ziff. 30).

Insbesondere der UN-Sozialpaktausschuss hat den Umschlag in die regulatorische Schutzpflicht in Folge von Privatisierung wiederholt betont. Im *General Comment* Nr. 15 zum Recht auf Wasser aus dem Jahr 2002 findet sich die erste Entfaltung der regulatorischen Schutzpflicht für unternehmerisches Verhalten im engeren Bereich der Daseinsvorsorge durch ein menschenrechtliches Vertragsorgan, die Modellcharakter für weitere Stellungnahmen der Vertragsorgane hatte. Aufgrund der Schutzpflicht obliegt es demnach den Vertragsstaaten, Übergriffe von Unternehmen in die Rechte privater Individuen durch Gesetzgebung und administratives Handeln zu unterbinden:

„The obligation to *protect* requires State parties to prevent third parties from interfering in any way with the enjoyment of the right to water. Third parties include individuals, groups, corporations and other entities as well as agents acting under their authority. The obligation includes, inter alia, adopting the necessary and effective legislative and other measures to restrain, for example, third parties from denying equal access to adequate water; and polluting and inequitably extracting from water resources, including natural sources, wells and other water distribution systems“ (UN-EcoSoc 2003a).

Im *General Comment* Nr. 19 zum Recht auf soziale Sicherheit wird zudem der hohe menschenrechtliche Anspruch an die aktive staatliche Mitgestaltung und Kontrolle von unternehmerischem Handeln in den für die soziale Sicherheit relevanten Bereichen deutlich. Der Staat behält nach dem Ausschuss die Letztverantwortung für die menschenrechtlichen Auswirkungen des unternehmerischen Handelns. Das heißt nicht, dass er direkt dafür haftet, sondern dass er im Fall von Übergriffen in die Rechte Dritter Maßnahmen gegenüber den Unternehmen einleiten müsse:



„Where social security schemes, whether contributory or non-contributory, are operated or controlled by third parties, States parties retain the responsibility of administering the national social security system and ensuring that private actors do not compromise equal, adequate, affordable, and accessible social security. To prevent such abuses an effective regulatory system must be established which includes framework legislation, independent monitoring, genuine public participation and imposition of penalties for non-compliance“ (UN-EcoSoc 2008, Ziff. 46).

Auch für Privatschulen (UN-EcoSoc 1998: Ziff. 299, 311) und private Krankenhäuser (UN-EcoSoc 2000: Ziff. 35; UN-EcoSoc 2001: Ziff. 237) hat der Sozialpaktausschuss Regulierungspflichten des Staates angemahnt. Der Ausschuss verlangt für alle diese privatisierten Bereiche ein effektives regulatorisches System, in dem die Unternehmen auf Einhaltung der Standards aus dem Pakt verpflichtet werden. Dabei geht es schwerpunktmäßig um einen diskriminierungsfreien und für alle Bevölkerungsgruppen bezahlbaren Zugang zu Leistungen der Daseinsvorsorge (vgl. im Hinblick auf den Zugang zur privaten Gesundheitsversorgung UN-EcoSoc 2001a: Ziff. 457). Neben der Regulierungspflicht betont der Sozialpaktausschuss hier auch eine Überwachungspflicht durch unabhängige Stellen, die gegenüber den Unternehmen Sanktionsgewalt haben.

2.4 Indigene Völker und die Nutzung und der Abbau natürlicher Ressourcen durch Unternehmen

Ein weiterer Bereich, in dem Übergriffe von Unternehmen durch die Vertragsausschüsse thematisiert wurden, ist die Nutzung und Ausbeutung von Bodenschätzen durch Unternehmen (*extractive industries*). Multinationale Unternehmen betreiben in Afrika, Asien und Lateinamerika Minen, in denen Gold, Kobalt, Bauxit, Öl und andere Mineralien oder Rohstoffe gewonnen werden. Da diese Bodenschätze überwiegend in ländlichen Gebieten abgebaut werden, kann es durch die Betriebe zu menschenrechtsrelevanten Übergriffen auf die Landbevölkerung kommen. Häufig bewohnen auch indigene Völker das betroffene Territorium. Die häufigsten von den Ausschüssen thematisierten Probleme in diesem Zusammenhang sind menschenrechtswidrige Zwangsumsiedlungen (UN-EcoSoc 2005: 31, 61) und die Zerstörung der Umwelt, insbesondere durch Verschmutzung des Grundwassers sowie von Acker- und Weideland (UN-CERD 2007: Ziff. 19; UN-CERD 2004: Ziff. 15). Aber auch Vergewaltigungen und Zwangsprostitution als Folge der Präsenz von Minenarbeitern und unzureichendem Schutz der Landbevölkerung durch staatliche Polizei- und Sicherheitsorgane sind von den Ausschüssen thematisiert worden (UN-CERD 2004: Ziff. 16).

Sowohl der Rassendiskriminierungsausschuss als auch der Sozialpaktausschuss haben in einer Reihe von Äußerungen in diesem Zusammenhang Empfehlungen abgegeben. Diese beziehen sich nie auf das Unternehmen selbst, es wird in der Regel das jeweilige Unternehmen auch nicht benannt, eine Differenzierung nach ausländischen oder inländischen Unternehmen erfolgt nicht. Entsprechend wird auch der Heimatstaat nicht in die Pflicht genommen. Stattdessen wenden sich die Ausschüsse im



Staatenberichtsverfahren an den Gaststaat und fordern als Konkretisierung seiner menschenrechtlichen Pflichten regulative und überwachende Maßnahmen ein. Zum einen soll der Staat einen gesetzlichen Rahmen schaffen und durchsetzen, der die Vergabe von Konzessionen zum Ressourcenabbau und die daran geknüpften Voraussetzungen wie z.B. die Einhaltung von Umweltschutz- und Sozialstandards explizit macht (UN-CERD 2004: Ziff. 15). Außerdem soll der Staat im Rahmen seiner Schutzpflicht konkret gegen Übergriffe auf die lokale Bevölkerung vorgehen. Die Ausschüsse bestehen hier auf einer sorgfältigen Überprüfung der Einhaltung gesetzlicher Standards durch Investoren und als neueres prozedurales Element auf der adäquaten Beteiligung der betroffenen lokalen Gemeinschaften (bzw. Indigenen) bei zentralen Entscheidungen über das Investitionsprojekt (UN-EcoSoc 2004: Ziff. 35).

2.5 Zwischenfazit

Aus der hier vorgenommenen Auswertung der Spruchpraxis der menschenrechtlichen Vertragsausschüsse lassen sich zunächst die oben dargestellten inhaltlichen Schwerpunkte (Einhaltung von Arbeits- und Sozialstandards, Abbau von Diskriminierung in Unternehmen, Zugang zu privatisierter Daseinsvorsorge, Schutz indigener Völker und der Landbevölkerung bei Ressourcenabbau) konturieren. Allgemein ist die Pflicht des Staates, Individuen auf dem eigenen Territorium vor menschenrechtswidrigen Praktiken von Unternehmen zu bewahren, als Konkretisierung menschenrechtlicher Schutzpflichten anerkannt. Die aufgrund der Schutzpflicht gebotenen Maßnahmen lassen sich themenübergreifend zudem wie folgt abstrahieren. Der Staat muss nach den Ausschüssen das Verhalten einheimischer und ausländischer Unternehmen auf seinem Territorium regulieren, nach erfolgter Regulierung überwachen und Übergriffe gegebenenfalls auch sanktionieren, bzw. Rechtsschutzmöglichkeiten für betroffene Individuen bereitstellen. Demnach hat der Staat eine umfassende Regulierungs-, Kontroll- und Durchsetzungsverantwortung für Unternehmen, die auf seinem Territorium operieren. Wie die Regulierung inhaltlich genau ausgestaltet werden muss, geben die Ausschüsse in der Regel nicht vor. Dies entspricht der oben erläuterten allgemeinen menschenrechtlichen Schutzpflichtendogmatik, die davon ausgeht, dass der Staat grundsätzlich ein weites Ermessen bei der Auswahl der Mittel zur Wahrnehmung seiner Schutzpflichten hat. Nur in wenigen Einzelfällen haben sich die Vertragsausschüsse dagegen zu den umstrittenen Verpflichtungen des *Heimatstaates* geäußert, ausländische Unternehmensaktivitäten zu regulieren, wie der folgende Abschnitt im Einzelnen aufzeigen und kontextualisieren soll.



3. Die Schutzpflicht im Blick auf unternehmensbezogene Menschenrechtsverletzungen außerhalb des eigenen Territoriums – Extraterritoriale Staatenpflichten, Kooperative Menschenrechtsverwirklichung und Beihilfeverbot

Auf eigenem Territorium haben die Vertragsstaaten unter den UN-Menschenrechtskonventionen die Pflicht, Individuen vor Übergriffen von Unternehmen in menschenrechtlich garantierte Rechtspositionen zu schützen. Aus dieser Feststellung lässt sich jedoch nicht ohne weiteres darauf schließen, dass diese menschenrechtliche Pflicht auch für unternehmerisches Handeln außerhalb des Territoriums des Vertragsstaates besteht. Können z.B. für die Bundesrepublik menschenrechtliche Schutzpflichten gegenüber ausländischen Individuen entstehen, wenn transnationale Konzerne mit Hauptsitz in Deutschland im Ausland an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind? Oder zugespitzt gefragt: Ist der sog. Heimatstaat eines transnationalen Konzerns völkerrechtlich verpflichtet, dessen Tätigkeit im Ausland so zu regulieren, dass diese nicht in die Rechte ausländischer Bürger eingreift? Es handelt sich um das Problem sog. extraterritorialer Staatenpflichten des Heimatstaates zur Regulierung „eigener“ transnationaler Konzerne unter den existierenden Menschenrechtskonventionen. Hat der Heimatstaat eine eigene menschenrechtliche Verpflichtung zur Regulierung der ausländischen Aktivitäten „seiner“ transnationalen Konzerne? Dabei kann auf die Frage der jeweiligen Konzernstruktur und die sich daraus ergebenden Unsicherheiten bei der Zuordnung zu einem Heimatstaat hier nicht genauer eingegangen werden. Es wird vielmehr vorausgesetzt, dass in den hier analysierten Fällen eine Zuordnung zu einem Heimatstaat anhand eines Hauptsitzes oder eines anderen niederlassungsrechtlichen Kriteriums unter dem Stichwort *piercing the corporate veil* möglich ist.¹ Im Folgenden soll die Spruchpraxis der wichtigsten menschenrechtlichen Vertragsorgane zur Frage der extraterritorialen Geltung der jeweiligen Konventionen analysiert werden. Nur wenn eine solche extraterritoriale Geltung angenommen werden kann, können auch die oben hergeleiteten menschenrechtlichen Schutzpflichten des Heimatstaates auf unternehmerisches Handeln im Ausland erstreckt werden.

¹ Für einen Überblick über die verschiedenen Ansätze, Verantwortungszurechnungen bei multinationalen Konzernen durchzuführen, siehe de Schutter 2006: 31-45.



3.1 Bürgerliche und politische Rechte

Das Problem der extraterritorialen Staatenpflichten aus bürgerlichen und politischen Rechten ist sowohl unter der Europäischen Menschenrechtskonvention als auch unter dem UN-Zivilpakt von den jeweiligen Spruchkörpern thematisiert worden. Beide Übereinkommen enthalten eine ähnliche Klausel über ihren Anwendungsbereich. In **Art. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention** sichern die Vertragsstaaten „allen ihrer *Hoheitsgewalt* unterstehenden Personen“ (Hervorhebung durch den Verfasser) die nachfolgenden Menschenrechte zu. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat zu der Frage, ob eine solche „Hoheitsgewalt“ auch im Ausland ausgeübt werden kann, eine Reihe von Entscheidungen gefällt, aus denen ein gerichtliches Mindestfordernis für die Annahme einer extraterritorialen Geltung der durch die Konvention garantierten Rechte erkennbar wird. Dabei handelt es sich um das vieldeutige Kriterium der effektiven Kontrolle (*control*) oder Herrschaft (*authority*) über den in Rede stehenden Auslandssachverhalt und die betroffenen Individuen durch Organe des Vertragsstaates.

Die letzte Entscheidung, in der der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte seine Haltung zur Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit ausführlicher dargelegt hat, war der sog. *Bankovic*-Fall. Es handelte sich hierbei um eine Beschwerde von Hinterbliebenen gegen 17 Konventionsstaaten aufgrund der Tötung von serbischen Zivilisten bei einem NATO-Luftangriff am 23. April 1999 auf den Belgrader Radiosender RTS (EGMR 2001). Hier betonte der Gerichtshof den exceptionellen Charakter extraterritorialer Anwendbarkeit und fasste seine Rechtsprechung zur extraterritorialen Geltung der Konvention wie folgt zusammen:

„In sum, the case-law of the Court demonstrates that its recognition of the exercise of extra-territorial jurisdiction by a Contracting State is exceptional: it has done so when the respondent State, through the *effective control* of the relevant territory and its inhabitants abroad as a consequence of military occupation or through the consent, invitation or acquiescence of the Government of that territory, exercises all or some of the public powers normally to be exercised by that Government“ (EGMR 2001: Ziff. 71, Hervorhebung durch den Verfasser).

Der Gerichtshof bestätigt in dieser Entscheidung die grundsätzliche extraterritoriale Anwendbarkeit der Konvention, präzisiert ihre Voraussetzungen aber restriktiver als in früheren Entscheidungen. Effektive Kontrolle des Vertragsstaates über fremdes Territorium und deren Bewohner können zur extraterritorialen Anwendbarkeit der Konvention führen. Dabei setzt diese Entscheidung eine umfassende Kontrolle eines Teils des ausländischen Territoriums durch den Vertragsstaat voraus. Wie in der Literatur zu dieser Entscheidung bemerkt und kritisiert wurde, begrenzt der Gerichtshof im letzten Halbsatz des Zitates die extraterritoriale Anwendbarkeit der Konvention noch weiter, indem er die Kontrollhandlung weiter qualifiziert. Der Vertragsstaat müsse nämlich im Ausland öffentliche Gewalt ausüben, die sonst nur dem Territorialstaat zukäme, d.h. der Vertragsstaat müsse funktional an die Stelle des auswärtigen Staates treten, damit die Konvention extraterritorial angewendet werden könne. Dieses Kriterium war in der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes zur Extraterritorialität nicht



aufgetaucht. Es ist insofern problematisch, als die staatliche Herrschaftsausübung über einzelne ausländische Bürger, ohne dass der Vertragsstaat ansonsten staatsähnliche Funktionen im Gaststaat ausübt, damit nicht mehr zu einer extraterritorialen Anwendbarkeit führen. Gezielte staatliche Menschenrechtsverletzungen, wie z.B. gewaltsame Verhöre durch Geheimdienste im Ausland oder auch gezielte Tötungen im Ausland werden damit schwer nachvollziehbar gegenüber Verletzungen während einer großangelegten Sicherheitsoperation privilegiert.²

Kontrolle über einzelne Vorgänge oder Personen außerhalb einer solchen umfassenden Gewalt über das Territorium – wie im Fall der militärischen Zerstörung des Radiosenders – reicht demzufolge für den Gerichtshof zur Annahme von Herrschaftsgewalt nicht aus. In der Entscheidung *Issa* hat der Gerichtshof dieses Erfordernis wieder etwas relativiert, indem er dort nicht mehr nur auf die Kontrolle des Territoriums, sondern auch auf einzelne gezielte Operationen von Sicherheitskräften auf fremdem Staatsgebiet abzustellen scheint (EGMR 2004: Ziff. 71ff., hierzu Frowein/ Peukert 2009: Art. 1 Rn. 6 S. 17). Eine zweite Fallgruppe, bei der gemäß der *Bankovic*-Entscheidung von Herrschaftsgewalt im Sinne der Konvention gesprochen werden kann, betrifft das Handeln von diplomatischem und konsularischem Personal im Ausland (EGMR 2001: Ziff. 73). Keine der beiden *Bankovic*-Fallgruppen ist jedoch bei der Regulierung menschenrechtsgefährdender Aktivitäten privater deutscher Unternehmen im Ausland einschlägig. Von einer effektiven staatlichen Kontrolle könnte nach dieser Rechtsprechungslinie im Blick auf auswärtiges Konzernhandeln höchstens dann gesprochen werden, wenn es sich im Einzelfall um staatlich direkt gelenkte Unternehmensoperationen handeln sollte. Für die Problematik des privaten unternehmerischen Handelns deutscher Konzerne im Ausland kann also zusammenfassend davon ausgegangen werden, dass im Sinne der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes keine Schutzpflicht der Bundesrepublik für ausländische Staatsbürger des Gastlandes besteht.

In **Art. 2 Abs. 1 des UN-Zivilpaktes** verpflichten sich die Vertragsstaaten, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie „allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen“ zu gewährleisten. Durch den Hinweis auf das Territorium kann diese Bestimmung so interpretiert werden, dass eine extraterritoriale Anwendung des Paktes ausgeschlossen ist. Dies wäre dann der Fall, wenn das „und“ zwischen „in seinem Gebiet befindlichen“ und „seiner Herrschaftsgewalt“ als kumulative Voraussetzung der räumlichen Anwendbarkeit des Paktes verstanden würde. Dies ist nach dem *General Comment* Nr. 31 des UN-Menschenrechtsausschuss allerdings keine zwingende Interpretation der Bestimmung. Verstanden werden soll die Bestimmung nach dem Ausschuss vielmehr dahingehend, dass es sich bei dem Territorialbezug und der Herrschaftsgewalt um alternative Voraussetzungen handelt. Damit wäre eine Anwendung des Paktes auf Handlungen außerhalb des eigenen Territoriums grundsätzlich möglich:

² Hierzu Wenzel 2008.



„Artikel 2 Abs. 1 verlangt von den Vertragsstaaten, die Paktrechte zu achten und sie allen in ihrem Gebiet befindlichen und ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen zu gewährleisten. Das bedeutet, dass die Paktrechte für jede Person, die in irgendeiner Form der Staatsgewalt oder der effektiven Kontrolle eines Vertragsstaates unterliegt, gewährleistet werden müssen, auch wenn die Person sich nicht auf dem Staatsgebiet des Vertragsstaates befindet“.³

Der Ausschuss greift wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte auf einen Kontrolltest zurück, um eine extraterritoriale Wirkung annehmen zu können, ohne allerdings wie der Gerichtshof in *Bankovic* eine umfassende und länger andauernde territoriale Kontrolle im Ausland vorauszusetzen.⁴ Dieser Interpretationsansatz geht auf eine längere Rechtssprechungsentwicklung zurück, in der der Ausschuss den Bezug zum eigenen Territorium mit unterschiedlichen Begründungen schrittweise relativiert hatte.⁵ Für den Bereich der Herrschaftsausübung durch eine Besatzungsmacht hatte der UN-Menschenrechtsausschuss in 2003 in seinen *Concluding Observations* zum israelischen Staatenbericht eindeutig festgestellt, dass die Vorschriften des Paktes auf alle Handlungen der israelischen Staatsorgane in den besetzten Gebieten anwendbar seien (UN-CCPR 2003: Ziff. 11). Diese Feststellung ist vom Internationalen Gerichtshof in seinem Gutachten zum israelischen Mauerbau bestätigt worden. In diesem Gutachten stellt der Internationale Gerichtshof bestätigend fest, dass staatliche Jurisdiktionsgewalt „primär“ territorial zu verstehen sei, sie aber manchmal auch außerhalb des eigenen Territoriums ausgeübt werde. Es sei im Blick auf das Ziel und den Zweck des UN-Zivilpaktes davon auszugehen, dass dessen Vorschriften auch in einem solchen Fall anzuwenden seien (I.C.J. 2004: Ziff. 109).

Im Ergebnis besagt diese kurze Rechtsprechungsübersicht zu den bürgerlichen und politischen Rechten für die Frage der extraterritorialen Schutzpflicht des Heimatstaates eines privaten Konzerns im Ausland zweierlei. Zum einen gibt es keine spezielle Rechtsprechung zur extraterritorialen Geltung von Menschenrechten bei unternehmerischem Handeln im Ausland von diesen Spruchkörpern. Zum anderen setzt die Rechtsprechung bei der Frage der Extraterritorialität bisher auf das Kriterium der effektiven staatlichen Kontrolle über Auslandssachverhalte. Uneinheitlich scheint dabei die Frage beurteilt zu werden, ob effektive Kontrolle über einen Teil des Territoriums

³ United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR) 2004: General Comment No. 31 [80] - The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13 vom 26.05.2004, Ziff. 10.

⁴ Im vorgenannten Zitat nur erweitert um das alternative Kriterium „*within the power*“. Da eine synonyme Bedeutung dieses Kriteriums wegen des verbindenden „*or*“ ausgeschlossen werden kann, liegt es nahe, „*within the power*“ aufgrund des unbestimmten Machtbegriffs als eine interpretatorische Weiterung des „*effective control*“ Testes durch den Ausschuss zu betrachten. Die inhaltliche Klärung dieses alternativ eingeführten Kriteriums ist der Ausschuss allerdings bis jetzt schuldig geblieben; gegen eine extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Zivilpaktes bei völkerrechtmäßigen Auslandseinsätzen schon früh Schwelb 1968: 863.

⁵ In *López Burgos* mit Rückgriff auf Art. 5 Abs. 1 des UN-Zivilpaktes, Communication-No. 52/1979, § 12.3; ähnlich *Celiberti*, Communication-No. 56/1979, § 10.3.; mit Begründung über das betroffene Menschenrecht selbst (Art. 12 IPPBR) *Vidal Martins*, Communication-No. 57/1979, § 7.



vorliegen muss (EGMR in *Bankovic*) oder ob - so wie in der Literatur häufig vertreten - die Kontrollausübung sich auch nur auf einzelne Personen in einem bestimmten Moment beziehen kann, um das Jurisdiktionserfordernis zu erfüllen (hierzu Wenzel 2008; Scheinin 2004: 75f.).

Nimmt man im Kontext der staatlichen Verantwortung für unternehmerisches Handeln das Kontrollkriterium ernst, so kann von extraterritorialen Schutzpflichten nur dann gesprochen werden, wenn staatliche Organe selbst Kontrolle über den unternehmensbezogenen menschenrechtswidrigen Auslandssachverhalt ausüben. Die hohen vom Europäischen Gerichtshof gestellten Anforderungen an die Intensität der Kontrolle über die konkrete Verletzungshandlung im Ausland wäre außerhalb eines Besatzungsregimes, einer langfristigen Sicherheitsoperation oder einer sonstigen kontrollfähigen Präsenz deutscher Staatsorgane im Ausland kaum erfüllbar. Selbst wenn diese Anforderungen von Stimmen in der Literatur kritisiert werden, wollen dieselben Autoren in diesem Zusammenhang auf ein – wie auch immer zu definierendes – Kontrollkriterium für die Zuweisung menschenrechtlicher Verantwortungsbereiche in der Regel nicht verzichten.⁶

3.2 Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Unter dem UN-Sozialpakt hat sich die Diskussion über dessen extraterritoriale Anwendbarkeit zunächst nicht am Begriff der Herrschaftsgewalt, sondern am Begriff der internationalen Kooperation entzündet. Der Pakt enthält keine eigene Klausel über seine territoriale Anwendbarkeit. Nach Art. 2 des Paktes verpflichten sich die Vertragsstaaten „einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit“ schrittweise die volle Verwirklichung der Paktrechte zu erreichen. Der Sozialpakt verweist an weiteren Stellen auf die Bedeutung internationaler Kooperation für die Umsetzung der Paktverpflichtungen (UN-Sozialpakt: Art. 11 Abs. 1, Art. 22, Art. 23). Ausgehend von dieser vagen normativen Grundlage hat der Sozialpaktausschuss eine eigene dogmatische Figur der „*international obligations*“ entwickelt, aus der das Gremium extraterritoriale Staatenpflichten herleitet. Die genaue dogmatische Fundierung dieser „*international obligations*“ bleibt allerdings in Ermangelung einer eingehenden Begründung unklar. Dabei fällt auf, dass die festgestellten „*international obligations*“ sich ursprünglich ausschließlich auf das Handeln der Vertragsstaaten im Zusammenhang mit entwicklungsrelevanten internationalen Institutionen – wie z.B. auf die Mitwirkung staatlicher Organe bei der Verabschiedung von menschenrechtswidrigen Projekten in den Weltbankgremien – bezogen (Überblick bei Sepúlveda 2003: 237-239). Die Vertragsstaaten sollen in ihrer Zusammenarbeit mit und in diesen Institutionen zur Verwirklichung der Paktrechte beitragen. Ein solches Erfordernis lässt sich in der Tat aus Art. 2 Abs. 1 und den anderen entwicklungsbezogenen Normen des Paktes herleiten, die den Bereich der Entwicklungshilfe als Mittel zur Paktverwirklichung begreifen.

⁶ Ibid; Lawson 2004.



Schon im *General Comment* Nr. 14 zum Recht auf Gesundheit aus dem Jahr 2000 tendierte der UN-Sozialpaktausschuss aber zu einer weiten Definition von „*international obligations*“, aus der auch unternehmensbezogene Pflichten des Heimatstaates zum Schutz fremder Staatsbürger hergeleitet werden könnten:

„To comply with their *international obligations* in relation to article 12, States parties have to respect the enjoyment of the right to health in other countries, and to prevent third parties from violating the right in other countries, if they are able to influence these third parties by way of legal or political means, in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law“.⁷

Allerdings fehlte bis zum Jahr 2002 im Zusammenhang mit den „*international obligations*“ eine konkrete Bezugnahme auf das Handeln privater Unternehmen im Ausland. Eine solche erfolgte zum ersten Mal im *General Comment* Nr. 15 zum Recht auf Wasser:

„Steps should be taken by States parties to prevent their own citizens and companies from violating the right to water of individuals and communities in other countries“ (UN-EcoSoc 2003a: Ziff. 33).

Dies ist die sich bislang am weitesten vorwagende Äußerung des UN-Sozialpaktausschuss in Richtung einer Anerkennung einer extraterritorialen Schutzpflicht zur Regulierung „eigener“ (*their*) Konzerne. In der Literatur finden sich Rufe nach einer Verallgemeinerung dieses Ansatzes für alle Rechte des Paktes (so beispielsweise Sepúlveda Carmona 2009: 91), denen der Ausschuss im *General Comment* Nr. 19 zum Recht auf soziale Sicherheit auch gefolgt ist. Aus der vom Ausschuss gewählten Formulierung (*Steps should be taken*) lässt sich allerdings nicht entnehmen, ob es sich lediglich um eine rechtspolitische Aufforderung ohne eine korrespondierende Rechtspflicht handeln soll⁸, oder ob der Ausschuss bei der Aufforderung von einer echten Rechtspflicht im Sinne einer extraterritorialen Schutzpflicht ausgeht. Ohnehin darf nicht vergessen werden, dass die *General Comments* der UN-Vertragsausschüsse trotz ihres hohen rechtspolitischen Einflusses aus rechtsnormativer Perspektive unverbindliche Interpretationshilfen der Ausschüsse darstellen.

Da der räumliche Anwendungsbereich des UN-Sozialpaktes an keiner Stelle des Vertragstextes explizit angesprochen wird, stellt sich die Frage, ob Art. 2 Abs. 1 des UN-Sozialpaktes und die dort enthaltene Bezugnahme auf internationale Kooperation für sich schon einen hinreichenden normativen Anknüpfungspunkt für eine extraterritoriale Geltung des Paktes darstellt. Nur wenn dies nicht der Fall ist, kann auf allgemeine Grundsätze der Anwendbarkeit von internationalen Menschenrechtspakten zurückgegriffen werden. Aus der Entstehungsgeschichte von Art. 2 Abs. 1 wird deutlich, dass der Artikel zunächst die Umsetzungsverpflichtungen der Vertragsstaaten auf ihrem eigenen Territorium regeln sollte. Gleichzeitig gab es einen allgemeinen

⁷ (UN-EcoSoc 2000: Ziff. 39); eine ähnliche Stellungnahme findet sich im *General Comment* Nr. 15 zum Recht auf Wasser (UN-EcoSoc 2003a: Ziff. 31).

⁸ So der UN-Sonderbeauftragte John Ruggie in seinem jüngsten Bericht (United Nations 2009: Ziff. 15).



Konsens, dass ohne Entwicklungshilfe entwickelter Staaten für viele Vertragsstaaten eine Realisierung der Paktrechte nicht möglich sein würde. Die entwickelten Staaten wollten sich jedoch dessen ungeachtet nicht auf eine bestimmte Form und einen bestimmten Umfang der Entwicklungshilfe verpflichten lassen (Alston/ Quinn 1987: 189). Das Ergebnis war die bis zur Grenze der Verstehbarkeit verschachtelte Bestimmung in Art. 2 Abs. 1. Der Entstehungsgeschichte lässt sich darüber hinaus kein Hinweis auf den Schutz fremder Staatsbürger vor eigenen Unternehmen im Ausland entnehmen. Allerdings ist die Entstehungsgeschichte ohnehin nur eine subsidiäre Erkenntnisquelle bei der Auslegung von völkerrechtlichen Verträgen. Der Verweis auf internationale Hilfe und Kooperation bei der Umsetzung der Paktverpflichtung könnte aber evolutiv-dynamisch in diese Richtung ausgelegt werden (zu diesem Problem Craven 1995: 147f.). Zumindest lässt sich dem Wortlaut aufgrund des weiten Begriffs der „Hilfe“ auch keine explizite Begrenzung der Hilfe auf die klassische Entwicklungszusammenarbeit entnehmen. Gleichzeitig gibt es jedoch außer dem in dieser Hinsicht letztlich zu unbestimmten Begriffs der „Hilfe“ keinen Hinweis auf Regulierungspflichten für privates Verhalten im Ausland. Im Ergebnis kann also konstatiert werden, dass der Pakt – über den Kontext der Entwicklungszusammenarbeit hinaus – keine eigenen anwendbaren Regeln über die Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit enthält. Die vornehmlich aus Art. 2 Abs. 1 hergeleiteten „*international obligations*“ beziehen sich primär auf den Kontext der Entwicklungszusammenarbeit.

Damit muss also auf die allgemeinen Regeln zur räumlichen Anwendbarkeit im völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz zurückgegriffen werden. Dies hat der UN-Sozialpaktausschuss im Staatenberichtsverfahren zu Israel im Jahr 1999 getan, indem er den *effective control*- Test auf das Verhalten israelischer Staatsorgane in den besetzten Gebieten anwendete.⁹ Zumindest in einem solchen Fall der effektiven Kontrolle über ausländisches Territorium sei also von der Geltung der Paktverpflichtungen gegenüber fremden Staatsangehörigen auszugehen. Das dem UN-Menschenrechtsausschuss entsprechende Vorgehen des UN-Sozialpaktausschusses lässt darauf schließen, dass dieser die Anwendbarkeit des Paktes zumindest auch an das Kriterium der kontrollierenden Herrschaftsgewalt geknüpft sehen möchte. In diesem Sinne hat sich auch der Internationale Gerichtshof im Gutachten zur israelisch-palästinensischen Mauer zur extraterritorialen Anwendbarkeit des Paktes geäußert:

„The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights contains no provision on its scope of application. This may be explicable by the fact that this Covenant guarantees rights which are essentially territorial. However, it is not to be excluded that it applies both to territories over which a State party has sovereignty and to those over which that State exercises territorial jurisdiction“ (I.C.J. 2004: Ziff. 112).

⁹ „The Committee is of the view that the State's obligations under the Covenant apply to all territories and populations under its effective control“ (UN-CCPR 2003: Ziff. 8).



Wie die Stellungnahmen des Internationalen Gerichtshofes und der beiden zentralen UN-Vertragsausschüsse zu Israel zeigen, muss die geforderte Kontrolle nicht auf das eigene Territorium begrenzt sein. Sie setzt aber eine gewisse faktische Kontrolle über die betroffene Personengruppe auf fremdem Territorium voraus. Dies ist im Blick auf unternehmerisches Verhalten im Ausland ohne eigene staatliche Präsenz im Ausland aber gerade nicht der Fall. Zwar kann der Heimatstaat eigene international tätige Unternehmen unter Umständen faktisch beeinflussen und beherrschen, eine Herrschaftsgewalt über die potentiellen Opfer der Übergriffe im Ausland besteht aber gerade nicht. Demnach wäre nach dem bisherigen *effective control*- Test für die Unternehmenskonstellation keine extraterritoriale Anwendbarkeit der Pakte anzunehmen. Eine aus faktischer Kontrolle über Herrschaftsunterworfenen im Ausland entstehende Schutzverantwortung liegt nicht vor. Denkbar wäre es aber, für die Schutzpflichtenkategorie einen neuen abgewandelten *effective control*- Test zu entwickeln, der auf die faktische Einflussnahmemöglichkeit auf den privaten Verletzenden (hier das Unternehmen) abstellt. Dieser Test müsste dann auch auf andere private Handlungen Anwendung finden.

So argumentiert die im Vordringen befindliche Auffassung, die – vom Sozialpaktausschuss inspiriert – vorschlägt, dass die rechtliche Verpflichtung sich aus der Einflussnahmemöglichkeit des Staates auf verletzende private Akteure ergeben solle.¹⁰ Die Rechtsverpflichtung soll der faktischen Einflussmöglichkeit auf die Unternehmen folgen. Das Objekt der Kontrolle wird in dieser Argumentation ausgetauscht. Nach diesem Verständnis hätte der Staat immer in dem Maße extraterritoriale Schutzpflichten aus Menschenrechten, wie er faktisch und rechtlich auf den verletzenden Dritten kontrollierend einwirken kann (Skogly 2006: Kap. 3). Auch wenn die Stimmen sich mehren, die für ein solches Verständnis extraterritorialer Schutzpflichten werben¹¹, kann nach dem UN-Sonderbeauftragten John Ruggie von einer Rechtspflicht zur Regulierung von ausländischen Unternehmensaktivitäten ohne effektive staatliche Kontrolle über die betroffenen Personen zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht gesprochen werden.¹² Die vereinzelt Äußerungen des UN-Sozialpaktausschusses, die ein regulierendes Tätigwerden des Heimatstaates anmahnen, sind nach John Ruggie als berechtigte rechtspolitische Aufforderungen zu verstehen, dem Handeln dritter Akteure im Ausland stärkere regulatorische Aufmerksamkeit in den Heimatstaaten zukommen zu lassen (United Nations 2009: Ziff. 15). Es fehlt für den Sonderbeauftragten auch im Blick auf den UN-Sozialpakt aber bislang offensichtlich noch an einer belastbaren dogmatischen Grundlage für die Konstruktion einer extraterritorialen Schutzpflicht.

¹⁰ UN-EcoSoc 2000: Ziff. 39; hierzu de Schutter 2006: S. 20.

¹¹ Für einen solchen Ansatz: Maastricht Guidelines on Violations on Economic, Social and Cultural Rights, Ziff 18, abgedruckt in: Human Rights Quarterly 1998, 691; Sornarajah 2004: 169; Coomans 2004: 193; Künnemann 2004: 219f.; Sepúlveda Carmona 2009: 91.

¹² Ohne Anerkennung einer schon bestehenden Rechtspflicht aus den Konventionen: United Nations 2007: 35; de Schutter 2006: 21; Zerk 2008: 89; Kälin/ Künzli 2009: 141-142.



3.3 Fazit

Die Debatte um eine extraterritoriale Anwendbarkeit der UN-Menschenrechtspakte für menschenrechtswidrige Handlungen von Unternehmen im Ausland ist in Bewegung geraten. Der Fokus liegt auf der Frage nach eigenen extraterritorialen Schutzpflichten des Heimatstaates gegenüber der ausländischen Bevölkerung. Die Debatte ist schon deswegen zu begrüßen, weil sie erlaubt, die Handlungsmöglichkeiten des Heimatstaates in diesem Bereich stärker in das Blickfeld zu rücken. Allerdings kommt man über die bisher von der völkerrechtlichen Spruchpraxis verwandten *effective control*-Tests nicht zu einer extraterritorialen Anwendbarkeit der Pakte in der Unternehmenskonstellation. Gleichzeitig gibt es bis jetzt nur wenige belastbare Aussagen und Kriterien der menschenrechtlichen Vertragsausschüsse zur dogmatischen Präzisierung einer extraterritorialen Schutzpflicht jenseits der bisherigen dogmatischen Tests. Klar erscheint auch, dass der Heimatstaat nicht für alle menschenrechtswidrigen Praktiken haften kann, die Private mit einem Bezug zu seinem Staat (eigene Staatsangehörige, eigene Unternehmen) im Ausland begehen. Wann aber die Haftung des Heimatstaates in der Unternehmenskonstellation wegen bestimmter Umstände doch einsetzen soll, scheint dogmatisch noch nicht geklärt. Hier sind weitere theoretische und rechtspolitische Anstrengungen nötig, um nicht bei einer dogmatisch uferlosen Ausdehnung der Schutzpflicht auf praktisch kaum beeinflussbare Vorgänge im Ausland zu enden. Insbesondere der *effective control*-Test müsste erheblich modifiziert werden, um für das Handeln eigener Unternehmen im Ausland zur Anwendung kommen zu können. Ein weiteres Problem, welches in diesem Zusammenhang noch gelöst werden müsste, ist die Tatsache, dass die Normen über die örtliche Anwendbarkeit der Pakte aus dem Zivilpakt und dem Sozialpakt unterschiedlich sind und einer gemeinsamen Regel zur direkten extraterritorialen Anwendbarkeit der Pakte in der Unternehmenskonstellation insofern zunächst entgegenstehen. Die Tendenz beim Sozialpakt, in Ermangelung einer expliziten Beschränkung des Aufgabenbereichs von einer extraterritorialen Schutzpflicht auszugehen, beim Zivilpakt wegen der restriktiven Sprache des Konventionstextes davon aber weiter abzusehen, erscheint aber menschenrechtsdogmatisch unbefriedigend.

Neben dem Ansatz über die extraterritoriale Erstreckung der Schutzpflichten des Heimatstaates, sind aber auch andere dogmatische Wege denkbar, um den Heimatstaat bei von ihm beeinflussbaren menschenrechtswidrigen Praktiken eigener Unternehmen im Ausland zur Beachtung der Menschenrechte und Abhilfe bei Verstößen zu verpflichten. Die Thematisierung dieser Wege soll den Schutzpflichtenansatz nicht ersetzen. Die Ansätze könnten aber ergänzend verfolgt werden, um – von den Pflichten des *Gaststaates* abgeleitete – extraterritoriale Pflichten des Heimatstaates zu begründen.



3.4 Weitere Möglichkeiten einer gemeinsamen Grundlegung von extraterritorialen Verpflichtungen der Staaten im völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz aus dem Recht der Staatenverantwortlichkeit und der UN-Charta

Jenseits der Debatte um die direkte Erstreckung der Schutzpflichten des Heimatstaates auf ausländische Unternehmensaktivitäten, lassen sich schon jetzt dogmatisch gefestigte Elemente einer völkerrechtlichen Verantwortung des Heimatstaates feststellen, die eine Grundlage für extraterritoriale Staatenpflichten in diesem Bereich darstellen können. Diese Grundelemente sind paktunabhängig, weil sie nicht bei den unterschiedlichen Bestimmungen über die örtliche Anwendbarkeit der Konventionen auf Auslandsvorgänge ansetzen, sondern ihre Basis im allgemeinen Völkerrecht haben. Dieser Ansatz rückt zunächst die grundsätzliche Berechtigung des Heimatstaates in den Vordergrund, seine Unternehmen im Ausland zu regulieren. Was die Pflichtenseite betrifft, geht dieser Ansatz dann von den völlig anerkannten Verpflichtungen des *Gaststaates* aus, menschenrechtswidrige Praktiken von ausländischen Konzernen vor Ort zu unterbinden und erstreckt diese Verantwortung über Beihilferegeln unter bestimmten Voraussetzungen auf den Heimatstaat. Der Ansatz ist damit dogmatisch nicht darauf angewiesen, Verpflichtungen des Heimatstaates aus den Pakten – unabhängig vom Verhalten des Gaststaates – über die Figur der extraterritorialen Schutzpflicht auf Auslandsvorgänge zu erstrecken. Die möglichen Elemente einer solchen paktübergreifenden dogmatischen Grundlegung von extraterritorialen Staatenpflichten sollen hier abschließend skizziert werden. Sie könnte sich auf drei völkerrechtliche Regeln stützen. Erstens die Freiheit des Heimatstaates, Auslandsaktivitäten eigener Unternehmen zu regulieren; zweitens die Verpflichtung zur Kooperation in der menschenrechtlichen Zusammenarbeit aus der UN-Charta und drittens das Verbot, Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen des Gaststaates zu leisten.

Zunächst ist grundsätzlich unbestritten, dass der Heimatstaat das Recht hat, auch die Auslandstätigkeit seiner Unternehmen zu regulieren, solange er hierbei nicht gegen völkerrechtliche Regeln verstößt. Dies ergibt sich aus der Personalhoheit, die es dem Staat prinzipiell erlaubt, umfassende Herrschaftsgewalt über juristische Personen auszuüben, die sich über die eigene Rechtsordnung konstituieren (sog. aktives Personalitätsprinzip) (Meng 1994: 56f. m.w.N.). Dieses Recht schließt prinzipiell auch Auslandsaktivitäten der eigenen Unternehmen mit ein. Eine anerkannte Grenze dieses Rechts ist das völkerrechtliche Interventionsverbot, welches die Freiheitssphäre des Gaststaates zur Regulierung des Wirtschaftslebens auf seinem Territorium sichern soll (eingehend hierzu Meng 1994: 63-72). Dieses Recht dürfte aber in der Regel einer an menschenrechtlichen Mindeststandards orientierten Regulierung durch den Heimatstaat nicht im Wege stehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Gaststaat sich ebenfalls völkerrechtlich auf die Einhaltung bestimmter menschenrechtlicher Standards verpflichtet hat.

Das zweite Element ist die allgemeine Pflicht zur Kooperation im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes aus Art. 1 Abs. 3 in Verbindung mit



Art. 55 lit. a) – lit. c) und Art. 56 UN-Charta. Aus einer Zusammenschau dieser Vorschriften der UN-Charta wird in der völkerrechtlichen Literatur eine Pflicht zur kooperativen Verwirklichung der Menschenrechte nicht nur der UN, sondern auch der Mitgliedsstaaten hergeleitet (Riedel 2002: Art. 55, Ziff. 8; Lauterpacht 1950: 148, 159). Diese Interpretation kann sich auf die Resolutionspraxis der UN stützen, die seit ihrer Gründung unter Bezugnahme auf diese Vorschriften eine große Anzahl von Aufforderungen und Initiativen zu intensiverer Kooperation der Staaten in sozialen, ökonomischen und sonstigen Menschenrechtsfragen angenommen hat.¹³ Aufgrund der allgemeinen Kooperationspflicht in Menschenrechtsangelegenheiten kann sich der Heimatstaat dem Ruf nach eigenen Maßnahmen nicht mehr durch Berufung auf die Souveränität des Gaststaates entziehen. Wenn eigene Unternehmen an offenkundigen Menschenrechtsverletzungen im Ausland beteiligt sind, gebietet es die allgemeine Kooperationspflicht mit dem Gaststaat nach rechtlichen oder politischen Abhilfemöglichkeiten zu suchen. Eine verschärfte Regulierung durch den Heimatstaat kann die Folge eines solchen kooperativen Ansatzes sein. Es kommen aber im Einzelfall auch andere Möglichkeiten der Einflussnahme auf das Unternehmen in Betracht.

Welches sind dann aber die Unterschiede zur extraterritorialen Schutzpflicht? Im Gegensatz zur Annahme einer extraterritorialen Schutzpflicht aus den Einzelrechten der Pakte ist die rechtliche Grundlage dieses Ansatzes ein allgemeines Kooperationsgebot bei der weltweiten Verwirklichung der Menschenrechte aus der UN-Charta. Der menschenrechtliche Fokus bleibt auf den Verletzungen des Gaststaates als dem primär für die Regulierung verantwortlichen Völkerrechtssubjekt. Die geforderten Kooperationsangebote sollen die Menschenrechtsverletzungen beseitigen helfen, ohne dem Heimatstaat eine primäre völkerrechtliche Verantwortlichkeit für den Schutz von Individuen im Ausland zuzuschreiben. Der Gaststaat ist an der offenen Lösungssuche im Sinne der Kooperationspflicht zu beteiligen.

Das dritte Element ist das völkerrechtliche Verbot aus dem Recht der Staatenverantwortlichkeit, Beihilfe („*aiding and abetting*“ oder auch „*complicity*“) zu Menschenrechtsverletzungen des Gaststaates zu leisten.¹⁴ Die Voraussetzungen des gewohnheitsrechtlich anerkannten Beihilfeverbots sind von der *UN-International Law Commission* in Art. 16 der *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* wie folgt konturiert

¹³ Für einen Überblick über die Praxis unter Art. 1 Abs. 3 Wolfrum 2002: Art. 1, Ziff. 25-33; siehe insbesondere die explizite Aufforderung an die UN-Mitgliedsstaaten aus der Friendly Relations Declaration der UN-Generalversammlung: „Every State has the duty to promote through joint and separate action universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms in accordance with the Charter“, General Assembly Resolution 2625 (XXV) vom 24 Oktober 1970, Annex.

¹⁴ Dies ist abzugrenzen von der bereits primärrechtlich anerkannten Verpflichtung, schwerste Menschenrechtsverletzungen nicht zu unterstützen. Diese besteht völkerrechtlich unabhängig vom Recht der Staatenverantwortlichkeit, greift im vorliegenden Kontext aber nur in seltenen Fällen, wie z.B. dann, wenn eine heimatstaatliche Unterstützung von Tötungshandlungen durch den Gaststaat unter Unternehmensbeteiligung vorliegt; zu dieser Differenzierung Epiney 2005: 362.



worden.¹⁵ Es bedarf erstens einer Rechtsverletzung durch einen anderen Staat, d.h. im vorliegenden Kontext z.B. eine Schutzpflichtverletzung durch den Gaststaat infolge unzureichender Regulierung des ausländischen Unternehmens oder auch eine aktive Menschenrechtsverletzung, die das Gastland in Kooperation mit dem Unternehmen begeht. Beihilfe im Sinne des Rechts der Staatenverantwortlichkeit setzt zweitens voraus, dass der Heimatstaat den Gaststaat bei der Verletzungshandlung durch einen nicht unerheblichen Beitrag unterstützt und drittens dabei im Wissen um die Verletzung durch den Gaststaat handelt. Als vierte Voraussetzung müsste es sich auch dann um einen rechtswidrigen Akt handeln, wenn der Beihilfe leistende Staat die Primärverletzung selbst begangen hätte. Dies ist bei Menschenrechtsverletzungen immer dann der Fall, wenn der Heimatstaat selbst die entsprechenden Menschenrechtskonventionen ratifiziert hat. Ansonsten kann er mangels eigener Bindung an die betroffene Menschenrechtsnorm auch keine Beihilfe zur Konventionsverletzung des Gaststaates leisten.

In der Unternehmenskonstellation müsste also der Heimatstaat einen wissentlichen und nicht unerheblichen Unterstützungsakt zur Menschenrechtsverletzung des Gaststaates leisten.¹⁶ Dies wäre z.B. dann der Fall, wenn der Heimatstaat im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung einem Unternehmen Ausfuhrleistungsgewährleistungen (in Deutschland sog. Hermes-Bürgschaften) für ein Investitionsprojekt gewährt, welches – für staatliche Organe vorhersehbar – zu Menschenrechtsverletzungen durch den Gaststaat führt. Dies gilt auch für bilaterale Entwicklungsprojekte, die erkennbar zu Menschenrechtsverletzungen führen.¹⁷ Bei vorhersehbaren Menschenrechtsverletzungen durch solche Projekte im Nehmerstaat verstößt der Geberstaat unter den oben genannten Voraussetzungen gegen das Beihilfeverbot. Ein anderes Beispiel wäre eine aktive politische Intervention beim Gaststaat, die dazu führt, dass dieser nicht mehr gegen problematische Praktiken des Unternehmens vorgeht und hierdurch seinen Menschenrechtsverpflichtungen gegenüber der Bevölkerung nicht mehr nachkommt. Selbst wenn sich der Heimatstaat bei seiner politischen Intervention auf ein bilaterales Investitionsschutzabkommen mit dem Gaststaat

¹⁵ Art. 16 der *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* lautet: "A State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if: (a) That State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) The act would be internationally wrongful if committed by that State", mit einem Kommentar zu den Voraussetzungen der Beihilfe (chapter IV) des Berichterstatters James Crawford, *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, text adopted by the International Law Commission at its fifty-third session, in 2001, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/56/10); vgl. zur Anerkennung der Beihilfe als eigenes Völkerrechtsdelikt Epiney 2005: 360-362; Schläppi 1998: 218ff.; für einen nach Normkomplexen differenzierenden Umgang mit den Voraussetzungen des Art. 16 im Bereich der internationalen Kooperation Nolte/ Aust 2009.

¹⁶ So James Crawford in den Commentaries zu Art. 16 der *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, 66.

¹⁷ Eingehend für den Bereich des internationalen Umweltrechts und der Entwicklungszusammenarbeit zur Beihilfeproblematik Epiney 2005: 358-367.



bezieht, kann hierin Beihilfe zu einer Menschenrechtsverletzung liegen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Gaststaat sich durch die Intervention gezwungen sieht, eine menschenrechtswidrige Situation aufrechtzuerhalten, indem er etwa eine aus einer menschenrechtlichen Schutzpflicht gebotene Regulierung oder Verwaltungsmaßnahme gegenüber dem Investor unterlässt.

4. Handlungsempfehlungen

4.1 UN-Vertragsausschüsse

Die UN-Vertragsausschüsse sollten ihr Vorgehen im hier untersuchten Kontext enger koordinieren. Die Erarbeitung einer gemeinsamen dogmatischen Grundlegung der menschenrechtlichen Verantwortung des Heimatstaates für Übergriffe durch eigene Unternehmen im Ausland wäre wünschenswert. Hierbei wäre nicht nur die Frage nach der Erstreckung von heimatstaatlichen Schutzpflichten auf Auslandsvorgänge eingehender zu berücksichtigen, sondern auch die hier angesprochenen Aspekte der allgemeinen menschenrechtlichen Kooperationspflichten (UN-Charta) und des Beihilfeverbots aus dem Recht der Staatenverantwortlichkeit (Art. 16 *Draft Articles*). Das Ziel wäre die Entwicklung eines fallgruppenorientierten Systems der menschenrechtlichen Verantwortlichkeiten von Gaststaat und Heimatstaat. Hierbei wäre das Zusammenwirken der (unterlassenen) Regulierungen und Maßnahmen durch Gaststaat und Heimatstaat stärker in den Vordergrund zu rücken. In prozeduraler Hinsicht könnten die Ausschüsse in den Staatenberichtsverfahren des Gaststaates bei Hinweisen auf problematische Unternehmenspraktiken den Heimatstaat des Unternehmens informieren und freiwillige Stellungnahmen über den heimatstaatlichen Regulierungsrahmen und eventuelle staatliche Fördermaßnahmen einholen.

4.2 Deutsche Organe

Für alle deutschen Bundesministerien ergibt sich aus völkerrechtlicher Sicht eine allgemeine Verpflichtung zur politischen Kooperation mit dem Gaststaat zur weltweiten Verwirklichung der Menschenrechte. Wie dieser Kooperationspflicht im Blick auf die Menschenrechtssituation im Gastland nachgekommen wird, steht im Ermessen der deutschen Behörden. Insgesamt sollte neben das grundsätzlich berechnete Anliegen, die legitimen Interessen deutscher Unternehmen im Ausland zu schützen, immer auch die exekutivische Bereitschaft zu kooperativem Schutz der Menschenrechte im Gastland treten. Wenn deutsche Unternehmen erkennbar an Menschenrechtsverletzungen beteiligt sind, sollte unabhängig von der Frage konkreter völkerrechtlicher Verpflichtungen letzteres Anliegen politischen Vorrang genießen.

Zudem besteht unter den oben ausgeführten Voraussetzungen die Rechtspflicht, Beihilfehandlungen zu Menschenrechtsverletzungen des Gaststaates zu unterlassen. Aufgrund der menschenrechtlichen



Regulierungsverpflichtungen des Gaststaates kann es zu Beihilfehandlungen deutscher Behörden kommen, wenn diese deutsche Unternehmen im Ausland unterstützen. Immer wenn ein aktiver Beitrag zu einer menschenrechtswidrigen Praxis des Gaststaates im Rahmen des diplomatischen Schutzes, der Außenwirtschaftsförderung oder der Entwicklungszusammenarbeit vorliegt, kommt ein Verstoß gegen das Beihilfeverbot in Betracht.

Aus rechtspolitischer Sicht sollte Deutschland allgemein weiter eine Vorreiterrolle im Bereich der internationalen Förderung der *Corporate Social Responsibility* übernehmen. Dies gilt sowohl für die Unterstützung des UN-Sonderbeauftragten und der bestehenden freiwilligen Initiativen (*OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, UN Global Compact*) als auch für die Fortentwicklung des einschlägigen Völkerrechtsregimes.

Im Hinblick auf den Ausbau des Völkerrechtsregimes zu *Corporate Social Responsibility* sollte Deutschland sich politisch an die Spitze der globalen Bewegung für ein universales völkerrechtliches Abkommen zu dieser Frage setzen. Ein solches Abkommen würde keine direkte menschenrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen im Sinne des gescheiterten *Draft Norms*-Prozesses anstreben, sondern stattdessen Mindestregulierungs- und Kooperationspflichten von Heimatstaaten und Gaststaaten von transnationalen Unternehmen festschreiben. Die staatlichen Mindestregulierungspflichten müssten nach Heimatstaat und Gaststaat differenziert werden und sich inhaltlich an der bisherigen Praxis der UN-Vertragsausschüsse, den zahlreichen freiwilligen Verhaltenskodizes im Bereich der *Corporate Social Responsibility* und an *best practices* im Bereich der nationalen Regulierung von transnationalen Unternehmen ausrichten. Sie sollten den Staaten Ermessensspielräume bei der Ausgestaltung der Regulierung überlassen.

In einem weiteren Regelungskomplex des Abkommens sollten Kooperationspflichten der betroffenen Staaten bei unternehmensbezogenen Menschenrechtsverletzungen im Gaststaat festgeschrieben werden. Institutionell sollte das Abkommen vergleichbar neuerer Konventionen im Menschenrechtsbereich sowohl die Schaffung eines sog. *focal point* innerhalb der Ministerialverwaltung (AA) für Menschenrechte und transnationale Unternehmen vorsehen, als auch unabhängige nationale Monitoringstellen im Sinne der sog. „*Paris Principles*“ der UN über die Gründung unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Diese Monitoringstellen, die auch Bestandteil von bereits vorhandenen unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen sein könnten, sollten als Schnittstelle zwischen der Ministerialbürokratie, den Parlamenten, der interessierten Zivilgesellschaft und den Unternehmen operieren. Zudem sollten diese Monitoringstellen sich ihrerseits transnational vernetzen und damit eine Informationsinfrastruktur schaffen, die die Kommunikation über problematische Praktiken von transnationalen Unternehmen zwischen dem Gaststaat und dem Heimatstaat einschließlich der interessierten Zivilgesellschaft erleichtert.

Neben, anstelle oder als Teil eines solchen menschenrechtlichen Abkommens könnte eine völkerrechtliche Einräumung von zivilrechtlichen Klagemöglichkeiten für betroffene ausländische Staatsbürger vor den Gerichten des jeweiligen Heimatstaates treten. Eine solches globales Abkommen würde es – der Grundidee des US-Amerikanischen *Alien Tort Statute* folgend – Opfern



von problematischen Praktiken ausländischer Investoren ermöglichen, vor den Gerichten des Heimatstaates gegen das Unternehmen zivilrechtlich vorzugehen. Anwendbares Recht wäre das nationale Recht des Heimatstaates. Die hiermit durchsetzbar gemachten Rechtsansprüche der Opfer wären damit zivilrechtlicher – d.h. *nicht* menschenrechtlicher – Natur. Die Heimatstaaten würden sich im Wege des Abkommens völkerrechtlich verpflichten, ihre nationalen Rechtsordnungen (insbes. das Zivilprozessrecht) entsprechend zu modifizieren.

Für die einzelnen Bundesministerien ergeben sich damit folgende Handlungsempfehlungen.

a) AA/ BMZ

Bei der Einschätzung, ob eine Menschenrechtsverletzung des Gaststaates durch oder in Zusammenarbeit mit deutschen Unternehmen hervorgerufen wird, kommt den deutschen Auslandsvertretungen wegen ihrer Ortskenntnis eine Schlüsselrolle zu. Hier erscheint eine Sensibilisierung der Rechts-, Wirtschafts- und EZ - Referenten für menschenrechtliche Probleme des Gastlandes insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte besonders wichtig. Hinweise auf problematische Praktiken deutscher Investoren oder privater Entwicklungshelfer können von den Auslandsvertretungen vor Ort verifiziert werden und in die einschlägigen Bundesministerien zurück kommuniziert werden. Dort wird so die Entscheidungsgrundlage für zukünftige Unterstützungs- oder Abhilfemaßnahmen verbreitert. Eine zentrale Koordinationsstelle innerhalb der Ministerialverwaltung für solche Fälle wäre wünschenswert. Im Falle von erkennbaren menschenrechtswidrigen Praktiken sollten Demarchen der Auslandsvertretungen bei den Behörden des Gaststaates zugunsten der entsprechenden Investoren unterbleiben. Das Ziel der Außenwirtschaftsförderung muss dann hinter den menschenrechtlichen Anliegen zurückstehen. Anderenfalls kann unter den oben dargestellten Voraussetzungen der Beihilfe auch eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit Deutschlands entstehen.

b) BMWI/BMZ

Im Bereich der Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit sollte der Vergabe staatlicher Ausfallbürgschaften, Kredite oder sonstiger größerer Projektmittel ein *human rights impact assessment* vorausgehen. Wenn ein Investitionsprojekt vorhersehbar zu Menschenrechtsverletzungen im Ausland führen wird, kann die Gewährung einer staatlichen Ausfallbürgschaft oder eines KfW-Kredites eine rechtswidrige Beihilfehandlung zu einem Völkerrechtsverstoß des Gaststaates darstellen. Im Bereich der bilateralen Investitionsschutzverträge sollten Vertragsklauseln vermieden werden, die das Vermögen des Gaststaates beschränken, seinen Regulierungspflichten aus menschenrechtlichen Schutzpflichten nachzukommen. Es sollte zudem in Anlehnung an die norwegische Praxis eine menschenrechtsfreundliche Überarbeitung der von

Deutschland bereits geschlossenen bilateralen Investitionsschutzverträge angestrebt werden. Dies stellt eine Möglichkeit dar, die allgemeine Kooperationspflicht zur weltweiten Verwirklichung der Menschenrechte bilateral zu konkretisieren. Staatliche Interventionen Deutschlands bei den Behörden des Gaststaates auf der Grundlage von bilateralen Investitionsschutzabkommen sollten ebenfalls erst nach Prüfung der menschenrechtlichen Auswirkungen eines solchen Vorgehens durchgeführt werden. Hier wäre eine enge Abstimmung zwischen dem BMWI, dem AA (Menschenrechtsreferat/Länderreferat u. Auslandsvertretung) und dem BMZ erforderlich.





5. Literaturverzeichnis

- Alston, Philip/ Quinn, Gerard 1987: The nature and scope of States parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: *Human Rights Quarterly* 9 (2): 156-229.
- Coomans, Alphonsus 2004: Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Alphonsus Coomans/ Menno Kamminga (Hrsg.) 2004: *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp: 183-199.
- Craven, Matthew C. R. 1995: *The international covenant on economic, social and cultural rights. A perspective on its development*, Oxford.
- De Schutter, Olivier 2006: *Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations*. Seminar of the Office of the UN-High Commissioner for Human Rights, 03.-04.11.2006, Brüssel.
- Eide, Asbjörn 1989: Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach, in: *Human Rights Law Journal*, 10 (1-2): 35-51.
- Eide, Asbjörn (Hrsg.) 1995: *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, Dordrecht.
- Epiney, Astrid 2005: Umweltvölkerrechtliche Rahmenbedingungen für Entwicklungsprojekte, in: Werner Meng et al. (Hrsg.): *Das internationale Recht im Nord-Süd-Verhältnis*. Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heidelberg.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 1987: Mathieu-Mohin & Clerfayt gegen Belgien, Urteil vom 02.03.1987, Ser. A Nr. 113.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 2001: Bankovic und Andere gegen Belgien und 16 weitere Konventionsstaaten, Entscheidung vom 12.12.2001.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 2004: Issa und Andere gegen Türkei, Urteil vom 16.11.2004.
- Frowein, Jochen Abr./ Peukert, Wolfgang 2009: *Europäische Menschenrechts-Konvention: EMRK-Kommentar*, Kehl.
- Hamm, Brigitte 2008: *Menschenrechte und Privatwirtschaft in den UN*, in: Vereinte Nationen, S. 219-224.
- International Court of Justice (I.C.J.) 2004: *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, Gutachten vom 09.07.2004, I.C.J. Reports 2004, 136.
- Klein, Eckart 2000: The Duty to Protect and Ensure Human Rights Under the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Eckart Klein (Hrsg.) 2000: *The duty to protect and to ensure human rights*, Berlin: 295-318.

- Kälin, Walter/ Künzli, Jörg 2009: The law of international human rights protection, Oxford.
- Künnemann, Rolf 2004: Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Alphonsus Coomans/ Menno Kamminga (Hrsg.) 2004: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerp: 201-231.
- Lauterpacht, Hersch 1950: International Law and Human Rights, London.
- Lawson, Rick 2004: Life after Bankovic: On the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights, in: Alphonsus Coomans/ Menno Kamminga (Hrsg.) 2004: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerp: 83-123.
- Meng, Werner 1994: Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, Berlin/ Heidelberg.
- Nolte, Georg/ Aust, Helmut Philipp 2009: Equivocal helpers, complicit states, mixed messages and international law, in: The International and Comparative Law Quarterly: 1-30.
- Rensmann, Thilo 2007: Wertordnung und Verfassung - Das Grundgesetz im Kontext grenzüberschreitender Konstitutionalisierung, Tübingen.
- Riedel, Eibe 2002: Art. 55 c UN-Charta (Kommentierung), in: Bruno Simma (Hrsg.): The Charter of the United Nations – A Commentary, Oxford.
- Scheinin, Martin 2004: Extraterritorial Effect of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Alphonsus Coomans/ Menno Kamminga (Hrsg.) 2004: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerp: 73-81.
- Schläppi, Erika 1998: Menschenrechte in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Chancen und Grenzen aus völkerrechtlicher Sicht, Baden-Baden/ Bern.
- Schwelb, Egon 1968: Civil and Political Rights – The International Measures of Implementation, in: American Journal of International Law 62: 827.
- Sepúlveda, María Magdalena 2003: The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural rights, Antwerpen.
- Sepúlveda Carmona, María 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: 86-109.
- Shue, Henry 1980: Basic Rights, subsistence, affluence & U.S. foreign policy, Princeton (NJ).
- Skogly, Sigrun 2006: Beyond national borders: States' human rights obligations in international cooperation, Antwerpen.
- Sornarajah, Muthucumaraswamy 2004: The International Law on Foreign Investment, Cambridge.





- United Nations 1999: Committee on the Elimination of Discrimination against Women: General Recommendation No. 24 (20th session), <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm> (25.10.2009).
- United Nations 2007: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises – Addendum, UN Doc. A/HRC/4/35/Add.1 vom 13.02.2007.
- United Nations 2009: Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, UN Doc. A/HRC/11/13 vom 22.04.2009.
- United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 1998: Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, UN Doc. E/C.12/1997/10 vom 01.01.1998, Ziff. 284-317.
- United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 1999: General Comment No. 12 - The right to adequate food (art. 11), UN Doc. E/C.12/1999/5 vom 12.05.1999.
- United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 2000: General Comment No. 14 - The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/2000/4 vom 11.08.2000.
- United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 2000a: Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Australia, UN Doc. E/C.12/1/Add.50 vom 11.09.2000.
- United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 2001: Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Italy, UN Doc. E/C.12/2000/21 vom 01.01.2001, Ziff. 107-142.
- United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 2001a: Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Finland, UN Doc. E/C.12/2000/21 vom 01.01.2001, Ziff. 427-462.
- United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 2003: Economic, Social and Cultural Rights - Draft norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12 vom 30.05.2003.
- United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 2003a: General Comment No. 15 - The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/2002/11 vom 20.01.2003.
- United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 2004: Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Ecuador, UN Doc. E/C.12/1/Add.100 vom 07.06.2004.
- United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 2005: Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights

– China (including Hong Kong and Macao), UN Doc. E/C.12/1/Add.107 vom 13.05.2005.

United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 2006: General Comment No. 18 - The Right to Work, UN-Doc. E/C.12/GC/18 vom 06.02.2006.

United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 2006a: Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Bosnia and Herzegovina, UN Doc. E/C.12/BIH/CO/1 vom 24.01.2006.

United Nations, Economic and Social Council (EcoSoc) 2008: General Comment No. 19 – The right to social security (art. 9), UN Doc. E/C.12/GC/19 vom 04.02.2008.

United Nations, International Convention On the Elimination Of all Forms of Racial Discrimination (CERD) 2000: General Recommendation No. 27 of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Discrimination against Roma, UN Doc. A/55/18 o.D.: 154ff.

United Nations, International Convention On the Elimination Of all Forms of Racial Discrimination (CERD) 2004: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Suriname, UN Doc. CERD/C/64/CO/9 vom 28.04.2004.

United Nations, International Convention On the Elimination Of all Forms of Racial Discrimination (CERD) 2007: Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Nigeria, UN Doc. CERD/C/NGA/CO/18 vom 27.03.2007.

United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR) 2003: Concluding observations of the Human Rights Committee – Israel, UN Doc. CCPR/CO/78/ISR vom 21.08.2003.

United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR) 2004: General Comment No. 31 [80] - The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 vom 26.05.2004.

United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR) 2006: Concluding observations of the Human Rights Committee - United States of America, UN Doc. CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1 vom 18.12.2006.

Wenzel, Nicola 2008: Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.) 2008: The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford. Online edition, www.mpepil.com (29.10.2009).

Wolfrum, Rüdiger 2002: Art. 1 UN-Charta (Kommentierung), in: Bruno Simma (Hrsg.): The Charter of the United Nations – A Commentary, Oxford.

Zerk, Jennifer A. 2008: Multinationals and corporate social responsibility: Limitations and opportunities in international law, Cambridge.



Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), das im Jahr 1990 gegründet wurde, ist eine Forschungseinrichtung der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen am Campus Duisburg. Es kooperiert eng mit der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn, die 1986 auf Initiative des früheren Bundeskanzlers und Friedensnobelpreisträgers Willy Brandt gegründet wurde.

Das INEF verbindet wissenschaftliche Grundlagenforschung mit anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung in folgenden Bereichen: Global Governance und menschliche Sicherheit, fragile Staaten, Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung sowie Entwicklung, Menschenrechte und Unternehmensverantwortung.

Der spezifische Ansatz des INEF, das als einziges Forschungsinstitut in Deutschland Fragen an der Schnittstelle von Entwicklung und Frieden bearbeitet, spiegelt sich auch im breiten Spektrum der Drittmittelgeber wider. Das INEF führt, oft in Kooperation mit nationalen sowie internationalen Partnern, eigene Forschungsprogramme durch und erschließt systematisch internationale Expertise und Weltberichte. Projekte führt das INEF auch für nicht-staatliche Organisationen (NGOs) und NGO-Netzwerke durch. Das Institut ist in ein internationales Forschungsnetzwerk eingebettet.

Leitung und Vorstand

Direktor: Prof. Dr. Tobias Debiel

Wissenschaftliche Geschäftsführerin: Dr. Cornelia Ulbert

Vorstand: Prof. Dr. Tobias Debiel (Sprecher); Prof. Dr. Thomas Heberer (stellv. Sprecher); Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt; Prof. Dr. Gerhard Bäcker (Dekan der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften); Dr. Brigitte Hamm; Prof. Dr. Christof Hartmann; Anja Kopyra; Prof. Dr. Claus Leggewie; Prof. Dr. Dirk Messner; Prof. Dr. Werner Pascha; Ursula Schürmann; Prof. PhD. Karen Shire; Prof. Dr. Harald Welzer; Prof. Dr. Lothar Zechlin; beratend: apl. Prof. i.R. Michael Bohnet; Prof. i.R. Othmar Haberl; Prof. i.R. Dr. Peter Meyns; Prof. em. Dr. Franz Nuscheler.



UNIVERSITÄT DUISBURG-ESSEN
FAKULTÄT FÜR GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN



Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Geibelstraße 41, D - 47057 Duisburg
Telefon +49 (203) 379 4420, Fax +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

ISBN: 978-3-9813367-4-0