

**Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre
Hilfe**

Thema: “Extraterritoriale Staatenpflichten”

17. Dezember 2008

Beantwortung der Fragen zum Komplex 3:
Extraterritoriale Staatenpflichten und wirtschaftliches Handeln

Dr. Brigitte Hamm
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Geibelstr. 41
47057 Duisburg

0203-3794426
brigitte.hamm@uni-due.de

1.) Welche Bedeutung haben extraterritoriale Staatenpflichten im Hinblick auf transnationale Unternehmen für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Menschen?

Die Bedeutung extraterritorialer Staatenpflichten für die Respektierung und Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte (WSK-Rechte) durch transnationale Konzerne (TNK) ist generell hoch. Als ein wesentlicher Bestandteil der wirtschaftlichen Globalisierung sind zunehmend transnationale Aktivitäten, d. h. die Überschreitung nationaler Territorien, durch Unternehmen zu benennen. Im Kontext des internationalen Menschenrechtssystems leiten sich daraus spezielle Staatenpflichten für die so genannten *home states*, d. h. jene Staaten, in denen TNK einen Hauptsitz haben, ab, die auch als extraterritoriale Staatenpflichten bezeichnet werden. Die rechtliche Grundlage für diese Staatenpflichten wird im Allgemeinen mit der UN-Charta (Artikel 55 und 56) und im Speziellen mit dem Sozialpakt (Artikel 2) begründet.

Charta der Vereinten Nationen

Artikel 55

Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen [...], fördern die Vereinten Nationen [...]

c) die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.

Artikel 56

Alle Mitgliedstaaten verpflichten sich, gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Artikel 55 dargelegten Ziele zu erreichen.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Artikel 2

(1) Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen, die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.

Beide Verträge formulieren sowohl eine staatliche Eigen- als auch eine Kollektivverantwortung für die Verwirklichung der Rechte des Paktes. Die Staatenpflichten sind somit nicht territorial beschränkt.

2.) Werden bi- und multilaterale Handels- und Finanzabkommen auf ihre Auswirkungen auf die WSK- Rechte von Menschen hin überprüft? Welchen Handlungsbedarf gibt es hier? Bei wem liegt die Verantwortung im Fall von Verstößen gegen die Menschenrechte?

Im Unterschied zu Umweltbelangen und Verbraucherstandards (Codex Alimentarius) sind Menschenrechte bisher nicht in bi- und multilaterale Handels- und Finanzabkommen integriert. Eine solche Verknüpfung wird jedoch von NGOs angestrebt. So wurde bereits auf dem **Internationalen NRO-Forum Wien plus 5**, das fünf Jahre nach der Wiener Weltmensenrechtskonferenz im Juli 1998 in Ottawa stattfand, gefordert, dass internationale Handelsabkommen Arbeitnehmerrechte nicht gefährden dürfen.

Von zivilgesellschaftlicher Seite wird auch gefordert, dass ein Menschenrechtsansatz bei Verhandlungen und vor Einführung von Handelsabkommen in der Arbeit der Welthandelsorganisation (WTO) Anwendung findet.

3.) Welche menschenrechtlichen Verpflichtungen ergeben sich für Transnationale Unternehmen, die im Ausland tätig sind? Ist auch die Verantwortlichkeit von Regierungen für Menschenrechtsverletzungen hier anzunehmen und mit welchen Maßnahmen können Regierungen sicherstellen, dass Unternehmen die jeweils in ihren Heimatländern bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen einhalten?

Frage 3.) adressiert drei Themenfelder, nämlich die Verantwortung von Unternehmen, die Verantwortung von Regierungen und schließlich entsprechende Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Unternehmen die Menschenrechtstandards ihrer Heimatländer auch im Ausland einhalten.

John Ruggie, der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen, hat in seinem Abschlussbericht (2008) ein Policy Framework mit drei Dimensionen vorgelegt. Dabei unterscheidet er zwischen

- der staatlichen Schutzpflicht (*state duty to protect*),
- der Verantwortung von Unternehmen die Menschenrechte zu achten (*responsibility to respect*),
- Zugang zu Rechtsmitteln bei Menschenrechtsverletzungen (*access to remedy*).

Für die Verantwortung von Unternehmen fordert Ruggie eine aktive Menschenrechtspolitik des Unternehmens ein, die nach dem Prinzip der Sorgfaltspflicht (*due diligence*) zu gestalten ist. Dieses umfasst die Forderungen, dass Unternehmen die Menschenrechtssituation in einem Land kennen und sich damit auseinandersetzen, welche Auswirkungen die eigenen Aktivitäten in diesem Kontext haben können. Darüber hinausgehend fordert Ruggie, dass Unternehmen prüfen, inwiefern durch Kontakte und Partnerschaften die Gefahr der indirekten Mittäterschaft bei Menschenrechtsverletzungen besteht. Diese Risikoabschätzung

ist nach Ruggie bereits vor der Aufnahme von Geschäftsaktivitäten, am besten durch ein so genanntes Human Rights Impact Assessment durchzuführen. Der Ansatz von Ruggie lässt sich als Mindeststandard charakterisieren, den alle Unternehmen einzuhalten haben. Er ist somit normativ verpflichtend. Darüber hinausgehend existieren auch abhängig von der Lage in einem Land und den Einflussmöglichkeiten von Unternehmen weitere menschenrechtliche Verantwortungen, die beispielsweise von der Business Leaders' Initiative on Human Rights als erwartet bzw. wünschenswert charakterisiert werden. Hierzu zählt beispielsweise ein Menschenrechtsansatz für das Recht auf Gesundheit, den einige Pharmaunternehmen anerkennen, indem sie den Zugang zu einem funktionierenden Gesundheitswesen unterstützen.

Der Sozialpakt verpflichtet Deutschland grundsätzlich, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Ressourcen mit anderen Staaten zusammenzuarbeiten, um die WSK-Rechte weltweit zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Die Mitgliedschaft bei den OECD-Leitsätzen unterstreicht diese Verpflichtung. Sollte also durch den Unternehmenssitz in Deutschland eine generelle Einflussmöglichkeit auf die Unternehmensaktivitäten durch die deutsche Regierung gegeben sein, so besteht eine Verpflichtung zur Wahrnehmung dieses Einflusses. Völkerrechtlich uneinheitlich werden Fälle beurteilt, in denen rechtlich eigenständige Tochtergesellschaften für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Generell stellt sich auch hier die Frage der Einflussmöglichkeit durch den deutschen Mutterkonzern. Ist diese generell gegeben, so wird eine Pflicht in der Regel befürwortet. Die rechtliche Verantwortung des transnationalen Unternehmens folgt hierbei nur indirekt aus dem Menschenrechtsvertragsrecht: Die Pflicht besteht generell nur für Staaten, allerdings schließt die Schutzpflicht des Staates die Unterbindung von Menschenrechtsverletzungen durch Dritte mit ein.

Die deutsche Regierung kann insbesondere durch nationale Gesetzgebung sicherstellen, dass deutsche Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Ausland zur Verantwortung gezogen werden können. Zugleich greifen hier auch Maßnahmen, die John Ruggie im Kontext der extraterritorialen Staatenpflichten vorschlägt. Hierbei nennt er insbesondere die stärkere Bindung von Exportkrediten an die Achtung der Menschenrechte sowie eine Reform der Bilateralen Investitionsabkommen und der so genannten Host Government Agreements, damit diese zunächst ‚reinen‘ Investitionsschutzabkommen auch stärker die Rechte der betroffenen Menschen berücksichtigen.

4.) Wie kann bei internationalen Wirtschaftsabkommen (z.B. im Rahmen von WTO, IWF, Weltbank) sichergestellt werden, dass diese mit den menschenrechtlichen

Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten konform laufen? Wie weit gehen dabei die menschenrechtlichen Schutzgarantien? Hängt das Ausmaß der Schutzverpflichtung der einzelnen Staaten auch vom Umfang des Einflusses ab, den die einzelnen Mitgliedsstaaten innerhalb der Organisation haben?

Grundsätzlich besteht eine menschenrechtliche Verantwortung der internationalen Organisationen, wenn diese eine Rechtspersönlichkeit nach internationalem Recht besitzen. Indirekt wird diese Verantwortung jedoch von den Mitgliedstaaten durch ihre Beiträge und Entscheidungen innerhalb der Organisation getragen. Staaten haben damit die Verpflichtung, durch ihre Einflussnahme, beispielsweise durch Entscheidungen der Exekutivdirektoren bei der Weltbank, Menschenrechte zu schützen. Das Ausmaß der Schutzverpflichtung hängt jedoch wesentlich vom Umfang des Einflusses ab, den die jeweiligen Mitgliedsstaaten innerhalb der Organisationen haben.

In Bezug auf multilaterale Entwicklungsbanken haben die zivilgesellschaftlichen Organisationen Brot für die Welt, FIAN und Evangelischer Entwicklungsdienst (EED) anhand von Fallstudien Vorschläge gemacht, wie sichergestellt werden kann, dass die von internationalen Organisationen (z. B. Weltbank) finanzierten Projekte mit menschenrechtlichen Verpflichtungen konform laufen¹. So sollte eine regelmäßige Überprüfung der Projektvorhaben hinsichtlich ihrer menschenrechtsrelevanten Folgen in der Phase der Projektbewilligung stattfinden. Ein solches Mainstreaming von Menschenrechten könnte etwa innerhalb der Exekutivdirektorien multilateraler Entwicklungsbanken zur festen Grundlage für die Entscheidungsfindung gemacht werden. Generell sollten Entscheidungsprozesse und Projektdurchführung durch die Organisationen ausreichend transparent gestaltet und zudem extern evaluiert werden, insbesondere auch unter Bezugnahme auf den Schutz von Menschenrechten.

Handelsabkommen innerhalb der WTO sollten ebenfalls den Vorrang des Schutzes der Menschenrechte explizit vorsehen und entsprechend ausgestaltet werden. Derzeit spiegeln Bestimmungen der WTO nach Ansicht verschiedener NGOs sowie auch der früheren *Unterkommission der Vereinten Nationen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte* nicht die grundlegende Natur und Unteilbarkeit der Menschenrechte wider. Als problematisch werden in diesem Zusammenhang insbesondere die Mindeststandards für Patentschutz im Abkommen über handelsbezogene Rechte an geistigem Eigentum (TRIPs, Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) gesehen, die von allen WTO-Mitgliedern in nationales Recht überführt werden müssen. Die Ausnahmeregelungen sind

¹ Brot für die Welt/ EED/ FIAN: Deutschlands menschenrechtliche Verpflichtung in multilateralen Entwicklungsbanken. Einführung und Fallstudie von drei Projekten in Tschad, Ghana und Pakistan. 2007.

hierbei nach Ansicht der Unterkommission zu eng umrissen, wodurch insbesondere der Schutz des Rechtes auf Teilhabe am wissenschaftlichen Fortschritt sowie der Rechte auf Nahrung und auf Gesundheit beeinträchtigt würde.

Auf nationaler Ebene sollte aus Sicht der drei oben genannten Organisationen die deutsche Regierung regelmäßig dem Bundestag und der Öffentlichkeit über die Entscheidungen von Exekutivdirektoren in multilateralen Entwicklungsbanken zu wichtigen Projekten berichten. Darüber hinaus wird es als notwendig erachtet, die Beschwerdemechanismen für Einzelpersonen gegenüber internationalen Organisationen zu untersuchen. Teil der Anerkennung betroffener Menschen als Rechtsinhaber müsse es auch sein, die Möglichkeit der Durchsetzung von Entschädigungsansprüchen sicherzustellen. Bei der Berichterstattung an die entsprechenden UN-Vertragsausschüsse sollten Regierungen zudem Schwierigkeiten bei der Wahrnehmung ihrer Schutzpflichten innerhalb der Organisationen thematisieren.

5.) An welche Staatenpflichten bzw. Schutzverpflichtungen kann angeknüpft werden, wenn Transnationale Unternehmen ihre Geschäftserfolge durch Menschenrechtsverletzungen erzielen (z.B. durch günstige Preise der Zulieferunternehmen, die durch Kinderarbeit realisiert werden)?

Wie bereits aus der Antwort auf die Frage 3.) hervorgeht, besteht eine Staatenpflicht, um die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen zu steuern und sicherzustellen, dass Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen unterbleiben. Unter den drei Dimensionen seines Policy Frameworks betont der UN-Sonderberater, John Ruggie, den Vorrang der *state duty to protect*.

Eine solche Staatenpflicht, die Menschenrechte vor Verletzungen durch Dritte zu schützen geht aus dem Sozialpakt hervor, wie dies im General Comment 31 des Ausschusses für diesen Vertrag zum Menschenrecht auf Wasser konkretisiert wird:

Die Schutzpflicht erfordert, dass die Vertragsstaaten Dritte daran hindern, in irgendeiner Weise in das Recht auf Wasser einzugreifen. „Dritte“ bedeutet Individuen, Gruppen, Unternehmen und andere Rechtssubjekte sowie deren Vertreter/innen. Die Verpflichtung beinhaltet unter anderem, notwendige und effektive gesetzgeberische oder andere Maßnahmen zu treffen, um zum Beispiel Dritte davon abzuhalten, einen gleichberechtigten Zugang zu Wasser zu verhindern; Wasser zu verschmutzen und Wasserressourcen, einschließlich natürlicher Quellen, Brunnen und anderen Wasserverteilungssystemen, ungerecht auszubeuten.

Grundsätzlich besteht eine Verpflichtung des so genannten Gaststaates, Menschenrechtsverletzungen auf seinem Territorium durch entsprechende

Schutzmaßnahmen zu verhindern. Wenn es sich um ein Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland handelt, kann auch eine Pflicht des deutschen Staates abgeleitet werden, gegen ein solches Unternehmen vorzugehen. Zudem besteht – wie bereits erwähnt – laut Artikel 2 des Sozialpaktes die Pflicht zur Zusammenarbeit der Staaten zur Unterbindung der Menschenrechtsverletzungen. Darüber hinausgehend begründet das Verbot der Kinderarbeit durch die ILO-Kernarbeitsnormen eine Staatenpflicht von universaler Geltung.

Die deutsche Regierung kann die Regelbefolgung durch unterschiedliche Maßnahmen anstreben. Diese reichen vom Dialog (z. B. im Kontext der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen oder auch im Rahmen des Runden Tisch Verhaltenskodizes) bis hin zum Entzug von Exportkrediten.

Viele deutsche Unternehmen haben das Verbot der Kinderarbeit in ihren Verhaltenskodizes verankert. Allerdings stellt die Durchsetzung dieses Verbotes in der gesamten Zulieferkette häufig ein Problem dar. Wichtig erscheint es, dass Unternehmen dabei nicht nur an ihre Reputation denken, sondern dass Rahmenbedingungen geschaffen werden, die Kinderarbeit überflüssig machen.

6.) Verstößt Deutschland gegen seine eingegangene Schutzpflicht, indem es nicht tätig wird, wenn Regierungen und/oder transnationale Unternehmen mit Sitz in Deutschland Menschenrechte, auch WSK-Rechte von Menschen in anderen Staaten verletzen, z.B. bei Vertreibungen, Zwangsumsiedlungen, Umweltverschmutzung, Ausbeutung etc.?

Im Falle von TNK, die ihren Sitz in Deutschland haben und für Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten verantwortlich gemacht werden, besteht eine Verpflichtung für den deutschen Staat, diesen Verletzungen entgegenzuwirken. Die aus dem Sozial- und Zivilpakt hervorgehenden positiven Verpflichtungen Deutschlands werden nur dann erfüllt, wenn Einzelpersonen vor Verletzungen nicht nur durch den Staat, sondern auch durch Private geschützt sind. Wenn die Paktrechte durch private Akteure (z. B. TNK) beeinträchtigt werden können, so besteht eine Pflicht des Staates, einer Rechtsverletzung entgegenzuwirken, insbesondere durch Gesetzgebung. Die zu ergreifenden Maßnahmen müssen dabei angemessen und dergestalt vorgenommen werden, dass menschenrechtlicher Schaden verhindert, sanktioniert und die Möglichkeit zur rechtlichen Wiedergutmachung gewährleistet wird.²

² vgl. General Comments Nr. 31.

Insbesondere liegt dann ein Verstoß gegen die Staatenpflichten vor, wenn die Handlungen des Unternehmens durch aktiven staatlichen Einfluss gefördert werden, etwa durch die Bereitstellung von Exportkreditgarantien.

Im Falle von Regierungen, die innerhalb ihres Territoriums Menschenrechte verletzen, kann ein Verstoß gegen die Schutzpflicht dann vorliegen, wenn ein Einfluss Deutschlands auf den rechtsverletzenden Staat bzw. die Nichtachtung der Menschenrechte besteht. Ein Beispiel können hier bilaterale Investitionsabkommen darstellen, die einen gesetzlichen Schutz von Menschenrechten durch den *host state* behindern. Besteht ein solcher Einfluss nicht, so sollte dennoch die deutsche Regierung aktiv bestrebt sein, durch internationale Zusammenarbeit andere Regierungen bei der Wahrnehmung ihrer Schutzverpflichtungen zu unterstützen. Während also eine Universalverantwortung Deutschlands für Menschenrechtsverletzungen in anderen Staaten nicht generell einklagbar ist, so besteht dennoch die Pflicht, im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten durch Kanäle der internationalen Zusammenarbeit solchen Menschenrechtsverletzungen entgegenzuwirken.

Auch im Falle einer Zusammenarbeit einer Regierung im Ausland mit einem transnationalen Unternehmen mit Sitz in Deutschland kann eine Schutzverpflichtung des deutschen Staates begründet werden, wie am Beispiel des Ilisu-Staudamm-Projekts im Südosten der Türkei verdeutlicht werden kann. Durch den Bau des Staudamms ist die Existenzgrundlage von mehr als 55.000 Menschen gefährdet, die ihre Heimatdörfer verlassen müssen. Mit der Beteiligung deutscher Sparkassen, der Deka-Bank sowie der Baufirma Züblin am Bau des Staudamms besteht eine aktive Beteiligung deutscher Unternehmen. Die deutsche Regierung ist daher verpflichtet, im Rahmen ihrer Möglichkeiten den Schutz der durch dieses Projekt gefährdeten Menschenrechte sicherzustellen. Diese Verpflichtung umfasst neben der Bemühung zum Dialog mit der türkischen Regierung auch die mögliche Einflussnahme auf die deutschen Unternehmen. In einem besonderen Maße hätte die geplante Hermesbürgschaft für die Firma Züblin als Verstoß gegen die deutschen Paktverpflichtungen interpretiert werden können. Ein Ausstieg Deutschlands entspricht damit der bestehenden Staatenpflicht.

7.) Inwiefern können transnationale Unternehmen mit Sitz in Deutschland für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen in D juristisch belangt werden? Ist die deutsche Justiz verpflichtet, gegen deutsche Unternehmen vorzugehen, falls dringende Verdachtsmomente für von deutschen Unternehmen im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen vorliegen?

John Ruggie betont in seinem Report den Aspekt der *litigation* und des *access to remedy*, also den Zugang zu Rechtsmitteln im Falle von Menschenrechtsverletzungen, als zentralen Bestandteil der Verantwortung der Staaten und der internationalen Staatengemeinschaft. In Deutschland besteht generell die Möglichkeit, TNK mit Sitz in Deutschland für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen juristisch zu belangen. Inwiefern dies umsetzbar ist, hängt jedoch stark vom jeweiligen Einzelfall ab, insbesondere von der Rechtslage des Staates, in dem die Menschenrechtsverletzung stattfindet sowie vom Grad der rechtlichen und wirtschaftlichen Eigenständigkeit des im Ausland tätigen Unternehmensteils bzw. der Tochtergesellschaft. Durch den Beitritt Deutschlands zum Internationalen Strafgerichtshof ist eine Verpflichtung der deutschen Justiz dann gegeben, wenn Unternehmen für *Menschenrechtsverbrechen* verantwortlich sind.

Bisher werden rechtliche Anknüpfungspunkte in Deutschland insbesondere im Wettbewerbsrecht und im Rechtsgüterschutz gesehen. Generell steigt mit dem Umfang der Kontrolle durch das „herrschende“ Unternehmen in Deutschland auch die Möglichkeit, juristisch gegen dieses Unternehmen vorzugehen (vgl. Kocher, 2003). Im häufigen Fall von rechtlich eigenständigen Tochtergesellschaften sind aber juristische Schritte in Deutschland dennoch möglich, wenn ein faktischer Einfluss des deutschen Mutterunternehmens nachweisbar ist. Beispielsweise könnte ein Unternehmen für eine unerlaubte Handlung mit der Folge eines Schadensersatzanspruchs aus §§ 823ff. BGB für die Betroffenen belangt werden. Dies wäre auch dann möglich, wenn die Geschädigten in keinem Vertragsverhältnis mit diesem Unternehmen stehen, die Verletzung ihrer Rechte jedoch auf Handlungen in Deutschland, etwa Entscheidungen der Unternehmensführung direkt zurückgeführt werden können (sog. Tatortprinzip).

Im Unterschied zu einigen anderen Staaten, insbesondere den USA und Großbritannien, liegen bisher in Deutschland keine nennenswerten Fälle der juristischen Verfolgung von TNK für Menschenrechtsverletzungen im Ausland vor. Die Gründe hierfür werden insbesondere in der deutschen Rechtstradition und im Verfahrensrecht gesehen. In den USA ist in diesem Zusammenhang etwa die hohe Bedeutung von Sammelklagen im öffentlichen Interesse zu sehen. Generell stellt Ruggie einen weltweiten Trend fest, staatliche Pflichten im Hinblick auf Menschenrechte und die juristische Verfolgung von Unternehmenspraktiken stärker wahrzunehmen. Die USA und Großbritannien können als Voreiter dieses Trends gesehen werden, jedoch gibt es auch in Deutschland zunehmende Bemühungen von Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen juristisch für Menschenrechtsverletzungen im Ausland zur Verantwortung zu ziehen.

8.) Bei wem liegt die Verantwortung im Fall von Verstößen gegen menschenrechtliche Verpflichtungen – beim Herkunftsstaat des Unternehmens oder beim Unternehmen selbst? Können Unternehmen Völkerrechtssubjekte sein?

Die Verantwortung im Fall von Verstößen liegt zunächst bei dem Staat, in dem die Menschenrechtsverletzung stattfindet (*host state*) und sekundär beim Herkunftsstaat des Unternehmens. Unternehmen können derzeit nicht *direkt* Völkerrechtssubjekte sein. Die Verantwortung der Unternehmen muss aber indirekt aus internationalem Vertragsrecht abgeleitet werden. So ergibt sich aus der staatlichen Schutzpflicht auch die Notwendigkeit, im Falle von Verletzungen durch Dritte (z.B. Unternehmen) im Rahmen der Möglichkeiten regulierend einzugreifen. Wird diese Verantwortung nicht durch den *host state* wahrgenommen, so muss der Herkunftsstaat des Unternehmens seiner Schutzpflicht nachkommen.

9.) Inwieweit fallen PPP-Projekte in den Verantwortungsbereich des/der beteiligten Staaten?

Public-Private Partnerships fallen in den Verantwortungsbereich aller am Projekt beteiligten Staaten. Durch die aktive Unterstützung oder direkte Beteiligung sind sie zum Schutz der durch das Projekt tangierten Menschenrechte in besonderem Maße verpflichtet. Verletzen die Projekte Menschenrechte, so liegt ein Verstoß gegen die staatlichen Schutzpflichten vor.

10.) Gibt es eine positive Auslegung der extraterritorialen Staatenpflichten, aus der Ansprüche auf eine Besserstellung der Lebenssituation für die dort lebenden Menschen abgeleitet werden können (Einklagbarkeit des Rechts)?

Siehe hierzu Antwort auf Frage 14

11.) Könnte Deutschland im aktuellen Fall des türkischen Ilisu-Staudammprojektes und den damit zusammenhängenden Menschenrechtsverletzungen deshalb zur Rechenschaft gezogen werden, weil Deutschland für das Projekt Kreditgarantien übernommen hat und damit menschenrechtliche Schutzpflichten hat und wie kann die Bundesregierung Exportgarantien und Investitionsschutzabkommen menschenrechtskonform gestalten und so ihre extraterritorialen Staatenpflichten einhalten?

Deutschland könnte für Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem Bau des Ilisu-Staudammes zur Rechenschaft gezogen werden, wenn für das Projekt Kreditgarantien übernommen würden. Da Exportkreditgarantien und Investitionsschutzabkommen einen wesentlichen Beitrag zur Realisierung derartiger Projekte darstellen, sollten diese

Instrumente so gestaltet werden, dass der Schutz der Menschenrechte in allen geförderten Projekten sichergestellt ist. Hierfür ist generell das Streben nach Kohärenz zwischen deutscher Entwicklungszusammenarbeit und Außenwirtschaftsförderung von hoher Bedeutung. Im Bezug auf die Exportkreditgarantien durch die Euler Hermes Kreditversicherungs-AG sollte eine Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfung für alle beantragten Bürgschaften verpflichtend sein. Insbesondere könnte ein menschenrechtliches Impact Assessment für alle Exportkreditgarantien zu einer Vermeidung von Verstößen gegen die Schutzpflichten beitragen. Darüber hinaus könnten entsprechende generelle Ausschlusskriterien (z.B. Atom, Rüstung, Umsiedlung) für Exportkreditgarantien festgelegt werden. Bei der Vergabe ist zudem eine ausreichende Transparenz sicherzustellen, um das Erkennen möglicher menschenrechtlicher Schwachstellen durch die Öffentlichkeit zu ermöglichen. Eine wirksame parlamentarische Kontrolle der Vergabekriterien sollte ebenfalls gewährleistet sein. Zusätzlich sollte eine aktive Bevorzugung nachhaltiger Exporte bei der Förderung angestrebt werden.

Im Bezug auf bilaterale Investitionsabkommen hat etwa das *International Institute for Sustainable Development (IISD)* ein Modellabkommen erarbeitet, das Aspekte des Menschenrechtsschutzes systematisch integriert. Dieses Modell könnte auch für deutsche Abkommen zur Grundlage gemacht werden.

13.) Wie beurteilen Sie die Arbeit der Deutschen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze, beispielsweise im „Continental-Fall“ oder im „Bayer-Fall“?

Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen stellen derzeit vermutlich das wichtigste Instrument zur Steuerung transnationaler Konzerne dar, weil durch die Einrichtung der Nationalen Kontaktstellen (NKS) ein wichtiger Beschwerde- und Vermittlungsmechanismus errichtet wurde. Im Kommentar zum Kapitel Allgemeine Grundsätze wird auch die Achtung der Menschenrechte von den Unternehmen eingefordert.

Deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen üben Kritik an der Arbeit der NKS, u. a. weil diese eine sehr enge Auslegung des so genannten Investment Nexus vornehme und dadurch wichtige Fälle zurückgewiesen würden. Aus der Sicht zivilgesellschaftlicher Kritiker soll die Bundesregierung die NKS neu strukturieren und dabei für eine größere institutionelle Unabhängigkeit zu außenwirtschaftlichen Interessen Deutschlands sorgen. Dabei sollten auch bestehende Strukturen anderer OECD-Länder und v. a. Großbritanniens und der Niederlande Berücksichtigung finden. Sie fordern, eine nationale Überprüfungsinstanz für OECD-Beschwerdefälle. Diese sollte bei kontroversen Entscheidungen der NKS oder bei

Unzulänglichkeiten im Verfahren die strittigen Fragen aufgreifen. In seinem Abschlussbericht identifiziert der UN Sonderberater Ruggie ebenfalls strukturelle Schwächen in der Arbeit der Nationalen Kontaktstellen. Auch aus seiner Sicht führt die teilweise oder gänzliche Anbindung an ein Wirtschaftsministerium, wie dies in Deutschland der Fall ist, zwangsläufig zu einem Interessenskonflikt. Weitere Schwächen sieht er in fehlenden Ressourcen zur Untersuchung eines Falles, einer fehlenden Ausbildung zur effektiven Mediation, einem fehlenden einheitlichen Zeitrahmen zur Bearbeitung von Fällen und der fehlenden Transparenz bezüglich der Ergebnisse der meisten Streitbelegungsverfahren.

Inwieweit die Arbeit der deutschen NKS als erfolgreich einzustufen ist, ist umstritten. Die erfolgreiche Lösung des Falles Continental dürfte auf ein Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren – gewerkschaftliche Proteste in Mexiko und Aktivitäten auf der Aktionärsversammlung von Continental sowie flankierend der Vermittlung der deutschen NKS – zurückzuführen sein.

Ein wichtiger Erfolg der Beschwerde bei der deutschen NKS gegen den Chemiekonzern Bayer zur Kinderarbeit auf Baumwollfeldern in Indien liegt darin, dass der Konzern seine Verantwortung anerkannt hat. Auch konnte mitbedingt durch die Beschwerde die Kinderarbeit deutlich gesenkt werden. Doch aus der Sicht eines der Beschwerdeführer, Germanwatch, könnte der Konzern seine Möglichkeiten zur Kontrolle der Kinderarbeit in seiner Zulieferkette weitaus konsequenter nutzen. Hierzu wäre jedoch ein eingehenderes Monitoring auch durch die Zivilgesellschaft erforderlich.

14.) Welche Bedeutung haben extraterritoriale Staatenpflichten für das Recht auf Nahrung?

Das Recht auf Nahrung ist Kernbestandteil des Paktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Es geht direkt aus dem Artikel 11 des Paktes hervor, in dem ein angemessener Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, als Menschenrecht definiert ist.

Artikel 11 (1): Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an.
--

Art. 11.2 betont zudem explizit das „Recht eines/r jeden, vor Hunger geschützt zu sein“. Das *FoodFirst Information and Action Network (FIAN)* hat auf die zentrale Bedeutung des Rechts auf Nahrung für extraterritoriale Staatenpflichten in umfassender Weise hingewiesen. Die mit dem Recht verbundenen Pflichten sind nicht auf das Staatsgebiet beschränkt. Auf Grundlage des Art. 2.1 des Sozialpakts ist jeder Vertragsstaat verpflichtet, sowohl einzeln als auch durch internationale Zusammenarbeit unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten auf die Verwirklichung des Rechts auf Nahrung hinzuwirken.

15.) Verstoßen Rüstungsexporte in arme Länder gegen extraterritoriale Staatenpflichten?

Rüstungsexporte in arme Länder verstoßen nicht generell gegen extraterritoriale Staatenpflichten. Sie verstoßen jedoch dann gegen solche Pflichten, wenn die Armut der Länder mit Strukturen einhergeht, die mit einer akuten Gefährdung oder tatsächlichen Verletzung von Menschenrechten verbunden sind (z.B. im Falle von Militärdiktaturen, „fragilen Staaten“, Konfliktregionen) und wenn die Exporte durch Unternehmen erfolgen, die sich im staatlichen Einfluss (z.B. Sitz in Deutschland) befinden. (Siehe hierzu z. B. auch die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen zur Außenwirtschaftsförderung von Rüstungsexporten vom 14.05.2008).

Im 8. Bericht über ihre Menschenrechtspolitik führt die Bundesregierung aus, dass sie sich bei Rüstungsexporten hohe Standards auferlegt. Dies steht im Widerspruch zur Auffassung der AG Wirtschaft und Menschenrechte beim Forum Menschenrechte, die beispielsweise kürzliche Rüstungslieferungen an Pakistan für bedenklich hält. Die Arbeitsgruppe fordert gesetzlich zu regeln, dass Rüstungstransfers sowie Militär- und Polizeihilfen dann untersagt sind, wenn sie in den Empfängerländern zu Menschenrechtsverletzungen, Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht oder zur Entstehung bzw. Verschärfung von äußeren oder inneren Konflikten führen können.

Literaturliste

Auswärtiges Amt: 8. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen. Berlin 2005.

Brot für die Welt/ EED/ FIAN: Deutschlands menschenrechtliche Verpflichtung in multilateralen Entwicklungsbanken. Einführung und Fallstudie von drei Projekten in Tschad, Ghana und Pakistan. 2007.

De Schutter, Olivier: Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations. 2006. URL: <http://www.reports-and-materials.org/Olivier-de-Schutter-report-for-SRSG-re-extraterritorial-jurisdiction-Dec-2006.pdf>.

Gibney, Mark/ Skogly, Sigrun I.: Transnational Human Rights Obligations. In: Human Rights Quarterly 24/2002, S. 781-798.

Kocher, Eva: Rechtliche Instrumente, insbesondere zur Durchsetzung und Umsetzung von Codes of Conduct im deutschen Recht, in: Köpke, Ronald/ Röhr, Wolfgang (Hrsg.): Codes of Conduct. Verhaltensnormen für Unternehmen und ihre Überwachung. Köln 2003.

Ramasastry, Anita/ Thompson, Robert C.: Commerce, Crime and Conflict. Legal Remedies for Private Sector Liability for Grave Breaches of International Law. A Survey of Sixteen Countries. 2006. URL: <http://www.fafo.no/pub/rapp/536/536.pdf>.

Ruggie, John: Protect, Respect, and Remedy: A Framework for Business and Human Rights. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. 2008. URL: <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>.

Seck, Sara L.: Home State Responsibility and Local Communities: The Case of Global Mining. In: Yale Human Rights and Development Law Journal, Vol. 11, 2008: S. 1-30.