



Universitätsverlag Potsdam

MenschenRechtsZentrum

## MenschenRechtsMagazin

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Themenschwerpunkt:  
Menschenrechte und Wirtschaft
  - Unternehmen als gesellschaftliche Akteure:  
Die unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte  
zwischen privater und öffentlicher Sphäre
  - “Land Grabbing” im Spannungsfeld zwischen  
Menschenrechtsschutz und Investitionsschutzrecht
- Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der  
Vereinten Nationen im Jahre 2016 – Teil I: Staatenberichte



MenschenRechtsZentrum

## **MenschenRechtsMagazin**

Informationen | Meinungen | Analysen

Aus dem Inhalt:

- Themenschwerpunkt: Menschenrechte und Wirtschaft
  - Unternehmen als gesellschaftliche Akteure: Die unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte zwischen privater und öffentlicher Sphäre
  - “Land Grabbing” im Spannungsfeld zwischen Menschenrechtsschutz und Investitionsschutzrecht
- Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2016 – Teil I: Staatenberichte

22. Jahrgang 2017 | Heft 1

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de/> abrufbar.

**Universitätsverlag Potsdam 2017**

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: 2292

E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

**Herausgeber:**

Prof. Dr. phil. Logi Gunnarsson ([logi.gunnarsson@uni-potsdam.de](mailto:logi.gunnarsson@uni-potsdam.de))

Prof. Dr. iur. Eckart Klein ([klein@uni-potsdam.de](mailto:klein@uni-potsdam.de))

Prof. Dr. iur. Andreas Zimmermann, LL.M. (Harvard) ([andreas.zimmermann@uni-potsdam.de](mailto:andreas.zimmermann@uni-potsdam.de))

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 3450 / Fax: 3451 ([mrz@uni-potsdam.de](mailto:mrz@uni-potsdam.de))

**Redaktion:**

Prof. Dr. iur. Norman Weiß ([weiss@uni-potsdam.de](mailto:weiss@uni-potsdam.de))

Mag. iur. Johanna Weber ([johanna.weber@uni-potsdam.de](mailto:johanna.weber@uni-potsdam.de))

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Satz: Elisabeth Döring, wissen.satz

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

ISSN 1434-2820

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Editorial.....   | 4  |
| AUFsätze:  |    |
| Janne Mende<br>Unternehmen als gesellschaftliche Akteure: Die unternehmerische Verantwortung<br>für Menschenrechte zwischen privater und öffentlicher Sphäre.....  | 5  |
| Gizem Kaya/Georgy Kopshteyn<br>Global Player als Menschenrechtsaktivisten? Ein philosophischer Beitrag<br>zu Corporate Social Responsibility .....   | 18 |
| Anna Opel<br>Ausländische Agrarinvestitionen – “Land Grabbing” im Spannungsfeld<br>zwischen Menschenrechtsschutz und Investitionsschutzrecht.....  | 31 |
| Fin-Jasper Langmack<br>Auf dem Weg zu einer völkerrechtlichen Unternehmensstrafbarkeit?<br>Die Bedeutung der Urteile <i>New TV S.A.L.</i> und <i>Akhbar Beirut S.A.L.</i><br>des Sondergerichts für den Libanon für die Anerkennung einer<br>Unternehmensstrafbarkeit im Völkerrecht ..... | 42 |
| BERICHTE UND DOKUMENTATIONEN:  |    |
| Johanna Weber<br>Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses<br>der Vereinten Nationen im Jahre 2016 – Teil I: Staatenberichte.....   | 56 |
| BUCHBESPRECHUNGEN:   |    |
| <i>Claudio Franzius/Franz C. Mayer/Jürgen Meyer</i> (Hrsg.), Modelle des Parlamentarismus<br>im 21. Jahrhundert. Neue Ordnungen von Recht und Politik (Weiß).....  | 80 |
| Autorenverzeichnis.....  | 82 |

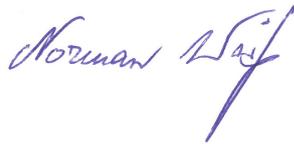
## Editorial

**M**it dem aktuellen Themenschwerpunkt „Wirtschaft und Menschenrechte“ eröffnen wir dieses Heft. Zunächst widmet sich *Janne Mende* in ihrem Beitrag „Unternehmen als gesellschaftliche Akteure“ deren unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte zwischen privater und öffentlicher Sphäre. *Gizem Kaya* und *Georgy Kopshteyn* ergänzen dies aus philosophischer Sicht mit einem Text zum Thema „Global Player als Menschenrechtsaktivisten? Ein philosophischer Beitrag zu Corporate Social Responsibility“. Die beiden anschließenden Beiträge gehen konkreten juristischen Fragestellungen nach: *Anna Opel* untersucht das „Land Grabbing“ im Spannungsfeld zwischen Menschenrechtsschutz und Investitionsschutzrecht, *Fin-Jasper Langmack* prüft, ob wir „Auf dem Weg zu einer völkerrechtlichen Unternehmensstrafbarkeit“ sind.

*Johanna Weber* hat die Stellennachfolge von Herrn Nägeler angetreten und legt erstmals den regelmäßig erscheinenden Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen vor. Der in diesem Heft abgedruckte erste Teil behandelt die Staatenberichtsverfahren des Jahres 2016.

Eine Buchbesprechung aus der Feder von *Norman Weiß* beschließt das Heft.

Wir wünschen unseren Lesern eine anregende Lektüre.



## Unternehmen als gesellschaftliche Akteure: Die unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte zwischen privater und öffentlicher Sphäre

Janne Mende

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die gesellschaftliche Rolle von Unternehmen
- III. Unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte
- IV. Ausblick

### I. Einleitung

Angesichts der Globalisierung von Problemen und Problemlösungsmöglichkeiten entstehen Handlungsräume und Global-Governance-Strukturen, die nicht länger allein von Staaten bestimmt werden. Unternehmen, insbesondere transnational agierende Unternehmen, gehören zu den Akteuren, die in diesen globalen Handlungsräumen an Regulierungsfähigkeit und Handlungsfähigkeit gewinnen. Damit geht eine sowohl qualitativ als auch quantitativ wachsende Fähigkeit von Unternehmen einher, Menschenrechte auf globaler Ebene sowohl zu verletzen als auch zu schützen.<sup>1</sup> Diese Entwicklung trifft allerdings auf ein internationales Menschenrechtssystem, das völkerrechtlich verfasst ist und damit – von Ausnahmen abgesehen<sup>2</sup> – nahezu ausschließlich

Staaten als Verantwortungsakteure im Menschenrecht kennt.

Die hier entstehende Lücke zwischen staatlicher Menschenrechtsverantwortung einerseits und privater Handlungsfähigkeit jenseits des Staates andererseits führt zu einer zunehmenden Anrufung von Unternehmen als Verantwortungsakteuren im Menschenrecht. Diese Anrufung ist mit zahlreichen Kritiken und Problematiken konfrontiert.<sup>3</sup> Eine Möglichkeit, mit diesen Herausforderungen umzugehen, basiert auf einer Entwicklung, die im Folgenden unter dem Begriff der gesellschaftlichen Rolle von Unternehmen diskutiert wird (Abschnitt I) und die auf ganz bestimmte Formen unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte angewiesen ist (Abschnitt II).

Anhand politik- und wirtschaftswissenschaftlicher Debatten um Corporate Social Responsibility (CSR) und im Diskussionsfeld Wirtschaft und Menschenrechte sowie anhand aktueller Entwicklungen in den Vereinten Nationen nimmt der Artikel die Möglichkeiten und Grenzen einer Menschenrechtsverantwortung von Unternehmen als gesellschaftliche Akteure in den Blick.

---

<sup>1</sup> Vgl. Michael Goodhart, Human rights and non-state actors. Theoretical puzzles, in: George J. Andreopoulos/Zehra F. Kabasakal Arat/Peter H. Juviler (Hrsg.), Non-state actors in the human rights universe. Bloomfield 2006, S. 23–42; Peter Muchlinski, Human rights and multinationals. Is there a problem?, in: Int Affairs 77, 2001, S. 31–48; Florian Wettstein, Multinational corporations and global justice. The human rights obligations of a quasi-governmental institution. Stanford 2009; Michael K. Addo (Hrsg.), Human rights standards and the responsibility of transnational corporations. The Hague 1999.

<sup>2</sup> Vgl. bspw. Menno T. Kamminga/Saman Zia-Zarifi (Hrsg.), Liability of multinational corporations

---

under international law. The Hague 2000; Andrew Clapham, Human rights obligations of non-state actors. Oxford, New York 2006.

<sup>3</sup> Vgl. Janne Mende, Die Bedeutung und Legitimität nichtstaatlicher Akteure im Menschenrecht, in: KJ 49, 2016a, S. 431–438; Janne Mende, Öffentlicher Menschenrechtsschutz, privater Menschenrechtsbruch. Alte und neue Antagonismen in Zeiten der Globalisierung und Global Governance, in: Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), Politik in unsicheren Zeiten. Kriege, Krisen und neue Antagonismen. Veröffentlichungen der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft. Baden-Baden 2016b, S. 278–292.

## II. Die gesellschaftliche Rolle von Unternehmen

Das klassische Menschenrecht betrachtet Unternehmen als private, d.i. nicht-staatliche sogenannte Dritte, für deren menschenrechtsrelevantes Verhalten ein jeweils ausmachender Staat verantwortlich ist. Demgegenüber zeichnet sich seit Mitte der 1990er Jahre ein Debattenfeld Wirtschaft und Menschenrechte ab, das Möglichkeiten diskutiert, Unternehmen direkt zur menschenrechtlichen Verantwortung zu ziehen.<sup>4</sup> Damit scheint eine fundamentale völkerrechtliche und liberale Grundannahme in Frage gestellt zu werden, nämlich die Trennung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren bzw. die Trennung zwischen Politik und Ökonomie. In Frage gestellt wird somit auch die Rolle von Unternehmen als rein privaten Interessen verpflichteten, ökonomischen Akteuren.

Diese Entwicklung trifft auf eine Diskussion in den Wirtschaftswissenschaften, in denen die Frage einer sozialen Verantwortung von Unternehmen bereits in der Mitte des 20. Jahrhunderts<sup>5</sup> aufgeworfen wurde. Diese Frage hat unter dem Begriff der Corporate Social Responsibility (CSR) breiten Eingang in sowohl akademische Debatten als auch unternehmerische Praxis gefunden und wird seit

einigen Jahren mit größerem Nachdruck auf die politische, deliberative, demokratische und/oder bürgerliche Rolle von Unternehmen fortgeführt.<sup>6</sup>

Beide Diskussionsstränge, die Frage nach einer sozialen Verantwortung (Corporate Social Responsibility) und die nach einer menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen (Wirtschaft und Menschenrechte) eint – trotz konzeptueller Unterschiede<sup>7</sup> – der Anspruch, den gleichsam hybriden Status von Unternehmen jenseits einer verkürzten Dichotomie zwischen öffentlich und privat zu verorten.<sup>8</sup> Es geht darum, „die Grenzen zwischen ökonomischer und politischer Organisation wahrhaftig zu überwinden.“<sup>9</sup> Die Schwierigkeit besteht indes darin, „die öffentliche Rolle von privaten Wirtschaftsunternehmen“<sup>10</sup> näher zu bestimmen. Denn es gilt, die Parameter der jeweils gesellschaftlich relevanten Bedeutungen von privat und öffentlich mitsamt

<sup>4</sup> Morrison fasst diese Entwicklung in Phasen zusammen, die von der individuellen Anrufung einzelner Unternehmen in spezifischen Branchen in den 1990er Jahren über die Entstehung einer branchenübergreifenden normativen Erwartung bis hin zu weichen Regeln, Standards und Benchmarks, welche die unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte konkretisieren und operationalisieren sollen, verlaufen: *John Morrison*, An overview of current practice and policy relating to business activities and human rights. Some of the implications for corporate “rule-making”, in: *Ingo Pies/Peter Koslowski* (Hrsg.), *Corporate citizenship and new governance. The political role of corporations*. Berlin 2011, S. 7–18.

<sup>5</sup> Auch vor den 1950er Jahren gab es unternehmerische Initiativen und Praxen, die als sozial bezeichnet werden können, vor allem im Sinne der Aufrechterhaltung der Produktivkraft von Arbeiterinnen und Arbeitern sowie im Bereich der Philanthropie und des Paternalismus. Vgl. *Archie B. Carroll*, A history of corporate social responsibility. Concepts and practices, in: *Andrew Crane* (Hrsg.), *The Oxford handbook of corporate social responsibility*. Oxford 2008, S. 19–46.

<sup>6</sup> Vgl. *Andrew Crane* (Hrsg.), *The Oxford handbook of corporate social responsibility*. Oxford 2008; *Andrew Crane/Dirk Matten/Jeremy Moon*, *Corporations and citizenship*. (Business, Value Creation, and Society). Cambridge, New York 2008; *Andreas Georg Scherer/Guido Palazzo*, The new political role of business in a globalized world. A review of a new perspective on CSR and its implications for the firm, governance, and democracy, in: *Journal of Management Studies* 48, 2011, S. 899–931; *Ingo Pies/Peter Koslowski* (Hrsg.), *Corporate citizenship and new governance. The political role of corporations*. Berlin 2011; *J. van Oosterhout*, Transcending the confines of economic and political organization? The misguided metaphor of corporate citizenship, in: *Bus. Ethics Q.* 18, 2008, S. 35–42; *Andreas Rasche/Daniel E. Esser*, From stakeholder management to stakeholder accountability, in: *J Bus Ethics* 65, 2006, S. 251–267.

<sup>7</sup> Vgl. *Anita Ramasastry*, Corporate social responsibility versus business and human rights. Bridging the gap between responsibility and accountability, in: *Journal of Human Rights* 14, 2015, S. 237–259; *Florian Wettstein*, CSR and the debate on business and human rights. Bridging the great divide, in: *Bus. Ethics Q.* 22, 2012, S. 739–770.

<sup>8</sup> Die Annahme einer Dichotomie zwischen privat und öffentlich ist konstitutiv verkürzt und blendet deren gegenseitige Bedingung und Herstellung aus. Vgl. *Mende* (wie Fn. 3).

<sup>9</sup> *Van Oosterhout* (Fn. 6), S. 35. Bei allen Zitaten aus englischsprachigen Publikationen handelt es sich um Übersetzungen der Autorin.

<sup>10</sup> *Scherer/Palazzo* (Fn. 6), S. 919.

ihrer Effekte und Implikationen weder zu ignorieren noch zu hypostasieren.

Im Folgenden wird der Begriff von Unternehmen als gesellschaftliche Akteure vorgeschlagen, um den hybriden Charakter von Unternehmen zwischen Privatheit und Öffentlichkeit – aus politikwissenschaftlicher und völkerrechtlicher Perspektive: zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive: zwischen politischer und ökonomischer Organisation – zu skizzieren. Die Rolle von Unternehmen als gesellschaftliche Akteure lässt sich als etwas Drittes zwischen und gleichzeitig jenseits von Privatheit und Öffentlichkeit kennzeichnen, da Unternehmen Merkmale aufweisen, die sie jeweils mit privaten und mit öffentlichen Akteuren teilen und die sie gleichzeitig von ihnen trennen. Diese Gleichzeitigkeit wird im Folgenden anhand vier zentraler Kriterien aufgezeigt: externe Effekte (I.1), Selbstinteresse (I.2), Gemeinwohl (I.3) und Legitimität (I.4).

### 1. Externe Effekte

Ein zentrales Merkmal, das einen rein privaten Charakter von Unternehmen überschreitet, besteht in den wirkmächtigen und weitreichenden Effekten unternehmerischen Handelns auf andere Menschen, Bevölkerungsgruppen, Organisationen und Körperschaften. Bereits vor dem Zuwachs an Handlungsfähigkeit von Unternehmen durch Globalisierung, Privatisierung und Global Governance diagnostiziert Bowen, der „Gründungsvater der Corporate Social Responsibility“<sup>11</sup>, den Umfang, in dem Unternehmen auf nahezu alle Bereiche des menschlichen Lebens einwirken:

„Die meisten Menschen verbringen den Großteil ihres Tages in irgendeiner Form ökonomischer Aktivitäten. Den Großteil eines jeden Tages verbringen sie als Arbeiter, Manager, Käufer und Verkäufer, Konsumenten und Investoren. Darüber hinaus findet ein Großteil aller zwischenmenschlichen Beziehungen im Betrieb,

im Büro oder auf dem Markt statt. [...] Ökonomische Aktivität [...] ist nicht nur ein Mittel für menschliches Leben und menschliche Zwecke, sondern ein entscheidender Bestandteil des Lebens und ein Zweck an sich.“<sup>12</sup>

Diese Diagnose wird in aktuellen Diskussionen aufgenommen und konkretisiert. Unterschiede finden sich in der Größe und Art des Umfangs sowie in Bezug auf die Frage der Betroffenengruppen. Ansätze, die von einem weitreichenden Umfang der Effekte unternehmerischer Aktivitäten ausgehen, der keinen Bereich menschlichen Lebens unberührt lässt, schreiben (transnationalen) Unternehmen eine „Quasi-Regierungs-Rolle“ zu.<sup>13</sup> Andere Ansätze verweisen unter Anerkennung eines weitreichenden Umfangs gleichzeitig auf die Grenzen einer Gleichsetzung von Unternehmen mit Regierungen. Sie differenzieren zwischen den Bereichen, in denen Unternehmen Regierungstätigkeiten übernehmen, und solchen, in denen die Effekte unternehmerischer Aktivitäten eingeschränkt bzw. reguliert sind.<sup>14</sup> Eine enge ökonomische Perspektive, die die externen Effekte unternehmerischen Handelns verkennt oder negiert und das Unternehmen als allein seinen internen Anteilseigner/innen gegenüber verpflichtete private Entität sieht, gilt als zunehmend unzureichend:

„Ein minimalistischer und betriebswirtschaftlich verkürzter Verantwortungsbegriff würde ihrem Handeln nämlich insofern nicht gerecht, als Unternehmer oder Topmanager immer auch Entscheidungen von gesamtgesellschaftlicher Reichweite fällen und sie damit die Entwicklungen eines Gemeinwesens mit beeinflussen. Nicht in ihrer Funktion als individuell rationale Profitmaximierer, sondern als eine zentrale gesellschaftliche Gruppe mit besonderen Machtbefugnissen und wirtschaftlichen Ressourcen, die gesellschaftlich erzeugt wurden und letztlich der Gesellschaft wieder zugutekommen sollen.“<sup>15</sup>

<sup>11</sup> A. B. Carroll, Corporate social responsibility. Evolution of a definitional construct, in: *Business & Society* 38, 1999, S. 268–295.

<sup>12</sup> Howard R. Bowen, Social responsibilities of the businessman. Introduction by Jean-Pascal Gond. Foreword by Peter Geoffrey Bowen. 2013, S. 10f.

<sup>13</sup> Wettstein (Fn. 1), S. 213.

<sup>14</sup> Crane/Matten/Moon (Fn. 6), S. 55ff.

<sup>15</sup> Christian Galonska/Peter Imbusch/Dieter Rucht, Einleitung. Die gesellschaftliche Verantwortung der Wirtschaft, in: Peter Imbusch/Dieter Rucht

Die Etablierung des Stakeholder-Prinzips gegen das Shareholder-Prinzip erweitert den Kreis der Betroffenen von Unternehmungs-handlungen und nimmt neben Anteilseigner/innen auch Arbeitnehmer/innen, Konsument/innen, Lieferketten, Gewerkschaften, Staaten und Zivilgesellschaft in den Blick.<sup>16</sup> Das Stakeholder-Prinzip kann somit eine für das Menschenrecht relevante Operationalisierung der externen Effekte unternehmerischen Handelns bilden. Mit dem Konzept der Sorgfaltspflicht und mit Ausarbeitungen zu Handlungszusammenhängen in Liefer- und Produktionsketten bemühen sich internationale Menschenrechtsdokumente um weitere Konkretisierungsschritte. Umstritten bleibt dabei, inwiefern bestimmte Effekte und Konsequenzen Unternehmungs-handlungen oder Unterlassungen zugeschrieben werden können, wie viele Vermittlungsschritte eine Urheberchaft zu diagnostizieren erlauben und wodurch sich Betroffenheit konstituiert.

Insgesamt ist den unterschiedlichen Perspektiven aber die Annahme gemeinsam, dass Unternehmenshandlungen weitreichende externe Effekte zeitigen.<sup>17</sup> Dieses Merkmal hat das Potenzial, Unternehmen der rein privaten Sphäre zu entreißen, ohne sie dadurch mit Regierungen als öffentlichen Akteuren gleichzusetzen.

---

(Hrsg.), Profit oder Gemeinwohl? Fallstudien zur gesellschaftlichen Verantwortung von Wirtschaftseliten. Wiesbaden 2007, S. 9–30. Für frühere Kritiken an einer engen ökonomistischen Perspektive vgl. auch *Bowen* (Fn. 12), S. 132f.; *E. Merrick Dodd, Jr.*, For whom are corporate managers trustees?, in: *Harvard Law Review* 45, 1932, S. 1145–1163.

<sup>16</sup> *Freeman*, Strategic management. A stakeholder approach. Cambridge 2010; *Crane/Matten/Moon* (Fn. 6), S. 88ff.

<sup>17</sup> Das Merkmal der weitreichenden externen Effekte kann in vielen Hinsichten auch mit den Konzepten von Macht und Autorität diskutiert werden. Der Begriff der externen Effekte ist jedoch weiter und erlaubt es zudem, auch die Frage von Unterlassungen oder Komplizenschaft mit Menschenrechtsverletzungen in den Blick zu nehmen. Der Aspekt unternehmerischer Macht wird im Abschnitt zu Legitimität wieder aufgenommen.

## 2. Selbstinteresse

Ein zentrales Merkmal von Unternehmen, das ihrer Parallelisierung mit Regierungen entgegensteht, ist das legitime Selbstinteresse, also der anerkannte Zweck von Unternehmen, private Interessen zu verfolgen und Profit zu erwirtschaften. Diese Anerkennung zeichnet nicht nur Perspektiven auf Unternehmen als rein ökonomische Akteure aus, sondern auch Konzepte von Unternehmen als politische, moralische oder bürgerliche Akteure. Die unterschiedlichen Ansätze eint die grundlegende Annahme, dass sich das wirtschaftliche Selbstinteresse mit gesellschaftlichen Interessen nicht nur verbinden, sondern dass sich beide zum gegenseitigen Vorteil stärken lassen.<sup>18</sup> Dabei ist die Definition von gesellschaftlichen oder auch unternehmerischen Interessen kontingent. Das mittlerweile als überkommen geltende Bonmot Friedmans, dass die soziale Verantwortung von Unternehmen allein darin bestehe, Profit zu erwirtschaften,<sup>19</sup> zeichnet ein sehr eng umgrenztes Konzept unternehmerischer Interessen, das jedoch nach wie vor seine Relevanz hat. Der Schutz von Shareholder-Interessen, die sich i. d. R. mit Gewinnausschüttung übersetzen lassen, ist gesetzlich verankert.

Bowen entwirft demgegenüber ein breiteres Konzept unternehmerischen Selbstinteresses, wenn er darauf verweist, dass die soziale Verantwortung von Unternehmen ihrerseits in deren eigenem Interesse liege, da sie die gesellschaftliche Anerkennung und Legitimität von Unternehmen erhöhe.<sup>20</sup> Diese Perspektive wird mit der Idee erweitert, dass Unternehmen ihr Selbstinteresse legitimieren müssen, indem sie gleichzeitig gesellschaftlichen Interessen dienen. „Jede große Firma sollte als soziales Unternehmen

---

<sup>18</sup> *Ingo Pies/Stefan Hielscher/Markus Beckmann*, Moral commitments and the societal role of business. An ordonomic approach to corporate citizenship, in: *Bus. Ethics Q.* 19, 2009, S. 375–401.

<sup>19</sup> *Milton Friedman*, The social responsibility of business is to increase its profits. *The New York Times Magazine*. 13. September 1970. Reprint, in: *Walther Ch. Zimmerli/Markus Holzinger/Klaus Richter* (Hrsg.), *Corporate ethics and corporate governance*. Berlin 2007.

<sup>20</sup> *Bowen* (Fn. 12), S. 53.

verstanden werden, [...] dessen Existenz und Entscheidungen allein durch seinen Beitrag zu öffentlichen oder sozialen Zwecken gerechtfertigt werden können.“<sup>21</sup>

Beide Pole eines engen und eines breiten Konzeptes unternehmerischen Selbstinteresses basieren auf der Annahme eines gesamtgesellschaftlichen Nutzens ökonomischer privater Aktivitäten, sei es in Form von hoher Produktivität, ökonomischem Fortschritt, ökonomischer Sicherheit und damit in Zusammenhang gebrachtem Lebensstandard, politischer Ordnung, nationaler Sicherheit oder sogar Freiheit.<sup>22</sup>

Allerdings gibt es Menschenrechte, deren Achtung (bzw. deren Schutz und Gewährleistung) nicht mit dem Selbstinteresse von Unternehmen vereinbar sind – vor allem dann, wenn sie mit erhöhtem Aufwand, Kosten und Profiteinbußen verbunden sind. Dies ist einer der Hauptausgangspunkte für Kritiken an einem auf Freiwilligkeit basierenden System unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte, wie es gegenwärtig auf globaler Ebene dominiert. Es basiert auf Soft Law, auf moralischen Anrufungen und Anreizsystemen, die auf der Annahme einer Überschneidung von unternehmerischen und gesamtgesellschaftlichen Interessen beruhen. Dies hat auch einen pragmatischen Aspekt, auf den bereits Bowen verweist. Dient die menschenrechtliche Verantwortung auch dem Selbstinteresse oder ist sie zumindest damit vereinbar, erhöht das die Bereitschaft von Unternehmen, entsprechenden Forderungen nachzukommen. Um aber möglichen Interessenslücken zu begegnen, so die Kritik, bedürfe es demgegenüber einer Verbindlichkeit oder sogar Einklagbarkeit unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte. Diese Kritik zielt jedoch nicht notwendig darauf ab, das Motiv des Selbstinteresses, das Unterneh-

men als private bzw. ökonomische Akteure kennzeichnet, vollständig abzuschaffen. Stattdessen geht es selbst in weitreichenden Forderungen nach unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte darum, private Interessen staatlich einzubetten und, wenn nötig, nur an bestimmten Stellen abzuwägen und einzuschränken.

### 3. *Gemeinwohl*

Der oben eingeführte Begriff gesellschaftlicher Interessen wird im Konzept des Gemeinwohls sowohl analytisch als auch normativ fokussiert und konturiert.<sup>23</sup> Es ist der Schutz des Gemeinwohls, der den Staat als einen öffentlichen Akteur kennzeichnet und legitimiert. Die Entwicklung einer anerkannten staatlichen Autorität und Souveränität basiert auf dem Anspruch, dass sie als öffentliche Autorität das öffentliche Interesse, das gesellschaftliche Gesamtinteresse, das Gemeinwohl repräsentiert und schützt.<sup>24</sup> Das Gemeinwohl bildet somit eines der zentralen Kriterien für eine Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren. Die aktuell zu beobachtende Verbindung von Unternehmensaktivitäten mit Gemeinwohl stellt daher ein entscheidendes Merkmal dar, das die private Rolle von Unternehmen herausfordert. Sie zeigt sich nicht nur in den oben beschriebenen, womöglich sogar nicht intendierten externen Effekten von Unternehmenshandlungen. Sie besteht vor allem in einer durch Privatisierung und Neoliberalismus, durch Globalisierung und Deterritorialisierung<sup>25</sup> bedingten aktiven Übernahme

<sup>21</sup> Robert Dahl, A prelude to corporate reform, in: *Business and Society Review*, 1972, S. 17–23; ähnlich J. E. Parkinson, *Corporate power and responsibility. Issues in the theory of company law*. Oxford, New York 1993, S. 24; Joel Bakan, *The corporation. The pathological pursuit of profit and power*. New York 2005.

<sup>22</sup> So Bowen (Fn. 12), S. 8 ff.

<sup>23</sup> Karsten Fischer, Das öffentliche Interesse am Privatinteresse und die „ausgefranzte Gemeinnützigkeit“. *Konjunkturzyklen politischer Semantik*, in: Gunnar Folke Schuppert/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Gemeinwohl – auf der Suche nach Substanz*. Berlin 2002, S. 65–86.

<sup>24</sup> Rita Abrahamsen/Michael C. Williams, *Publics, practices and power*, in: Jacqueline Best/Alexandra Gheciu (Hrsg.), *The return of the public in global governance*. Cambridge 2014, S. 243–256.

<sup>25</sup> Vgl. Crane/Matten/Moon (Fn. 6), 50 ff. zu den Gründen und Jan Aart Scholte, *Globalization. A critical introduction*. Houndmills 2007 zur Konzeption von Globalisierung als Deterritorialisierung.

von Aufgaben, die das Gemeinwohl bzw. Güter des Gemeinwohls betreffen. Am augenfälligsten zeigt sich diese Verbindung von Unternehmenshandlungen mit dem Gemeinwohl in solchen Bereichen, die im 20. Jahrhundert in die staatliche Verantwortung fielen, da sie als öffentliche Güter bzw. als Bestandteil der öffentlichen Daseinsfürsorge galten. Relevant sind hier vor allem die (Teil-)Privatisierungen von Infrastruktur, öffentlichem Personennahverkehr, Bereichen des Gesundheitswesens, Gefängnisleitung, Sicherheit und der Versorgung mit Gütern wie Wasser, Elektrizität und Telekommunikation.<sup>26</sup> Nahezu alle diese Bereiche stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Schutz und der Gewährleistung (insbesondere sozialer) Menschenrechte. Ihre Privatisierung bedeutet eine aktive Involvierung von Unternehmen in die Herstellung von menschenrechtsrelevanten Bedingungen.

Mit der Privatisierung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsfürsorge geht nicht nur ein verändertes Verständnis staatlicher Verantwortung, eine Abkehr vom Wohlfahrtsstaat und eine Transformation des Gemeinwohl-Konzeptes und dessen Verhältnis zum privaten Selbstinteresse einher,<sup>27</sup> sondern

<sup>26</sup> Vgl. bspw. *Jeremy Allouche/Matthias Finger*, Water privatisation. Trans-national corporations and the re-regulation of the water industry. London 2001; *Christoph Scherrer/Anil Shah*, The political economy of prison labour. From penal welfarism to the penal state, in: *Global Labour Journal* 8, 2017, S. 32–48; *Sarah Elisabeth Schmelzer-Roldán*, The impact of electricity sector privatisation on employees in Argentina and Brazil. A comparative institutional analysis. München, Mering 2014; *Andreas Krautscheid* (Hrsg.), Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung. Wiesbaden 2009.

<sup>27</sup> Vgl. *Herfried Münkler/Karsten Fischer*, Gemeinwohl und Gemeinwohl. Thematisierung und Verbrauch soziomoralischer Ressourcen in der modernen Gesellschaft, in: *Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften* (Hrsg.), *Berichte und Abhandlungen*. Band 7. Berlin 1999, S. 237–265; *Helmut K. Anheier* (Hrsg.), *Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl. Neue Formen und Wege der Gemeinnützigkeit*. Gütersloh 2004; *Peter Imbusch/Dieter Rucht* (Hrsg.), *Profit oder Gemeinwohl? Fallstudien zur gesellschaftlichen Verantwortung von Wirtschaftseliten*. Wiesbaden 2007; *Gunnar Folke Schuppert/Friedhelm Neidhardt* (Hrsg.), *Gemeinwohl – auf der Suche nach Subs-*

auch die Frage nach neuen Rollen und Verantwortlichkeiten von Unternehmen. Dabei ist es die Debatte einer unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte, die auch der Frage nach dem Umfang und den Inhalten von Gemeinwohl wieder größere Relevanz zu verleihen vermag.

#### 4. Legitimität

Der private Bereich freier ökonomischer Aktivitäten und unternehmerischen Selbstinteresses auf der einen Seite verwebt sich mit dem Gemeinwohl, mit gesellschaftlichen und öffentlichen Interessen sowie einer Rolle, die der von Regierungen sehr nahekommt, auf der anderen Seite, über das Scharnier der Legitimität.

„Ein Punkt ist definitiv sicher: [...] Unser freies Wirtschaftssystem kann nur dann legitimiert werden, wenn es nicht nur den Besitzern und Managern von Unternehmen dient, sondern der gesamten Gesellschaft. Wir können die Freiheit und die private Kontrolle von Unternehmen nur dann unterstützen, wenn sie dem Gemeinwohl zuträglich sind, indem sie einen hohen Lebensstandard ermöglichen, zu ökonomischer Gleichheit beitragen etc. [...]. Unternehmen, so wie Regierungen, sind im Grunde, vom Demos, durch das Demos und für das Demos.“<sup>28</sup>

Trotz einer solch starken Formulierung bleibt (auch für Bowen) ein Unterschied zwischen Unternehmen und Regierungen bestehen. Dies verdeutlicht ein näherer Blick auf das Konzept von Legitimität. Ansätze aus der Politischen Theorie und der Global-Governance-Forschung arbeiten die unterschiedlichen Mechanismen von Legitimierung heraus, die private von öffentlichen Akteuren unterscheiden. Die Macht eines Staates – und damit verbunden auch seine Fähigkeit bzw. seine Pflicht zum Gemeinwohl beizutragen – basiert auf seiner demokratischen Legitimität. Demokratie-Theorien sowie zeitliche und räumliche Spezifika können sich zwar in der Frage

tanz. Berlin 2002; *Tim Engartner*, Staat im Ausverkauf. Privatisierung in Deutschland. Frankfurt am Main 2016.

<sup>28</sup> *Bowen* (Fn. 12), S. 5, Herv. J.M.

unterscheiden, durch welche Mechanismen demokratische Legitimität hergestellt wird: durch regelmäßige faire und freie Wahlen, durch das Prinzip der Gewaltenteilung, eine demokratische Verfassung, Pluralismus, den Schutz vor Willkürherrschaft, freie Deliberation oder die Repräsentation und Vertretung allgemeiner Interessen.<sup>29</sup> Sie alle eint aber die grundlegende Annahme, dass die demokratische Legitimität des Staates auf der institutionellen Anerkennung seiner Macht durch die von ihm Regierten basiert. Eng damit verbunden ist die institutionelle Möglichkeit der Regierten, die staatliche Macht zu kontrollieren und zur Rechenschaft zu ziehen.

Die Kritiken an unternehmerischer Macht und die Forderungen nach unternehmerischer Verantwortung zielen nun nicht darauf ab, Unternehmensmacht einer demokratischen Kontrolle durch Mechanismen zu unterwerfen, die denen der staatlichen Legitimierung ähneln. Dennoch existieren Formen der Anerkennung und Legitimität unternehmerischer Macht, nicht zuletzt resultierend aus dem oben diskutierten Zusammenhang von Unternehmenshandeln mit gesellschaftlichen Interessen. Arbeiten zum Konzept privater Autorität zeigen die Mechanismen auf, durch die unternehmerische Macht Legitimität erreichen kann, dies vor allem durch erfolgreiche oder effektive Beiträge zu gesellschaftlichen Interessen oder dem Gemeinwohl, durch Expertenwissen, durch eine breite Handlungsfähigkeit und durch moralisch anerkannte freiwillige Selbstverpflichtungen auf menschenrechtliche Standards.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Vgl. nur Robert A. Dahl, *A preface to democratic theory*. Chicago 2006/1956; Giovanni Sartori, *The theory of democracy revisited*. Chatham 1987; Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt am Main 1999.

<sup>30</sup> A. Claire Cutler/Virginia Haufler/Tony Porter, *Private authority and international affairs*, in: A. Claire Cutler/Virginia Haufler/Tony Porter (Hrsg.), *Private authority and international affairs*. Albany 1999, S. 3–27; A. Claire Cutler, *Transnational business civilization, corporations, and the privatization of global governance*, in: Christopher May, (Hrsg.), *Global corporate power*. Boulder 2006, S. 199–226; Thomas Conzelmann/Klaus Dieter Wolf, *The potential and limits of governance by private codes of conduct*, in:

Zusätzlich zielen Menschenrechtsforderungen gegenwärtig darauf ab, den von Unternehmenshandlungen Betroffenen institutionalisierte Möglichkeiten zu bieten, die Macht von Unternehmen zu kontrollieren bzw. zur Rechenschaft zu ziehen. Aber nicht nur die Umstrittenheit dieser Forderungen, sondern auch die Formen von Legitimität und privater Autorität zeugen von einem grundlegenden Unterschied, der Unternehmen von öffentlichen (demokratisch legitimierten) Akteuren einerseits<sup>31</sup> und von privaten (nicht legitimationsbedürftigen) Akteuren andererseits unterscheidet.

### III. Unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte

Die Diskussion der Merkmale des privaten Selbstinteresses, des öffentlichen Gemeinwohls, der externen Effekte sowie der Legitimität von Unternehmen ergibt ein Bild von Unternehmen als hybriden Akteuren, die weder mit öffentlichen Akteuren gleichgesetzt werden können, noch kann ihr Handeln als rein privates und einer staatlichen Jurisdiktion subsumierbares hinreichend erfasst werden. Als gesellschaftliche Akteure weisen Unternehmen somit private und öffentliche Charakteristika auf, die nicht einfach dichotom der einen oder der anderen Sphäre zuzuordnen sind, sondern die diese Binariät überschreiten. Entsprechend lautet die

---

Jean-Christophe Graz/Andreas Nölke (Hrsg.), *Transnational private governance and its limits*. London, New York 2008, S. 98–114; Anne Peters/Lucy Koechlin/Gretta Fenner Zinkernagel, *Non-state actors as standard setters. Framing the issue in an interdisciplinary fashion*, in: Anne Peters/Lucy Koechlin/Till Förster/Gretta Fenner Zinkernagel (Hrsg.), *Non-state actors as standard setters*. Cambridge, New York 2009, S. 1–31; Thomas Risse, *Transnational governance and legitimacy*, in: Arthur Benz/Yannis Papadopoulos (Hrsg.), *Governance and democracy. Comparing national, European and international experiences*. London 2006, S. 179–199.

<sup>31</sup> Es gibt auch Ansätze, die demokratische Prinzipien innerhalb von Unternehmen zu verorten suchen, so Daniel Jacob, *Demokratie in Unternehmen? Eine liberal-egalitäre Perspektive*, in: *Zeitschrift für Politische Theorie* 7, 2016, S. 169–185. Auch diese streben jedoch keine Gleichsetzung von staatlicher mit unternehmerischer Legitimität bzw. von Staaten mit Unternehmen an.

Herausforderung für eine Etablierung unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte, dieser gesellschaftlichen Rolle von Unternehmen nicht nur gerecht zu werden, sondern sie produktiv für eine Stärkung des Menschenrechtssystems zu nutzen. Im Folgenden werden eine gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen (II.1), Rechtspluralismus (II.2) und Verantwortungsdiffusion (II.3) als zentrale Dimensionen einer unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte diskutiert, die auf der gesellschaftlichen Rolle von Unternehmen basiert.

### 1. Gesellschaftliche Verantwortung

Aus einer dichotomen Perspektive heraus würde sich unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte lediglich entweder als private Verantwortung oder als öffentliche Verantwortung konzeptualisieren lassen. Öffentliche Verantwortung bedeutet im völkerrechtlichen Sinne eine staatliche Verantwortung für Menschenrechte, welche die klassische Verantwortungstrias aus Achtung, Schutz und Gewährleistung von Menschenrechten, mitsamt ihrer aktiven und passiven, ihrer positiven und negativen, ihrer präventiven und retrospektiven Dimensionen und Pflichten umfasst.<sup>32</sup> Die private menschenrechtliche Verantwortung beschränkt sich demgegenüber darauf, die Menschenrechte anderer zu achten, wobei die Achtung von Menschenrechten auf eine negative und passive Dimension, also die Unterlassung von Menschenrechtsverletzungen fokussiert, und im Übrigen darin besteht, die jeweils auf staatlicher Ebene gültigen Gesetze zu befolgen. Auf diese Weise

kann der Staat – der Idee nach – seiner Verantwortung, Menschenrechtsverletzungen durch (private) Dritte zu verhindern, nachkommen.<sup>33</sup>

Beide Modelle, die öffentliche Verantwortung und die private Verantwortung für Menschenrechte, sind jedoch unzureichend, um unternehmerisches Handeln menschenrechtlich einzubetten. Das private Modell kann die mit dem gesellschaftlichen Status von Unternehmen sich vergrößernde Lücke zwischen unternehmerischer Handlungsfähigkeit und ihrer menschenrechtlichen Verantwortung nicht schließen.<sup>34</sup> Das staatliche Modell hingegen kann nicht schlicht auf Unternehmen angewendet werden, sollen Unternehmen nicht völkerrechtlich mit Staaten gleichgesetzt werden.<sup>35</sup> Diese Schwierigkeit zeigt sich am gescheiterten Versuch, eine völkerrechtlich verbindliche unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte einzuführen. Die sogenannten *UN Draft Norms*<sup>36</sup> (*Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*) von 2003 wurden nicht nur von zahlreichen Staaten abgelehnt, sondern stießen auch vonseiten der Wirtschaft auf Widerstand. Einer der Hauptgründe dafür war die weitgehende Gleichsetzung von unternehmerischen mit staatlichen Menschenrechtspflichten.<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Vgl. Henry Shue, *Basic rights. Subsistence, affluence, and U.S. foreign policy*. Princeton 1980, S. 52f.; OHCHR/CESR, *Who will be accountable? Human rights and the Post-2015 Development Agenda*. HR/Pub/13/1. New York, Geneva 2013, S. 13; Olivier de Schutter, *International human rights law. Cases, materials, commentary*. Cambridge 2015, S. 242ff.; Ida Elisabeth Koch, *Dichotomies, trichotomies or waves of duties?*, in: *Human Rights Law Review* 5, 2005, S. 81–103. Ausführlich zum Konzept menschenrechtlicher Verantwortung Janne Mende, *Privatisierung oder Diffusion von Verantwortung? Die Entwicklung wirtschaftlicher Verantwortung für Menschenrechte*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 68, 2017, im Erscheinen.

<sup>33</sup> Die staatliche Menschenrechtsverantwortung für Dritte regeln u. a. die *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (ARSIWA). Diese wurden 2001 nach mehr als vierzigjähriger Debatte von der Völkerrechtskommission angenommen.

<sup>34</sup> Vgl. Mende (Fn. 3); Philip Alston (Hrsg.), *Non-state actors and human rights*. Oxford, New York 2005; George J. Andreopoulos/Zehra F. Kabasakal Arat/Peter H. Juviler (Hrsg.), *Non-state actors in the human rights universe*. Bloomfield 2006; Clapham (Fn. 2).

<sup>35</sup> John Douglas Bishop, *The limits of corporate human rights obligations and the rights of for-profit corporations*, in: *Business Ethics Quarterly* 22, 2012, S. 119–144; Nien-hê Hsieh, *Should business have human rights obligations?*, in: *Journal of Human Rights* 14, 2015, S. 218–236.

<sup>36</sup> *Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights*, U.N. Dok. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 vom 26. August 2003.

<sup>37</sup> Morrison (Fn. 4), S. 14f.

Die *Draft Norms* scheiterten also u. a. daran, die Parameter einer gesellschaftlichen Rolle von Unternehmen zu bestimmen, die diese einerseits hinreichend von der öffentlichen Rolle von Staaten und andererseits von der privaten Rolle nicht-staatlicher Akteure unterscheidet.

Ein weitestgehend konsensuales<sup>38</sup> internationales Dokument zur unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte bilden hingegen die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte<sup>39</sup>, die 2011 im UN-Menschenrechtsrat angenommen wurden. Sie bilden ein Element für die Etablierung einer unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte zwischen bzw. jenseits von privaten und öffentlichen Rollen – mithin für eine gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen. Zunächst bekräftigen die Leitprinzipien die für private Akteure geltende Dimension der Achtung der Menschenrechte und damit verbunden das Gebot der Gesetzestreue, und sie halten fest, dass Unternehmen nicht schlicht die gleiche Menschenrechtsverantwortung wie Staaten übernehmen können oder sollen.<sup>40</sup> Allerdings charakterisieren die Leitprinzipien und der bei der Entwicklung der Leitprinzipien von Ruggie erstellte Zwischenbericht Unternehmen als „spezialisierte Organe der Gesellschaft, die spezialisierte Aufgaben wahrnehmen“ und die öffentliche Funktionen übernehmen

können.<sup>41</sup> Daraus ergeben sich Verantwortlichkeiten, die die reine Achtungspflicht privater Akteure deutlich überschreiten. Unternehmen sollten aktiv Maßnahmen der Prävention, der Milderung und der Wiedergutmachung übernehmen, die „über die Einhaltung nationaler Gesetze und Vorschriften zum Schutz der Menschenrechte hinaus“ gehen.<sup>42</sup> Die Leitprinzipien entwerfen in Bezug auf die – für private Akteure klassisch negativ definierte – Achtung der Menschenrechte eine aktive Handlungsaufforderung. Um Handlungen zu vermeiden, die Menschenrechtsverletzungen nach sich ziehen könnten, sollten Unternehmen die menschenrechtlichen Effekte und Konsequenzen ihrer Handlungen im Rahmen der Sorgfaltspflicht (*due diligence*) untersuchen, kalkulieren und abwägen, auch in Bezug auf mögliche Mittäterschaft, Mitschuld und indirektes Profitieren von Menschenrechtsverletzungen durch andere.<sup>43</sup>

Zwar werden die Leitprinzipien dafür kritisiert, dass sie ein auf Freiwilligkeit und moralischem Druck beruhendes, nicht einklagbares Instrument sind<sup>44</sup>, dennoch bilden sie in Bezug auf die Frage nach den Parametern einer gesellschaftlichen unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte jenseits der Dichotomie von öffentlich und privat ein wegweisendes Dokument.

## 2. *Pluralismus im transnationalen Recht*

Initiativen wie die UN-Leitprinzipien werden für ihre Rechtsunverbindlichkeit kritisiert, die das Monitoring von Umsetzung und Einhaltung entweder nicht vorsieht oder in unternehmerische Hände legt oder Fehlverhalten nicht sanktioniert. Grundsätzlich ist die Entwicklung einer wirtschaftlichen Verantwortung für Menschenrechte kein Prozess, der sich mit der vergrößerten

<sup>38</sup> Zur Kritik am gemeinhin als konsensual bezeichneten Charakters der Leitprinzipien vgl. *Surya Deva*, *Treating human rights lightly. A critique of the consensus rhetoric and the language employed by the Guiding Principles*, in: *Surya Deva/David Bilchitz* (Hrsg.), *Human rights obligations of business. Beyond the corporate responsibility to respect?* Cambridge 2013, S. 78–103.

<sup>39</sup> John Ruggie, „United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights“, UN-Dok. A/HRC/17/31 vom 21. März 2011.

<sup>40</sup> *DGCN/GIZ*, *Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“*. Berlin 2013, S. 16, 1; *HRC*, *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*, John Ruggie. A/HRC/8/5, 2008, § 53.

<sup>41</sup> *DGCN/GIZ* (Fn. 40), S. 1; *HRC* (Fn. 40), § 53, § 24.

<sup>42</sup> *DGCN/GIZ* (Fn. 40), S. 15.

<sup>43</sup> *DGCN/GIZ* (Fn. 40), S. 22 f; *HRC* (Fn. 40), § 57 ff., § 81.

<sup>44</sup> Vgl. nur die Beiträge in *Surya Deva/David Bilchitz* (Hrsg.), *Human rights obligations of business. Beyond the corporate responsibility to respect?* Cambridge 2013.

Handlungsfähigkeit von Unternehmen *sui generis* ergibt, sondern sie ist das Ergebnis sozialen, zivilgesellschaftlichen und politischen Engagements.<sup>45</sup> Sie ist vor allem dann erfolgreich, wenn sie mit unternehmerischen Interessen (bspw. an Infrastruktur, Gewinn, Reputation und Legitimität) korreliert.<sup>46</sup> Allerdings findet sich diese Korrelation zwischen menschenrechtlicher Verantwortung und Eigeninteresse keineswegs immer. Menschenrechtliche Verantwortung kann Kosten verursachen, die mit dem Grad der Verbindlichkeit und Reichweite von Verantwortung potenziell steigen. Dennoch lässt sich auch an dieser Stelle eine Verbindung zum Eigeninteresse von Unternehmen herstellen. Denn solche Kosten führen dann nicht zu einem Wettbewerbsnachteil für ein einzelnes Unternehmen, wenn sie rechtsverbindlich von allen jeweils betroffenen Unternehmen eingefordert werden.

Auf regionaler, staatlicher und globaler Ebene finden sich gegenwärtig mehrere Bemühungen, eine unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in verbindlichere Formen zu fassen. Im Dezember 2014 trat die EU-Richtlinie zur Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen in Kraft, nach der Unternehmen, Banken und Versicherungen ihre menschenrechtsrelevanten Handlungen offenlegen müssen. Der Europarat und die G7-Gruppe arbeiten an ähnlichen Initiativen. Auf globaler Ebene wurde vom UN-Menschenrechtsrat im Juni 2014 auf die Initiative von Ecuador und weiteren Staaten des globalen Südens hin eine Arbeitsgruppe initiiert, die einen völkerrechtlich bindenden Vertrag zur unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte entwerfen soll. Diese OEIWG (*open-ended in-*

*tergovernmental working group on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights*) stellt derzeit den weitestgehenden Versuch auf globaler Ebene dar, unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte völkerrechtlich verbindlich zu regulieren. Die Entscheidung zu ihrer Gründung sah sich starken Kritiken ausgesetzt, vor allem von Staaten des globalen Nordens und von Wirtschaftsverbänden, die die OEIWG als Gegenprojekt zu den UN-Leitprinzipien charakterisieren und den Konsens letzterer durch erstere gefährdet sehen.<sup>47</sup> Umgekehrt kritisieren Befürworter/innen verbindlicher Richtlinien, dass die Leitprinzipien die Entwicklung ersterer unterminieren würden<sup>48</sup> und sehen in der ebenfalls 2014 beschlossenen Fortsetzung der den UN-Leitprinzipien zugeordneten Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte eine Bedrohung der OEIWG.<sup>49</sup>

Diese Gegenüberstellung von nicht-bindender und bindender unternehmerischer Verantwortung ist allerdings nicht zwingend – weder (völker-)rechtlich noch normativ. Vielmehr bildet die Anerkennung solch eines Pluralismus in Form der Gleichzeitigkeit beider Entwicklungsstränge eine zentrale Grundlage für die Weiterentwicklung unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte.

Die Perspektive des transnationalen Rechts lässt Konstellationen, Verbindungen und das Ineinandergreifen von Hard Law und Soft Law, d. i. von unverbindlichen und verbindlichen Menschenrechtsmechanismen

<sup>45</sup> David F. Murphy/Jem Bendell, *Partners in time? Business, NGOs and sustainable development*. UNRISD Discussion Paper 109. Geneva 1999, S. 57; Eva Kocher, *Private standards in the North – effective norms for the South?*, in: Anne Peters/Lucy Koechlin/Till Förster/Gretta Fenner Zinkernagel (Hrsg.), *Non-state actors as standard setters*. Cambridge, New York 2009, S. 409–430; Peters/Koechlin/Zinkernagel (Fn. 30), S. 26.

<sup>46</sup> Peter Utting, *Business responsibility for sustainable development*. Geneva 2000.

<sup>47</sup> So die Stellungnahme der USA (<https://geneva.usmission.gov/2014/06/26/proposed-working-group-would-undermine-efforts-to-implement-guiding-principles-on-business-and-human-rights/>), die Stellungnahme von Ruggie (<http://www.ihrb.org/commentary/past-as-prologue.html>) und die Stellungnahme der EU ([https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPF-Europe/HRC\\_resolution\\_Explanation\\_of\\_vote\\_EU.pdf](https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/GPF-Europe/HRC_resolution_Explanation_of_vote_EU.pdf)), letzter Zugriff jeweils am 20. Mai 2017.

<sup>48</sup> Penelope Simons, *International law's invisible hand and the future of corporate accountability for violations of human rights*, in: *Journal of Human Rights and the Environment* 3, 2012, S. 5–43.

<sup>49</sup> Vgl. Nicole R. Tuttle, *Human Rights Council resolutions 26/9 and 26/22. Towards corporate accountability?*, in: *Insights* 19, 2015.

nicht nur als möglich erscheinen, sondern kann sie auch auf ihre jeweiligen Stärken und Schwächen hin, die sich aus Überlappungen, Parallelräumen und Lücken ergeben können, analysieren.<sup>50</sup> Unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte lässt sich dann produktiv in das Menschenrechtssystem einbringen und stärken, wenn die Gleichzeitigkeit unterschiedlicher rechtlicher und normativer Ansprüche gedacht und überprüft werden kann.<sup>51</sup> Diese Art von Rechtspluralismus kann erfolgversprechend sein, ohne in eine Verdoppelung und willkürliche Anwendung von Rechtsräumen zu führen, wenn sich die Anwendungsbereiche des einen oder anderen Stranges durch operationalisierbare Kriterien voneinander trennen lassen, bspw. in Bezug auf Größe und Handlungsreichweite von Unternehmen oder in Bezug auf die Möglichkeiten ihrer Zuordnung zu einer staatlichen Jurisdiktion.

Ein Grund für die Notwendigkeit von Pluralismus im transnationalen Recht findet sich sowohl im gesellschaftlichen Charakter von Unternehmen als auch in den Lücken, die sich im alleinigen Fokus auf entweder staatliche oder private Verantwortung für Menschenrechte ergeben.

### 3. Komplementäre Verantwortung

Die Entwicklung einer verbindlichen unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte ist nicht nur Kritiken aus der

Perspektive einer Stärkung von unternehmerischen Selbstinteressen, Autonomie und Gewinnorientierung ausgesetzt. Daneben finden sich Kritiken, die in der zunehmenden unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte die Gefahr einer Privatisierung des Menschenrechts erkennen.<sup>52</sup> Eine Privatisierung von Menschenrecht, also eine Verlagerung menschenrechtlicher Verantwortung weg von Staaten hin zu Unternehmen, zeichnet sich vor allem dann ab, wenn sich die unternehmerische Verantwortung als eigenständige und von anderen Mechanismen losgelöste entwickelt oder wenn die Erarbeitung und Interpretation von Regeln und Normen oder das Monitoring ihrer Umsetzung und Befolgung allein in privaten Händen liegt.<sup>53</sup> Dann würden der Schutz und die Gewährleistung von menschenrechtlichen Ansprüchen in Räume verlagert, die jenseits demokratischer Teilhabe und demokratischer Machtbeschränkung liegen und die von privaten Interessen, Willkür, Intransparenz und Ungleichheiten gekennzeichnet sein können.<sup>54</sup>

Allerdings lassen sich in beiden oben eingeführten aktuellen Entwicklungssträngen verbindlicher und unverbindlicher unternehmerischer Verantwortung Tendenzen einer Entwicklung erkennen, die einer Privatisierung von Menschenrechten entgegensteht. Das Konzept des gesellschaftli-

<sup>50</sup> Anne Peters, Privatisierung, Globalisierung und die Resistenz des Verfassungsstaates, in: Philippe Mastrorandi/Denis Taubert (Hrsg.), Staats- und Verfassungstheorie im Spannungsfeld der Disziplinen. Stuttgart 2006, S. 100-159; Cynthia Williams/Peer Zumbansen, Introduction. Corporate governance after "the end of history": investigating the new "great transformation", in: Cynthia Williams/Peer Zumbansen (Hrsg.), The embedded firm. Corporate governance, labor, and finance capitalism. Cambridge 2011, S. 1-12; Andreas Fischer-Lescano/Tanja Hitzel-Cassagnes/Eva Kocher/Ulrich Mückenberger, Die Vielfalt transnationaler Rechtskreation "from below". Einführung in den Schwerpunkt, in: KJ 43, 2010, S. 2-3.

<sup>51</sup> Die OEIWG nimmt Schritte in dieser Richtung vor. Ein Panel der zweiten Sitzung der OEIWG im Oktober 2016 war der Frage gewidmet, wie die eigene Arbeit mit den UN-Leitprinzipien zusammengedacht werden kann.

<sup>52</sup> Vgl. Brigitte Hamm, Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Auswirkungen auf das Menschenrechtsregime, in: KJ 49, 2016, S. 479-495; Christian Schepher, "From naming and shaming to knowing and showing". Human rights and the power of corporate practice, in: The International Journal of Human Rights 19, 2015, S. 1-20; Nils Rosemann, The privatization of human rights violations - business' impunity or corporate responsibility? The case of human rights abuses and torture in Iraq, in: Non-State Actors and International Law 5, 2005, S. 77-100; Ronnie D. Lipschutz, Morals, markets, and members. Privatizing human rights in the name of the public good, in: Ronnie D. Lipschutz/James K. Rowe (Hrsg.), Globalization, governmentality and global politics. Regulation for the rest of us? London 2005, S. 163-183.

<sup>53</sup> Vgl. Anne Peters/Lucy Koehlin/Till Förster/Gretta Fenner Zinkernagel (Hrsg.), Non-state actors as standard setters. Cambridge, New York 2009.

<sup>54</sup> Vgl. exemplarisch Kocher (Fn. 45); Crane/Matten/Moon (Fn. 6), S. 72 ff.

chen Status von Unternehmen spielt dafür eine entscheidende Rolle. Es bedarf einer Ergänzung, welche die Relation zwischen unternehmerischer und staatlicher Verantwortung in den Blick nimmt. In diesem Sinne formulieren sowohl die UN-Leitprinzipien als auch die OEIWG den Anspruch auf eine produktiv komplementäre Verantwortung.<sup>55</sup>

Maßgeblich für das gesamte Konzept der UN-Leitprinzipien ist die Komplementarität zwischen staatlicher und unternehmerischer Verantwortung für Menschenrechte. Beide können produktiv ineinandergreifen, sich gegenseitig ergänzen und einander dadurch stärken. Die Leitprinzipien betonen: „Wirtschaftsunternehmen sollten nicht die Fähigkeit der Staaten untergraben, ihre eigenen menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen.“<sup>56</sup>

Im Statement von Ecuador und weiteren Staaten, das zu der Gründung der OEIWG führte, wird auf ähnliche Weise verdeutlicht, dass staatliche und unternehmerische Verantwortung komplementär aufeinander angewiesen sind:

„Ein rechtlich bindendes Instrument würde den Rahmen für verbesserte staatliche Handlungsmacht bereitstellen, um Rechte zu schützen und Rechtsverletzungen vorzubeugen. [...] Ein international verbindliches Instrument, das im UN-System verabschiedet wird, würde die Verpflichtungen transnationaler Unternehmen im Menschenrechtsbereich verdeutlichen, ebenso wie die Beziehungen zwischen Unternehmen und Staaten, und es würde effektive Wiedergutmachungsmechanismen für die Opfer etablieren, wenn die staatliche Jurisdiktion eindeutig nicht dazu in der Lage ist, die Unternehmen effektiv zu belangen.“<sup>57</sup>

Beide Stränge verdeutlichen, inwiefern unternehmerische Verantwortung nicht zu einer Unterminierung staatlicher Verantwortung

führt. Dies wäre ein additives Modell von Verantwortung, das Verantwortung als konstante, auf unterschiedliche Akteure verteilbare Summe begreift und, dass eine größere unternehmerische Verantwortung nur als Privatisierung denken kann. Demgegenüber legen beide Stränge ein produktiv komplementäres Verantwortungsmodell nahe, in dem die Verantwortung eines Akteurs die Verantwortung des anderen Akteurs ergänzt und stärkt. Starke Verantwortung auf allen Seiten kann so zu einem umfassenden und effektiven Menschenrechtssystem beitragen. Umgekehrt öffnet ein schwacher Verantwortungsakteur eine Lücke im Menschenrechtssystem, die durch andere Akteure nicht oder nur schwierig gefüllt werden kann. Erst eine produktiv komplementäre Verantwortung, die es erlaubt, dass die jeweiligen Verantwortungsräume ineinandergreifen, sich gegenseitig stärken und Verantwortungslücken abdecken, kann sicherstellen, dass die unternehmerische Verantwortung diejenige von Staaten nicht untergräbt.

#### IV. Ausblick

Die Etablierung einer unternehmerischen Verantwortung für Menschenrechte kann mit vielen der an sie herangetragenen Kritiken und Problematiken einen produktiven Umgang finden, wenn sie als gesellschaftliche, produktiv komplementäre und Pluralität zulassende Verantwortung konzeptualisiert und entwickelt wird. Diese Form der Verantwortung beruht auf einem Konzept von Unternehmen als gesellschaftlichen Akteuren, die sowohl private als auch öffentliche Merkmale aufweisen und die weder nur als private noch als rein öffentliche Akteure gedacht werden können, sondern als eine bestimmte Hybridisierung.

Die Entwicklung einer Menschenrechtsverantwortung von Unternehmen als gesellschaftlichen Akteuren fordert klassische Ideen, Konzepte und Strukturen heraus. Sie überschreitet die Dichotomien zwischen privater und öffentlicher Sphäre, Politik

<sup>55</sup> Ausführlich dazu *Mende* (Fn. 32), im Erscheinen.

<sup>56</sup> *DGCN/GIZ* (Fn. 40), S. 15.

<sup>57</sup> *Statement on behalf of a Group of Countries at the 24th Session of the Human Rights Council*, Absatz 4-6. Online: [http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/statem-](http://business-humanrights.org/sites/default/files/media/documents/statem-ent-unhrc-legally-binding.pdf)

und Ökonomie, staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie Soft Law und Hard Law, ohne sie ineinander aufzulösen. Sie bietet einerseits eine Grundlage, um Menschenrechtsforderungen an Unternehmen zu fundieren, andererseits evoziert sie Transformationen von Menschenrecht, Privatheit, Öffentlichkeit, unternehmerischer Macht und Legitimität, die weder unilinear noch homogen verlaufen. Vielmehr sind sie Gegenstand aktueller Politik- und Aushandlungsprozesse auf globaler, regionaler, staatlicher und lokaler Ebene. Die UN-Arbeitsgruppen für Wirtschaft und Menschenrechte sowie die OEIWG bilden (neben ILO und OECD) eine der zentralen Foren auf globaler Ebene, in dem gegenwärtig die Parameter für eine unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte entwickelt werden. Diese Diskussionen und Prozesse sowie ihre Effekte und Implikationen bedürfen einer ständigen Begleitung, Überprüfung und Reflexion aus interdisziplinären, sowohl praktischen als auch akademischen Perspektiven.<sup>58</sup> (Nur) dann können sie zu einer Stärkung und Effektivierung von Menschenrechten beitragen.

---

<sup>58</sup> So entwarf bspw. die *International Commission of Jurists* in Begleitung der OEIWG-Arbeit ein umfassendes Dokument zu den Möglichkeiten und Grenzen bindender Standards für Unternehmen aus völkerrechtlicher und juristischer Perspektive. Online: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2016/10/Universal-OEWG-session-2-ICJ-submission-Advocacy-Analysis-brief-2016-ENG.pdf> (letzter Zugriff am 20. Mai 2017). Und die Mitglieder der den UN-Leitprinzipien zugeordneten Arbeitsgruppe Wirtschaft und Menschenrechte setzen sich sowohl praktisch als auch theoretisch kritisch mit den Möglichkeiten und Grenzen der Leitprinzipien auseinander: Deva/Bilchitz (Hrsg.) (Fn. 44).

## Global Player als Menschenrechtsaktivisten? Ein philosophischer Beitrag zu Corporate Social Responsibility

Gizem Kaya/Georgy Kopshteyn

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Menschenrechtliche Herausforderungen und Chancen
- III. (Political) Corporate Social Responsibility
- IV. Anwendung von pCSR auf Menschenrechte
- V. Evaluation

### I. Einführung

Die Tragweite des multi-dimensional verwobenen Systems der zeitgenössischen Weltstruktur zeigt sich mitunter am deutlichsten am Einfluss transnationaler Großkonzerne. International operierende Unternehmen sind längst nicht mehr nur Global Player auf der ökonomischen Weltbühne, sondern zunehmend auch einflussreiche Akteure auf dem politischen und sozialen Platz. Ihr wachsendes Gewicht zeigt sich dabei durchaus janusköpfig: Besonders fatal erscheint es, wenn sich Konzerne durch globale Lieferketten ihrer Verantwortung sowie staatlicher Regulierung entziehen, während ihre unternehmerischen Aktivitäten vielerorts zu massiven Menschenrechtsverletzungen führen. Regulative Maßnahmen zum Menschenrechtsschutz sind dringend notwendig – darüber scheint spätestens seit der Verabschiedung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte im Jahr 2011 Einigkeit zu bestehen. Doch der Blick auf den wachsenden Einfluss von Unternehmen lässt sich auch ins Entgegengesetzte richten. So scheint darin ebenso ein positives Wirkungspotential beherbergt zu sein, welches sich z.B. dann zeigt, wenn Unternehmen öffentliche Güter wie Gesundheitswesen und Bildung bereitstellen. Nach dem Gebäudeeinsturz des Rana-Plaza-Gebäudes, der sich 2013 in Bangladesch ereignete, wa-

ren es beispielsweise multinationale Unternehmen, die diese Havarie zum Anlass nahmen, neue und einklagbare Standards zum Brand- und Gebäudeschutz für bessere Arbeits- und Gesundheitsbedingungen in Bangladesch einzuführen.

Vor diesem realpolitischen Hintergrund versteht sich die vorliegende Arbeit als Input aus der Politischen Philosophie für die Debatte um unternehmerische Gesellschaftsverantwortung (Corporate Social Responsibility). Dabei baut sie axiomatisch auf dem Imperativ nach einer Wiedereinbettung der Wirtschaft in die Gesellschaft auf, der wirtschaftliche Aktivitäten zugunsten des Gemeinwohls zu steuern sucht. Wie also, so lautet hier die Forschungsfrage, können Global Player als Menschenrechtsaktivisten konzeptualisiert werden? Zur Beantwortung dieser Frage wird das Modell der Corporate Social Responsibility (CSR) fruchtbar gemacht werden, indem die politische Konzeptualisierung des Begriffs (political CSR) durch Scherer und Palazzo<sup>1</sup> den konstruktiven Denkraum für den menschenrechtlichen Anwendungsbereich vorgeben wird.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: In einem ersten Teil (II) soll erläutert werden, vor welchen menschenrechtlichen Herausforderungen und Chancen wir angesichts global agierender Unternehmen stehen: Wer ist de jure für Menschenrechte und Menschenrechtsverletzungen verantwortlich und unter welchen Umständen werden staatliche Gewährleistungspflichten realiter von Unternehmen übernommen? Hier werden Lücken

<sup>1</sup> Andreas Georg Scherer/Guido Palazzo, Toward a Political Conception of Corporate Responsibility: Business and Society Seen from a Habermasian Perspective, in: *Academy of Management Review* 32 (2007), S. 1096-1120 (S. 1096).

der derzeitigen gesetzlichen Rahmung sowie mögliche Handlungsspielräume aufgezeigt. In einem zweiten Teil (III) bewegen wir uns weg vom Ist-Zustand hin zu einem theoretischen Soll. Dabei wird das Potential für unternehmerischen Menschenrechtsaktivismus qua positiver Menschenrechtsverpflichtungen genauer in den Blick genommen: Dafür wird die Literaturlandschaft zu CSR kurz und kritisch umrissen, bevor das Modell der political CSR (pCSR) als Arbeitsgrundlage herausgearbeitet wird. Letzteres wird sodann in seinen Grundzügen vorgestellt und schließlich in einem letzten Teil (IV) auf die Menschenrechte angewendet und auf entsprechende Implikationen hin untersucht.

## II. Menschenrechtliche Herausforderungen und Chancen

„Für Millionen Menschen war 2016 ein Jahr anhaltenden Elends und unablässiger Angst, weil Regierungen und bewaffnete Gruppen Menschenrechte auf vielfältige Art verletzen. [...] Es herrschte eine enorme Kluft zwischen Rhetorik und Realität, zwischen dem, was notwendig gewesen wäre, und dem was tatsächlich getan wurde, die einen immer wieder fassungslos machte.“<sup>2</sup>

So heißt es im Vorwort des jüngsten Amnesty-International-Berichts. Dabei beschränkt sich die weltweite Erosion menschenrechtlicher Standards nicht nur auf die im UN-Zivilpakt verankerten bürgerlichen und politischen Menschenrechte. Auch die im UN-Sozialpakt artikulierten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte leiden unter einem immensen Implementierungsdefizit. Der Imperativ der Wirtschaftlichkeit im Mantel der Standortkonkurrenz verletzt zahlreiche Menschenrechte, besonders in der Textilindustrie oder im Rohstoffsektor.<sup>3</sup> Armut und Hunger bleiben persistent und gefährden

weltweit die Rechte auf Nahrung, Wasser und einen angemessenen Lebensstandard. Vieles an diesem Bild der Menschenrechtslage sollte zu denken geben. Soll das Ensemble von Menschenrechten entsprechend der Intention ihres normativen Anspruchs handlungsleitend sein, drängt dieser Widerspruch zwischen Ist und Soll letztlich auf seine Auflösung und führt über dieses *Movens* direkt zu der Frage: Wer ist für das Erreichen der Widerspruchsfreiheit verantwortlich? Wen verpflichten die Menschenrechte?

Das Spektrum an Rechtsadressaten – also Akteuren, denen zum Schutz von Menschenrechten korrelative Pflichten zugewiesen werden können – kann in erster Unbefangenheit zunächst sehr weit gedacht werden. Sodann kann die Klasse an möglichen verantwortlichen Akteuren zum Beispiel unter der Annahme aufgestellt werden, dass all diejenigen als Pflichtenträger zu benennen sind, deren (1) Handlungsroutinen in Sphären von menschenrechtlicher Brisanz hineinreichen, und (2) die die entsprechende Wirkmacht<sup>4</sup> und Fähigkeit besitzen, menschenrechtliche Probleme zu lösen. Vor diesem Hintergrund würden die Menschenrechte nicht bloß staatlichen, sondern auch nichtstaatlichen Akteuren korrelative Schutzpflichten auferlegen können, darunter sowohl NGOs als auch Unternehmen.

Im Status quo allerdings, in dem die Menschenrechte völkerrechtlichen Sinn und positiv-rechtliche Gesetzeskraft gewonnen haben, erfährt diese Rahmung eine juridische Eingrenzung. Demnach bestimmen die internationalen Menschenrechtsabkommen als Bezugssystem vorrangig den Staat als Pflichtenträger; ihm obliegt die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Menschenrechte. Die aus den internationalen Menschenrechtsverträgen abgeleiteten Pflichten der Vertragsstaaten folgen i. d. R. einer dreiteiligen Typologie. Dabei differenziert

<sup>2</sup> Salil Shetty, Vorwort zum „Amnesty International Report 2016/2017“, abrufbar unter: [www.amnesty.de/2017/2/22/vorwort-von-salil-shetty-zum-amnesty-international-report-201617?destination=node%2F33323](http://www.amnesty.de/2017/2/22/vorwort-von-salil-shetty-zum-amnesty-international-report-201617?destination=node%2F33323) (letzter Zugriff am 8. Mai 2017).

<sup>3</sup> Siehe bspw. UN-Dok. E/C.12/COD/CO/4 (2009), para. 12; UN-Dok. E/C.12/IDN/CO/1 (2014), para. 28.

<sup>4</sup> Hier ist auf den qualitativen Unterschied zwischen der in der Regel deutlich größeren Wirkmacht transnationaler Konzerne und der übrigen nicht-staatlicher Akteure (e.g. NGOs) hinzuweisen. Vgl. A. Claire Cutler/Virginia Haufler/Tony Porter, *Private Authority and International Affairs*, in: *dies.* (Hrsg.), *Private Authority and International Affairs*, 1999, S. 3–28 (S. 17).

die sog. „mensenrechtliche Pflichtentrias“<sup>5</sup> zwischen der Achtungspflicht, der Schutzpflicht und der Gewährleistungspflicht des Staates. Während Staaten unter ihrer Achtungspflicht dazu aufgefordert sind, nicht in den direkten oder indirekten Genuss der Menschenrechte einzugreifen, müssen sie unter ihrer Schutzpflicht Maßnahmen ergreifen, die auch Dritte daran hindern, in den Genuss der Menschenrechte eingreifen zu können. Unter ihrer Gewährleistungspflicht haben Staaten ferner dafür Sorge zu tragen, dass sie durch angemessene legislative, administrative, finanzielle oder sonstige Maßnahmen auf die volle Verwirklichung der Menschenrechte hinwirken. Dabei sind private Akteure nicht gänzlich aus der Verteilungsformel von Pflichten innerhalb des internationalen Menschenrechtsregimes ausgenommen. Bereits die Präambel der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 fordert „alle Organe der Gesellschaft“ dazu auf, die Menschenrechte zu achten und zu unterstützen.<sup>6</sup> Doch was lässt sich hieraus konkret für unternehmerische Menschenrechtsverpflichtungen ableiten?

Das Thema Unternehmen und Menschenrechte ist ein relatives Novum auf dem menschenrechtlichen Radar und somit inmitten seines Entstehungsprozesses. Der UN Global Compact, der im Jahre 2000 vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan initiiert wurde, hat maßgeblich die Sensibilisierung für und Klärung des Verhältnisses zwischen Wirtschaft und Menschenrechten vorangebracht.<sup>7</sup> Auch wenn dies in gewisser Hinsicht als Errungenschaft anzusehen ist, hat die Unverbindlichkeit sowie der Minimal-Charakter der im Global Compact verankerten Standards vielerorts zu Kritik geführt.<sup>8</sup> Erst 2008 begann sich dies zu ändern, als der damalige Sonderbeauftragte

des UN-Generalsekretärs, Professor John Ruggie, mit dem Drei-Säulen-Modell, bestehend aus „Duty to Protect“, „Responsibility to Respect“ und „Access to Remedy“, einen neuen Analyserahmen für die menschenrechtliche Pflichtenverteilung von Unternehmen und Staaten bereitstellte. Dieser Analyserahmen findet seinen Wiederhall heute in den UN-Leitprinzipien zu Wirtschaft und Menschenrechten (UNLP)<sup>9</sup>, die im Jahre 2011 vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen einstimmig verabschiedet wurden. Auf dieser Basis wägen wir nun die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen in der völkerrechtlichen Gegenwart. Die Quintessenz der UNLP besteht darin, die Verantwortung von Unternehmen für die Menschenrechte auf ihre zweite Säule „Responsibility to Respect“ zu bündeln; ergo auf eine unternehmerische (negative) Achtungspflicht.<sup>10</sup> Die entsprechenden Leitprinzipien verpflichten alle Unternehmen – unabhängig von ihrer Größe – dazu, alle international anerkannten Menschenrechte im Rahmen ihrer unternehmerischen Aktivitäten und Geschäftsbeziehungen zu achten; auch entlang ihrer Wertschöpfungskette. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, sind Unternehmen zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen verpflichtet. Darunter zählt nach Leitprinzip 18 etwa eine Sorgfaltspflicht, wonach Unternehmen dazu veranlasst sind, menschenrechtliche Folgenabschätzungen<sup>11</sup> durchzuführen, um potentielle oder tatsächliche Risiken zu erkennen, zu vermeiden oder zu mitigieren. Nach Leitprinzip 22 müssen Unternehmen zuletzt auch Wiedergutmachung für verursachte Menschenrechtsverletzungen leisten. Dahingegen liegen menschenrechtliche (positive) Schutzpflichten gemäß der UNLP 1 bis 10 ausschließlich beim Staat. Er trägt die Primärverantwortung für den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen. Damit ist in Bezug auf die Frage, wen die Menschenrechte verpflichten, also zusammenfassend festzuhalten: Zwar wei-

<sup>5</sup> Für diese Pflichtensystematik vgl. UN-Dok. E/C.12/1999/5 (1999); UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/ Add.13 (2004).

<sup>6</sup> UN-Dok. 217 A (III) (1948).

<sup>7</sup> UN Global Compact (2002).

<sup>8</sup> *John Gerard Ruggie*, Reconstituting the Global Public Domain – Issues, Actors, and Practices, in: *European Journal of International Relations* 10 (2004), S. 499–531 (S. 514).

<sup>9</sup> UN-Dok. HR/PUB/11/04 (2011).

<sup>10</sup> Die unternehmerischen Achtungspflichten für die Menschenrechte werden in den Leitprinzipien 11–24 aufgeführt.

<sup>11</sup> Engl.: „human rights impact assessment“.

sen die UNLP Unternehmen negative Pflichten zu, Menschenrechte nicht zu verletzen. Eine darüberhinausgehende Festschreibung positiver Verantwortung, wie sie Staaten zukommt, fehlt hingegen. Diese bleibt weiterhin bei Staaten angesiedelt. Dies ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass das Völkerrecht vornehmlich ein *Staatenrecht* ist.<sup>12</sup>

Die UNLP haben zweifellos einen unvergleichlichen Beitrag zur völkerrechtlichen Artikulierung von Erwartungen an Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte geleistet.<sup>13</sup> So ist ihnen nicht zuletzt das Vortreiben eines sich herausbildenden "new consensus" zuzuschreiben.<sup>14</sup> Der gegenwärtigen Sachlage inter- und transnationaler Politik entspricht der dem zugrundeliegende Regelungsansatz allerdings nicht (mehr). Der Wandel vom Westfälischen Staatensystem zu einer post-westfälischen, *post-nationalen Konstellation*<sup>15</sup> hat die vertrauten staatszentrischen Governance-Strukturen aufgeweicht. Die vor allem in der Zeit nach dem Kalten Krieg vollzogenen ökonomischen Transformationen, wie Deregulierungen, Liberalisierungen und Privatisierungen, haben die Regulierungsfähigkeit von Staaten im inter- und transnationalen Kontext derart eingeschränkt,<sup>16</sup> dass klassische Konzepte der Global Governance, in der interventionistische Staaten die Spitze der politischen Regulierungshierarchie besetzen, obsolet geworden sind. So kann Staaten tatsächlich nicht mehr ohne Weiteres die Kompetenz zur alleinigen Verteidigung von Grund- und Menschenrechten zuge-

sprochen werden.<sup>17</sup> Sind in der Welt weitreichende Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen, so muss also nicht zuletzt sowohl der Staat als auch der vorherrschende Staatszentrismus als Teil des Problems verstanden werden; sei es aufgrund der Unfähigkeit oder Unwilligkeit des Staates.<sup>18</sup> Der Status quo des geltenden Völkerrechts reflektiert diesen Umstand nur unzulänglich und ist unter diesem Gesichtspunkt nicht bloß problematisch, sondern mit fortschreitender Globalisierung auch potentiell der Impetus für eine Zuspitzung.

Um diese These konkreter zu entfalten, ist zunächst der Rückgriff auf John Ruggies Terminus des "embedded liberalism"<sup>19</sup> hilfreich. Damit beschreibt Ruggie einen nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen internationalen Konsens darüber, dass eine strengere und direktere Kontrolle des Marktes ausgeübt werden müsse, um diesen in die Gesellschaft einzubetten. Die internationale Gemeinschaft habe sich damit auf einem Mittelweg niedergelassen, der die Extrema des laissez-faire-Liberalismus des 19. Jahrhunderts und des nationalen Strebens nach Autarkie der späten 1990er vermeide.<sup>20</sup> Dieser Kompromiss des "embedded liberalism" sei nach Ruggie nun im Zuge der Globalisierung ins Wanken geraten. Die Erschütterungsquelle bestünde vordergründig darin, dass sich die Entstehung von TNCs mit einer Governance-Lücke überschneiden habe; jenes vakuumierten Raumes, der aus der Diskrepanz zwischen der Reichweite und dem Einfluss ökonomischer Kräfte und der gesellschaftlichen Kapazität zur Handhabung ökonomisch-bedingter Negativfolgen besteht. Während internationale Akteure den großen Machtumfang von TNCs durch

<sup>12</sup> Vgl. Michael Krennerich, Soziale Menschenrechte: Zwischen Recht und Politik, 2016, S. 101.

<sup>13</sup> Vgl. Wesley Cragg, Ethics, Enlightened Self-Interest, and the Corporate Responsibility to Respect Human Rights: A Critical Look at the Justificatory Foundations of the UN Framework, in: Business Ethics Quarterly 22 (2012), S. 9–36.

<sup>14</sup> Glen Whelan/Jeremy Moon/Marc Orlitzky, Human Rights, Transnational Corporations, and Embedded Liberalism: What Chance Consensus, Journal of Business Ethics 87 (2009), S. 367–83 (S. 368).

<sup>15</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Die postnationale Konstellation: politische Essays, 1998.

<sup>16</sup> Thomas Risse, Global Governance and Communicative Action, Government and Opposition 39 (2004), S. 288–313 (291 f.).

<sup>17</sup> Florian Wettstein, CSE and the Debate on Business and Human Rights: Bridging the Great Divide, 2012, S. 742.

<sup>18</sup> Dabei kann sich die Unfähigkeit z. B. auf die mangelhafte regulative Reichweite des Staates beziehen, während die Unwilligkeit die Natur des Staates adressiert (z. B. Schurkenstaat oder "failed state").

<sup>19</sup> Ruggie benutzt das Wort "embedded" in Anlehnung an Karl Polanyis Forderung nach einer Einbettung der Wirtschaft in die Gesellschaft. Vgl. Karl Polanyi, The Great Transformation, 1944.

<sup>20</sup> Whelan/Moon/Orlitzky (Fn. 14), S. 374.

die ökonomischen Liberalisierungsprozesse erst ermöglicht hätten, hätten sie es dabei gleichzeitig versäumt, sicherzustellen, dass unternehmerische Entscheidungs- und Governanceprozesse das dem *embedded liberalism* zugrunde liegende Anliegen mit-internalisieren. Damit, so konstatiert Ruggie, hätten die Befugnisse und Kapazitäten von TNCs die Aufstellung von regulativen Kontrollmechanismen abgehängt.

Tatsächlich ist der globale Einfluss transnationaler Konzerne<sup>21</sup> immens und nimmt weiter zu.<sup>22</sup> Die Mobilität multinationaler Konzerne, ihre Produktionen über staatliche Grenzen hinweg frei zu verschieben, verringert die Reichweite der von diesen Staaten getroffenen ökonomischen Entscheidungen.<sup>23</sup> Instrumente, mit denen die Normbefolgung privater Akteure erzwungen werden könnte, stehen Staaten außerhalb ihrer eigenen, durch nationale Grenzen beschränkten Jurisdiktion schließlich nicht mehr ohne Weiteres zur Verfügung.<sup>24</sup> Diese Regulierungslücke steht dem Normativ des „*embedded liberalism*“ antagonistisch gegenüber, da in der Abwesenheit eines

geeigneten institutionellen Geflechts die Ergebnisse und Auswirkungen des profitorientierten Wirtschaftens weder moderiert noch gemäßigt werden können, um dem sozialen Kollektivwohl dienlich gemacht zu werden.<sup>25</sup> Aus dieser Regulierungslücke ergibt sich gleichursprünglich eine Handlungslücke in der menschenrechtlichen Pflichtentrias von Staaten. Darauf begründet sich die Notwendigkeit, mit der die vorliegende Arbeit den Versuch unternimmt, das bestehende Menschenrechtsregime mit der gegebenen globalen Ordnung zusammen zu denken und hierüber Handlungsperspektiven zu entwickeln. Was kann diesbezüglich also in Aussicht gestellt werden?

Um dafür einen Denkraum zu ziehen, ist es in einem ersten Schritt notwendig, die Gegebenheiten der Akteurslandschaft in der zeitgenössischen Weltstruktur anzuerkennen, indem diejenigen Akteure identifiziert werden, deren Präsenz mit einer faktischen und potentiellen Wirkkraft einhergeht. Die Gegebenheit der Weltstruktur erfasst Thomas Risse begrifflich als „Global Public Domain“ folgendermaßen:

“[The Global Public Domain is] an institutionalized arena of discourse, contestation and action organized around the production of global public goods. It is constituted by interactions among non-state actors as well as states [...] It ‘exists’ in transnational non-territorial spatial formations [...] and circuits within, across, and beyond states.”<sup>26</sup>

Die Akteurslandschaft der „Global Public Domain“ ist damit charakterisiert durch eine Vielheit an Akteuren, Interessen und unfreiwilligen („hard“) sowie freiwilligen („soft“) Governancemechanismen. Unter diesen Akteuren haben in letzter Zeit vor allem Unternehmen zum Strukturwandel in der „postnationalen Konstellation“ beigetragen, denn de facto verhalten sich TNCs bereits wie politische Akteure und nehmen damit großen Einfluss auf die Ergebnisse internationaler Politik. So haben viele Firmen schon damit begonnen, über die rechtlichen Anforderungen hinaus, soziale und politische Verantwortung zu übernehmen und so

<sup>21</sup> Laut einem Bericht der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung existierten bereits 2007 ca. 79000 transnationale Konzerne mit über 790000 Tochtergesellschaften. Vgl. UNCTAD, World Investment Report 2008 Overview, 2008, abrufbar unter: [http://unctad.org/en/Docs/wir2008overview\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/wir2008overview_en.pdf) (letzter Zugriff am 10. Mai 2017), S. 3.

<sup>22</sup> Die Entwicklung der politischen Handlungsmacht transnationaler Konzerne kann hier zumindest auch als mit deren wirtschaftlichem Potential zusammenhängend verstanden werden. Dieses hat sich in den letzten Jahrzehnten rapide vergrößert. So stehen 113,3 Milliarden US\$ an ausländischen Direktinvestitionen im Jahre 1967 bereits 10.671,9 Milliarden US\$ im Jahre 2005 gegenüber. John H. Dunning/Sarianna M. Lundan, *Multinational Enterprises and the Global Economy*, 2. Aufl. 2008, S. 24.

<sup>23</sup> Thomas Risse, *Transnational Actors and World Politics*, in: Walter Carlsnaes/Thomas Risse/Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, 2013, abrufbar unter: [http://sk.sagepub.com/reference/hdbk\\_internationalrelations/n17.xml](http://sk.sagepub.com/reference/hdbk_internationalrelations/n17.xml) (letzter Zugriff am 8. Mai 2017), S. 1-31 (S. 7).

<sup>24</sup> Klaus D. Wolf, *Private Actors and the Legitimacy of Governance Beyond the State*, 2001, abrufbar unter: [ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/0fa1430c-fda3-465d-8cdc-8a9d8abf66e2.pdf](http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/0fa1430c-fda3-465d-8cdc-8a9d8abf66e2.pdf) (letzter Zugriff am 8. Mai 2017), S. 13.

<sup>25</sup> Whelan/Moon/Orlitzky (Fn. 14), S. 374.

<sup>26</sup> Ruggie (Fn. 8), S. 519.

letztlich das regulative Vakuum der Global Governance zu füllen. Einige Unternehmen haben schon Maßnahmen ergriffen, die traditionell Aufgabe des Staates sind<sup>27</sup> (z. B. Gesundheits- und Sozialwesen, Bildung, Menschenrechtsschutz in sog. "failed states"<sup>28</sup>, Bekämpfung von Unterernährung, AIDS und Obdachlosigkeit<sup>29</sup>).

Diese faktische Governancewende macht es kaum noch möglich, die gegenwärtige Weltlage theoretisch zu konzeptualisieren, ohne dabei das Einflusspotential von Unternehmen mitzudenken.<sup>30</sup> Dies bedingt letztlich die Notwendigkeit, sich von staatenzentrierten Ansätzen zu entfernen – in denen Staaten die einzigen "Governors" sind – und die Governancewende zugunsten der Menschenrechte effektiv zu steuern<sup>31</sup>, indem die Wirkkraft von Unternehmen kanalisiert wird. Wie ein Bericht der Business Leader Initiative on Human Rights pointiert beschreibt:

"A key point in this discussion is that 'transnational corporations' [...] are more often than not part of the solution to human rights challenges rather than part of the problem. There is overwhelming empirical evidence to show that transnational corporations tend to raise standards – including human rights [...]"<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Vgl. *Joshua D. Margolis/James P. Walsh*, *Misery Loves Companies: Rethinking Social Initiatives by Business*, *Administrative Science Quarterly* 48 (2003), S. 268–305; *Dirk Matten/Andrew Crane*, *Corporate Citizenship: Toward an Extended Theoretical Conceptualization*, in: *The Academy of Management Review* 30 (2005), S. 166–179; *Andreas Georg Scherer/Guido Palazzo* (Hrsg.), *Handbook of Research on Global Corporate Citizenship*, 2008.

<sup>28</sup> Vgl. *Matten/Crane* (Fn. 27), S. 166–179, die dafür argumentieren, dass Unternehmen bereits eine staatenähnliche Rolle übernehmen. Solche Aktivitäten fänden besonders dann statt, wenn das Staatensystem nicht dazu in der Lage ist, i.e. wenn der Staat zurücknimmt oder zurücknehmen muss, nicht die Kapazität hat, basale Bürgerrechte umzusetzen oder nicht die entsprechende Bereitschaft besitzt.

<sup>29</sup> Für exemplarische Darstellungen vgl. *Margolis/Walsh* (Fn. 27); *Sydney Rosen/Jonathon Simon/et al.*, *AIDS is Your Business*, 2003, S. 80–87.

<sup>30</sup> *Thomas Risse* (Fn. 23), S.2.

<sup>31</sup> *Risse* (Fn. 23), S.15.

<sup>32</sup> BLIHR (Business Leaders Initiative on Human Rights) #2, zitiert in *Whelan/Moon/Orlitzky* (Fn. 14), S. 377.

In einem zweiten Schritt ist es sodann notwendig, diese Akteure in ein verbessertes Kooperationsverhältnis zu bringen, das sowohl die regulative Diskrepanz in der „postnationalen Konstellation“ berücksichtigt als auch mögliche Legitimitätsprobleme aufgreift. Denn wenn in der globalen Ordnung institutionelle Stabilität gewährleistet sein soll, ist es unerlässlich, neue Kooperationsformen und -foren herauszubilden, die in der Lage sind, ein Mindestmaß an legitimiertem Konsens zwischen den verschiedenen Akteuren zu schaffen. Dies – und kein a priori Staatszentrismus – muss dann als Referenzsystem für die menschenrechtliche Pflichtenverteilung herangezogen werden. Die juristisch aus den Menschenrechten abgeleiteten Sorgfaltspflichten sind dieser Governancewende bis dato jedoch nicht gefolgt. Hieraus ergibt sich eine Diskrepanz: Einerseits scheint die politische Verantwortung eines politischen Akteurs von einem bestimmten Grundniveau ausgehend in gleichem Maße zuzunehmen wie dessen politisches Wirkpotential. Andererseits bleiben positive Menschenrechtspflichten von diesen Erwägungen unberührt. Aufgrund der Governancewende erscheint eine Rekonzeptualisierung politischer Akteure sinnvoll, die angesichts der obigen Darstellung mit einer Entfernung von nur auf Staaten zentrierten Ansätzen einhergehen sollte.<sup>33</sup>

Bevor wir zur normativen Auseinandersetzung übergehen, ein kurzes Nachwort zum Gesagten: Wie dargestellt, wird die derzeitige Weltstruktur von einer Inkonsistenz der Pflichtenverteilung politischer Akteure durchzogen. Dies ist, so scheint uns, problematisch. Oder wie *Matten und Crane* es ausdrücken: "if corporations take over vital functions of governments, one could argue that they should also assume exactly the type of accountability that modern societies demand from government [...]"<sup>34</sup>

Wenn wir im weiteren Verlauf die aus moralphilosophischer Perspektive dringende Begradigung dieser Inkonsistenz vollziehen und eine an die Weltstruktur angepasste Rolle von Unternehmen zu konzeptualisie-

<sup>33</sup> *Risse* (Fn. 23), S. 2.

<sup>34</sup> *Matten/Crane* (Fn. 27), S. 175 f.

ren versuchen, gehen wir daher von drei Annahmen aus: (1) Menschenrechte sind schützenswert, (2) die Wieder-Einbettung der Wirtschaft in die Gesellschaft ist sinnvoll (i. e. “embedded liberalism” ist erstrebenswert)<sup>35</sup> und (3) die Zuweisung positiver menschenrechtlicher Pflichten an Unternehmen somit gut (i. e. moralisch wohlbegründet).<sup>36</sup>

Damit geht die vorliegende Arbeit im Folgenden nicht mehr auf die Frage ein, ob und wieso Unternehmen positive menschenrechtliche Verpflichtungen haben sollten, sondern nimmt dies nun als gegeben an, um damit die Frage zu erhellen, wie solch eine Pflichtenzuschreibung konzeptualisiert werden kann.

Dafür folgt zunächst die Vorstellung des von uns zur Adressierung positiver Verantwortung von Unternehmen ausgewählten Ansatzes der Corporate Social Responsibility, der sodann auf Menschenrechte angewandt wird. Wir werden dabei auf Iris Youngs Verantwortungsmodell, Jürgen Habermas’ Modell der deliberativen Demokratie und das Modell der Corporate Citizenship zurückgreifen. Damit führen wir die Debatten um CSR und Menschenrechte, die in der Theorie-landschaft weitestgehend separat voneinander stattfinden, zusammen. Wir schließen mit einer Evaluation unserer Ergebnisse.

### III. (Political) Corporate Social Responsibility

Im Zentrum des von uns für die Konzeptualisierung der Menschenrechtsverpflichtungen von Unternehmen fruchtbar gemacht

<sup>35</sup> Vgl. Whelan/Moon/Orlitzky (Fn. 14), S. 374.

<sup>36</sup> Die Argumentation nimmt für gewöhnlich folgende Form an: (1) Menschenrechtsverletzungen sind weit verbreitet. (2) Jeder Akteur, der die notwendigen Ressourcen hat, diese Probleme zu lösen, hat eine moralische Verantwortung dazu. (3) Unternehmen haben die notwendigen Ressourcen, um die MR-Probleme zu lösen. (4) Unternehmen sollten diese Probleme lösen. Vgl. hierzu Nien-he Hsieh, *The Obligations of Transnational Corporations: Rawlsian Justice and the Duty of Assistance*, *Business Ethics Quarterly* 14 (2004), S. 643–661; *Onora O’Neill, Agents of Justice*, *Metaphilosophy* 32 (2001), S. 180–195; *Chris McMahon, Public Capitalism: The Political Authority of Corporate Executives*, 2013.

ten Ansatzes der political Corporate Social Responsibility (kurz: pCSR) steht zunächst die Neu-Beantwortung der Grundsatzfrage, wer in welchem Maße zur Beförderung der Menschenrechte als verpflichtet angesehen werden sollte.

Zunächst sei jedoch kurz skizziert, wodurch sich CSR inhaltlich wie methodologisch auszeichnet. Bei CSR handelt es sich weniger um eine oder mehrere eng umrissene Theorien, die sich auf eine gemeinsame Definition stützen, als vielmehr um ein loses Dachkonzept, welches den Fokus auf eine Reihe komplexer Sachverhalte und Probleme legt, die mit der Rolle und Funktion von Unternehmen in der gegenwärtigen Gesellschaftskonstellation einhergehen. Dem Begriff dieser Theoriefamilie wohnt die Intention inne, die auf mehreren Ebenen stattfindende Debatte um die gesellschaftliche Rolle der Wirtschaft, für jene ggf. strukturellen oder systemischen Probleme zu sensibilisieren.<sup>37</sup> Damit einhergehend schwingt deshalb auch immer die grundsätzliche Frage mit, was es in diesem Zusammenhang überhaupt bedeutet, wirtschaftlich tätig zu sein.

In dieser Debatte haben sich dabei – vereinfacht klassifiziert – zwei dominante Denkschulen herausgebildet. Nach Scherer und Palazzo lassen sich diese in sogenannte positivistische und post-positivistische Ansätze einteilen.<sup>38</sup> CSR-Ansätze, die Scherer und Palazzo (in Anlehnung an Lex Donaldsons *Positivist Organization Theory*)<sup>39</sup> positivistisch nennen, zielen darauf ab, unternehmerische Bemühungen bzgl. der Einhaltung gesellschaftlicher Verpflichtungen in Abhängigkeit von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen darzustellen.<sup>40</sup> Im Zuge dessen adressieren sie drei Themenkomplexe: (1) die gesellschaftlichen Erwartungen an Unternehmen, (2) die Prozesse, die Unterneh-

<sup>37</sup> Jan Jonker, *CSR Wonderland: Navigating between Movement, Community, and Organization*, *Journal of Corporate Citizenship* 20 (2005), S. 19–22 (S. 21).

<sup>38</sup> Vgl. Scherer/Palazzo (Fn. 1), S. 1096f.

<sup>39</sup> Siehe *Lex Donaldson, For Positivist Organization Theory*, 1996.

<sup>40</sup> Vgl. z. B. *Steven L. Wartick/Philip L. Cochran, The Evolution of the Corporate Social Performance Model*, 1985, S. 758.

men entwickeln, um den gesellschaftlichen Erwartungen gerecht zu werden und (3) die Wirkung bzw. das messbare Ergebnis dieser Prozesse.<sup>41</sup> Damit unternehmen sie den Versuch, Korrelationen und kausale Beziehungen in der sozialen Welt durch die aus den Naturwissenschaften entlehnte empirische Methodik zu entdecken. Das so gewonnene Wissen kann im Anschluss, so die Absicht, auf die Führungspraxis von Unternehmen angewandt und so das sozial erwünschte Ergebnis hergestellt werden.<sup>42</sup> Post-positivistische CSR-Ansätze hingegen grenzen sich über die Kritik an der positivistischen Methode von entsprechenden Ansätzen dadurch ab, dass sie versuchen, eine normative Grundlage für das Verhalten von Unternehmen (und dessen Bewertung) zu schaffen. Normative CSR-Forschung beschäftigt sich nicht mit beobachtbaren kausalen Beziehungen in der sozialen Welt, sondern mit der Evaluierung und Präskription von menschlichen Handlungen, wobei der Maßstab aus unterschiedlichen philosophischen Strömungen hergeleitet wird. Scherer und Palazzo unterteilen die post-positivistischen Ansätze in monologische und diskursive Ansätze, während die diskursiven Ansätze nochmal danach klassifiziert werden, ob sie auf postmoderner Philosophie oder auf Habermas Philosophie aufbauen. Befürworter eines postmodernen Ansatzes stehen der Idee, moralische Kriterien definieren und anwenden zu können, kritisch gegenüber. Die diskursiven Ansätze hingegen argumentieren in Anlehnung an Habermas dafür, seine Ideale Sprechsituation<sup>43</sup> für die Inklusion von moralischen Fragen in Management-Entscheidungen stark zu machen, d.h. eine Kommunikation zwischen allen Stakeholdern unter unverzerrten Bedingungen.<sup>44</sup>

Laut Scherer und Palazzo sind allerdings sowohl positivistische als auch die meisten post-positivistischen CSR-Ansätze defizi-

tär.<sup>45</sup> Traditionelle positivistische, im Lichte der Governancewende könnte man sagen nicht mehr zeitgemäße CSR-Ansätze gehen paradigmatisch weiterhin von einer strikten Arbeits- und Kompetenzteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren aus, in deren Rahmen Staaten Regeln definieren und durchsetzen, während Unternehmen als For-Profit-Akteure unter dem Schirm dieser Regeln profitorientiert agieren. Sie nehmen damit eine stille Übereinkunft zwischen den Beteiligten an, nach der die Verantwortlichkeit des privaten Sektors sich vor allem durch Profitmaximierung definiert, während die Gewährleistung der Menschenrechte Aufgabe des öffentlichen Sektors bleibt.<sup>46</sup> Unter diesen Annahmen wird die praktizierte soziale Verantwortung von Unternehmen deskriptiv als instrumentell zusammenhängend mit deren Profitstreben verstanden<sup>47</sup>: Steht eine sozial erwünschte bzw. erwartete Entsprechung geltender Normen seitens der Unternehmen in einem positiven Zusammenhang mit ihrer ökonomischen Performance, werden Unternehmen diese Entsprechung leisten, so die deskriptive These, die in der Vergangenheit empirische Bestätigung fand.<sup>48</sup> Wie jedoch im II. Abschnitt dargestellt, greift diese Trennung in zunehmendem Maße nicht mehr. Einerseits nimmt die Fähigkeit der Staaten ab, Regeln fest- und durchzusetzen. Andererseits entsprechen Unternehmen bereits normativen Ansprüchen in der globalisierten Welt in der sie (noch nicht reglementierte) positive Verantwortung übernehmen (können). Das Defizit positivistischer Ansätze beschränkt sich hierbei jedoch keineswegs bloß auf den Umstand, dass deren Vorannahmen schlichtweg nicht mehr die Realität abbilden. Vielmehr macht die rein-deskriptive Methodik positivistischer Ansätze eine kritische Hinterfragung existierender Normen unmöglich. Damit

<sup>41</sup> Vgl. Scherer/Palazzo (Fn. 1), S. 1098f.

<sup>42</sup> Vgl. Scherer/Palazzo (Fn. 1), S. 1100.

<sup>43</sup> Vgl. Jürgen Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, 1981.

<sup>44</sup> Vgl. Scherer/Palazzo (Fn. 1), S. 1104f.

<sup>45</sup> Vgl. Scherer/Palazzo (Fn. 1), S. 1098f.; vgl. auch S. 1103.

<sup>46</sup> Wesley Cragg, *Human Rights and Business Ethics: Fashioning a New Social Contract*, in: *Journal of Business Ethics* 27 (2000), S. 205–214 (S. 206).

<sup>47</sup> Vgl. Scherer/Palazzo (Fn. 1), S. 1100.

<sup>48</sup> Vgl. Craig Forcece, *Commerce with Conscience: Human Rights and Corporate Codes of Ethics*, 1997, S. 12.

entsteht eine Diskrepanz zwischen existierenden Normen und kritischer Reflexion, die es nicht vermag, normative Perspektiven effektiv und zufriedenstellend zu integrieren.<sup>49</sup> Nicht die moralisch relevante Legitimität und Dringlichkeit von Stakeholder-Ansprüchen, sondern die Durchsetzungsmacht der jeweiligen Akteure wird so zum entscheidenden Parameter in der Bestimmung des Inhalts unternehmerischer Verantwortung.<sup>50</sup> Die Interessen von Stakeholdern mit einem geringen Sanktionspotential bleiben damit weitestgehend unberücksichtigt.<sup>51</sup> Aufgrund ihrer normativen Blindheit sind positivistische Ansätze ungeeignet, um als Grundlage für die moralische Nutzbarmachung von CSR herangezogen zu werden.<sup>52</sup>

Doch auch post-positivistische Ansätze weisen teils erhebliche Mängel auf. Monologische Ansätze sind für die Akzeptanz ihrer Analysen immer auch auf die Akzeptanz der ihnen zugrundeliegenden Moralphilosophie angewiesen und sind daher unter den wertpluralen Bedingungen gegenwärtiger politischer Strukturen de facto wenig brauchbar, da wenig erfolgversprechend. Postmoderne diskursive Ansätze neigen durch ihre Ablehnung moralischer Normgeltung hingegen einerseits zu relativistischen Tendenzen und andererseits dazu, keine positive Pflichtbestimmung von Unternehmen konzeptualisieren zu können.<sup>53</sup> Scherer und Palazzo entscheiden sich daher, ihren Ansatz zwar post-positivistisch auf Habermas zu gründen, halten es jedoch für utopisch, dessen ideale und unter Realbedingungen faktisch unmöglich herzustellende Sprechsituation als Basis dafür zu ver-

wenden. Stattdessen bauen sie ihren Ansatz auf Habermas' Konzeption der deliberativen Demokratie<sup>54</sup> auf, um damit der Forderung nach einer CSR-Rekonzeptualisierung Rechnung zu tragen, die die Dimension neu entstandener politischer Strukturen berücksichtigt.<sup>55</sup>

Konkret reflektiert der von Scherer und Palazzo vollzogene Paradigmenwechsel hin zu pCSR den dargestellten Wandel bezüglich des Rollen- und Aufgabenverständnisses von Unternehmen. Da Unternehmen bereits in politische Prozesse involviert sind, gilt es, ihre Handlungen an demokratische Prozesse rückanzubinden und dadurch überhaupt zu legitimieren. In gewisser Weise bedeutet dies die (Wieder-)herstellung des Primats der Politik im inter- und transnationalen Kontext und damit die Redefinition sozialer Verantwortung von Unternehmen unter neuen, da von Globalisierung geprägten, Vorzeichen. Mit der Auflösung bzw. Vermengung vormals disjunkter Kompetenzklassen muss die Auseinandersetzung von Unternehmen mit Menschenrechten als Diskurs, in dem Werturteile getroffen werden, und nicht als lediglich auf den ökonomischen Nutzen ausgerichtetes Verhandeln begriffen werden.<sup>56</sup> Die durch diesen modifizierten Ansatz erhellende normative Dimension ist durch die gegebenen demokratischen Strukturen informiert und in diese eingebettet.

Dem pCSR-Ansatz von Scherer und Palazzo liegt damit das (unseres Erachtens fruchtbare) Bestreben zugrunde, neue Formen der Willensbildung zu finden, die dadurch, dass die im diskursiven Prozess den Unternehmen zugrundeliegenden Identitäten in ihren rechtfertigenden Wahrheitsansprüchen herausgefordert und die Identitäten dadurch ggf. an das normativ weisende Ergebnis des Diskurses angepasst werden,<sup>57</sup> den ökonomischen Druck durch demokratische

<sup>49</sup> Vgl. David A. Whetten/Gordon Rands/Paul Godfrey, What are the responsibilities of business to society?, in: Andrew Pettigrew/Howard Thomas/Richard Whittington (Hrsg), Handbook of Strategy and Management, S. 373–408 (S. 384).

<sup>50</sup> Vgl. Ronald K. Mitchell/Bradley R. Agle/Donna J. Wood, Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts, in: The Academy of Management Review 22 (1997), S. 853–886.

<sup>51</sup> Vgl. Robert A. Philipps, Stakeholder Legitimacy, in: Business Ethics Quarterly 31 (2003), S. 51–66.

<sup>52</sup> Vgl. Scherer/Palazzo (Fn. 1), S. 1099f.

<sup>53</sup> Vgl. Scherer/Palazzo (Fn. 1), S. 1103.

<sup>54</sup> Vgl. Jürgen Habermas, Die Einbeziehung des Anderen, 1996, S. 277–292.

<sup>55</sup> Vgl. Scherer/Palazzo (Fn. 1), S. 1107f.

<sup>56</sup> Vgl. Risse (Fn. 16), S. 297.

<sup>57</sup> Thomas Risse, International Norms and Domestic Change: Arguing and Communicative Behavior in the Human Rights Area, in: POLITICS & SOCIETY 27 (1999), S. 529–559 (S. 530).

Kontrollmechanismen domestizieren und dadurch die Rolle von Unternehmen in die neuen Governanceformen integrieren und in diesen legitimieren.

#### IV. Anwendung von pCSR auf Menschenrechte

Obwohl Menschenrechte und CSR eine konzeptuell enge Verwobenheit aufweisen, haben sie in der Theorielandschaft lange Zeit keine prominente Rolle gespielt.<sup>58</sup> Im folgenden Abschnitt geht es darum, im Nexus beider Themenkomplexe einen konzeptionellen Raum für die Adressierung von positiven Menschenrechtsverpflichtungen von Unternehmen zu schaffen. Die Verortung von menschenrechtlichen Pflichten im pCSR steht dabei vor zwei Herausforderungen: Zum einen muss geklärt werden, welcher *Art* Menschenrechte sind und zum anderen, wie eine Ausweitung von positiven Menschenrechtsverpflichtungen auf die private Sphäre gelingen kann ohne dabei mit einem Legitimitätsverlust einherzugehen.<sup>59</sup>

So müssen Menschenrechte als ein vor-positives Konzept *moralischer* Rechte verstanden werden, die sich nicht an juristischen Fakten erschöpfen und unabhängig von diesen Geltung beanspruchen.<sup>60</sup> Sie müssen, in Amartya Sens Worten, verstanden werden als "quintessentially ethical articulations, and they are not, in particular, putative legal claims"<sup>61</sup>, die Rechtsansprüche bei Dritten generieren.<sup>62</sup>

Der pCSR-Ansatz ermöglicht es hierbei aufgrund seiner normativen Bewertungsmöglichkeit einerseits und der Berücksichtigung gegebener demokratischer Strukturen andererseits moralische Ansprüche zu erheben, die selbst wiederum nicht systemfremd sind,

sondern Produkt des Systems, für das sie Gültigkeit beanspruchen. So gilt es entsprechend Habermas' Modell der deliberativen Demokratie nicht, die menschenrechtliche Verantwortungszuschreibung durch eine den gegebenen demokratischen Strukturen vorgeordnete moralphilosophische Linse unter Berufung auf universelle Prinzipien vorzunehmen (wie es monologische Ansätze täten), sondern normative Forderungen diskursiv im Rahmen der so bestehenden politischen Strukturen und der komplexen Wechselwirkung zwischen verschiedenen politischen und zivilen Akteuren und ihren pluralen Wertvorstellungen zu entwickeln. Unter diesen Annahmen sind Menschenrechte selbst nicht als vordemokratisch definierte, moralische Werte zu verstehen, die Anspruch auf Universalität erheben, sondern als Ergebnis eines Konsenses, welcher diesen erst dadurch ihre Universalität und moralische Gültigkeit im Rahmen der gemeinsamen Lebenswelt verleiht (anders als bei postmodernen Ansätzen).

Wenn dieser Diskurs durch die neu entstandene Global Public Domain informiert sein soll, muss das Verständnis der Beteiligten davon, was Verantwortung im inter- und transnationalen Kontext bedeutet und welche Implikationen dadurch für das Rollenverständnis dieser Akteure entstehen, die Kausalbeziehungen berücksichtigen, die in der neuen Weltstruktur vorliegen. Wie wir gesehen haben, zeichnet sich die neue Weltlage zum einen durch eine deutliche Verflachung der Hierarchien zwischen politischen Akteuren aus (dies ließe sich als eine zumindest asymptotische Annäherung an die ideale Gesprächssituation verstehen) und zum anderen durch ein über nationalstaatliche Grenzen hinausgehendes Netz von Werten, Kooperationen und Interaktionen. Die neue globalisierte Weltstruktur lässt sich im Sinne Habermas' als die gemeinsame Lebenswelt verstehen, für die das Menschenrechtsregime Gültigkeit beansprucht.<sup>63</sup>

Gleichzeitig bedeutet dies aber auch, dass in dieser Weltstruktur hervorgebrachte Ungerechtigkeiten aufgrund der hohen Interdependenz nicht ausschließlich monokausal beantwortet werden können. Das

<sup>58</sup> Vgl. Wettstein (Fn. 17), S. 739f.

<sup>59</sup> Wettstein (Fn. 17), S. 742.

<sup>60</sup> Joel Feinberg, *Social Philosophy*, 1973, S. 84.

<sup>61</sup> Amartya Sen, *Elements of a Theory of Human Rights*, in: *Philosophy and Public Affairs* 32 (2004), S. 315–56 (S. 321).

<sup>62</sup> Denis G. Arnold, *Transnational Corporations and the Duty to Respect Basic Human Rights*, in: *Business Ethics Quarterly* 20 (2010), S. 371–399 (S. 384f.).

<sup>63</sup> Risse (Fn. 57), S. 537.

herkömmliche (der juristischen Sphäre entlehnte) Verständnis von Verantwortung im Sinne einer Haftung für die Folgen des eigenen gesetzeswidrigen Handelns reicht daher nicht aus, wenn das Ziel die Beseitigung jener Ungerechtigkeiten sein soll.<sup>64</sup> Es bedarf hier zusätzlich eines Fokusses auf strukturelle Ungerechtigkeiten. Iris Young schlägt dafür ein politisches Verantwortungsmodell ("social connection model") vor, welches Verantwortung als die Pflicht zur Beseitigung von Ungerechtigkeiten in der Weltstruktur begreift, zu denen der jeweilige Akteur *strukturell* beiträgt.<sup>65</sup> Eine so verstandene Verantwortung ist nicht mehr auf die unter dem herkömmlichen Verständnis notwendige direkte Verbindung zwischen Schädiger und Geschädigtem angewiesen.<sup>66</sup> Youngs Verantwortungsmodell ermöglicht dabei nicht bloß Ungerechtigkeiten in Form aktiver Rechtsverletzung ins Visier zu nehmen, sondern auch als Normalzustand vormals nicht adressierte Gegebenheiten der Weltstruktur.<sup>67</sup> Durch sein teleologisches Verständnis von Verantwortung ist ihr Ansatz dazu geeignet, den Menschenrechtsminimalismus auch dann zu kritisieren, wenn keine negativen Pflichten verletzt werden. In Bezug auf die Menschenrechte bedeutet das: Ist ein Akteur in Strukturen involviert, die dazu beitragen, dass Menschenrechte missachtet oder nicht gewährleistet werden, steht er auch unter einer positiven Pflicht, zur Lösung dessen beizutragen. Da transnationale Konzerne in der neuen Global Public Domain über eine sich global erstreckende Reichweite und damit einhergehend das Potential, ihre Entscheidungen deutlich schneller umzusetzen, als Staaten,<sup>68</sup> verfügen und sie zutiefst in die Strukturen der neuen Weltordnung

involviert sind, müssen ihnen nach Youngs Modell positive Pflichten zur Bekämpfung von Strukturen, die die Nichtgewährleistung von Menschenrechten befördern, zugeschrieben werden.<sup>69</sup> Durch die Reflektion struktureller Zusammenhänge ermöglicht Youngs politisches Verantwortungsmodell auch unter der Aufweichung der unzeitgemäßen, künstlichen Trennung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, eine adäquate Verantwortungszuschreibung von menschenrechtlichen Verpflichtungen.

Die Forderung nach positiver politischer Verantwortung von Unternehmen lässt sich als eine Forderung verstehen, nicht nur Menschenrechte nicht zu verletzen, sondern die Normalität, die in diesem Kontext als ungerecht verstanden wird, aktiv zum Besseren zu verändern. In Anpassung daran müssen auch die Rollen der verpflichteten Akteure neu gedacht werden. Wollen Akteure anerkannte Mitglieder der internationalen Politik werden, müssen sie die aus einem kollektiven Verständnis hervorgegangenen Anforderungen angemessenen Verhaltens achten.<sup>70</sup> Verstehen wir, wie anhand der habermas'schen Demokratietheorie plausibilisiert, Menschenrechte als im gesellschaftlichen Diskurs entstandenen Ausdruck dieser normativen Erwartungshaltung, so muss die Neuzuweisung der Rolle transnationaler Konzerne die diesem zugrunde liegenden normativen Forderungen verinnerlichen. Anders ausgedrückt gilt es, im pCSR-Framework eine Art neuen sozialen Pakt zwischen den verschiedenen Akteuren zu etablieren, der die Pflichten des privaten Sektors an die De-facto-Struktur anpasst, für die die alte Aufgabenteilung zwischen Staat und Unternehmen nicht mehr geeignet ist.<sup>71</sup>

<sup>64</sup> Iris M. Young, Responsibility and global justice: A social connection model, in: *Anales de La Cátedra Francisco Suárez* 39 (2005), S. 709–726 (S. 717).

<sup>65</sup> Young (Fn. 64), S. 709.

<sup>66</sup> Young (Fn. 64), S. 719.

<sup>67</sup> Vgl. Iris M. Young, From Guilt to Solidarity: Sweatshops and Political Responsibility, in: *Dissent* 50 (2003), S. 39–44 (S. 40 ff.).

<sup>68</sup> John Gerard Ruggie, Taking Embedded Liberalism Global: The Corporate Connection, in: *David Held/Mathias Koenig-Archibugi* (Hrsg.), *Taming*

*Globalization: Frontiers of Governance*, 2003, S. 107.

<sup>69</sup> Für eine argumentative Untermauerung, dass die Fähigkeit, ein Problem zu lösen, die Pflicht, dies zu tun, impliziert siehe *Stepan Wood*, The Case for Leverage-Based Corporate Human Rights Responsibility, in: *Business Ethics Quarterly* 22 (2012), S. 63–98.

<sup>70</sup> *Risse* (Fn. 57), S. 529f.

<sup>71</sup> *Cragg* (Fn. 46), S. 211 f.

Als inspirierend für ein neues Rollenverständnis von Konzernen (und damit für eine aktualisierte Beziehung zwischen Politik und Öffentlichkeit einer- und Wirtschaft andererseits) kann die Idee der Corporate Citizenship (CC) von Unternehmen fruchtbar gemacht werden. Bei dieser handelt es sich um ein ursprünglich für den nationalen Kontext entwickeltes Modell einer Unternehmensidentität, welches Unternehmen stärker in das jeweilige Rechtsgefüge einbindet, indem es den Schutz von Bürgerrechten an ihre Rolle bzw. ihr Selbstverständnis koppelt und damit nicht bloß instrumentell von der eigenen Inanspruchnahme von Rechten abhängig macht.<sup>72</sup> Analog zur CC müsste ein unternehmerisches Rollenverständnis konzeptualisiert werden, welches den Schutz von Menschenrechten verinnerlicht und auf einer globalen Ebene angesiedelt ist. Konkreter würde dies bedeuten, TNCs als globalen Kanal für und Anbieter und Ermöglicher des Menschenrechtsschutzes zu verstehen.<sup>73</sup> Diese Änderung im Rollenverständnis von Unternehmen und eine entsprechende Aktualisierung des internationalen Menschenrechtsregimes ist notwendig, um auf die globalen Herausforderungen für die Menschenrechte angemessen reagieren und mit verbindlichem Reglement deren Schutz gewährleisten zu können.

## V. Evaluation

Global Player als Menschenrechtsaktivisten? Von dieser Fragestellung ausgehend haben wir versucht zu klären, (1) woher die Idee rührt, (2) von welchen De-facto -und De-jure-Bedingungen sie begleitet wird und (3) wie sie konzeptionell eingebettet werden kann. Was lässt sich über die gewonnenen Erkenntnisse und deren Implikationen sagen? Die weltweite Erosion menschenrechtlicher Standards macht uns auf eine Diskrepanz zwischen Ideal und Empirie aufmerksam. Lässt sich diese Kluft auch

nie gänzlich überbrücken, muss der moralische Anspruch der Menschenrechte Optimierungsinitiativen implizieren. In diesem Sinne haben wir versucht aufzuzeigen, dass der staatszentrierte Charakter der international rechts-positivierten Menschenrechte suboptimal ist. Im Zuge der Globalisierung ist ein Strukturwandel qua Governance-wende zu verzeichnen, der die Abkehr vom Westfälischen Staatensystem, eine Schwächung der staatlichen Regulierungsfähigkeit und eine Stärkung der politischen Wirkkraft nicht-staatlicher Akteure bedeutet. Dabei impliziert der Fokus der Arbeit auf Unternehmen nicht, dass NGOs von einer Neuverteilung positiver Menschenrechtspflichten ausgenommen sind. Im Gegenteil, bei der Kontrolle unternehmerischer Pflichterfüllung und der Konstruktion und Legitimation deren neuer Rollenkompetenz kommt der Zivilgesellschaft sogar insofern eine wichtige Rolle zu,<sup>74</sup> als sie integraler Bestandteil der Global Public Domain ist.

Ausgehend davon, dass die menschenrechtlichen Probleme akuter Lösung bedürfen und die Konstellation der Global Public Domain sich in nächster Zeit nicht ändern wird (bzw. ändern lässt), haben wir keine Bewertung der moralischen Qualität dieser Konstellation vorgenommen. Man könnte uns deshalb vorwerfen, eine zweitbeste Lösung konzeptualisiert zu haben. Doch unter den gegebenen Umständen ist dies die beste Lösung, die angestrebt werden *könnte* – und daher sollte. Für diese zweitbeste Lösung hat die vorliegende Arbeit drei Prämissen akzeptiert, deren normative Gültigkeit natürlich bestritten werden kann. Wir haben angenommen, dass

1. Menschenrechte erstrebenswert sind,
2. die globale Ökonomie der Gesellschaft dienlich sein und daher in politische Strukturen reintegriert werden sollte und
3. positive Menschenrechtsverpflichtungen für Unternehmen moralisch begründet werden können.

Für die vorgenommene Konzeptualisierung ergaben sich drei Herausforderungen: Zum einen muss es gelingen, die klassische

<sup>72</sup> Vgl. Donna J. Wood/Jeanne M. Logsdon, *Theorizing Business Citizenship*, in: Jörg Andriof/Malcolm McIntosh (Hrsg.), *Perspectives on Corporate Citizenship*, 2001, S. 83–103.

<sup>73</sup> Dies ist Matten und Cranes Ansprüchen an TNCs als CC entlehnt. Vgl. *Matten/ Crane* (Fn. 27), S. 174.

<sup>74</sup> *Cragg* (Fn. 46), S. 213.

ökonomische Sichtweise aufzuweichen, die Kompetenzverteilung verlaufe strikt entlang der Aufteilung in Privat und Öffentlich. Unternehmen müssen also als legitime öffentliche Akteure konzeptualisiert werden. Zum anderen muss es einem Konzeptrahmen gelingen, sich von der rechts-positivierten Bedeutung der Menschenrechte zu lösen, um eine Untersuchung zu ermöglichen, die weiterdenken kann, als es der juristische Staatszentrismus zulässt.

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, hat die vorliegende Arbeit ein moralisches Verständnis von Menschenrechten angenommen und auf dieser Basis eine Integration zweier, voneinander getrennt geführter Debatten vorgenommen: der Debatte um pCSR und um Business & Human Rights. Das pCSR-Konzept von Scherer und Palazzo kann durch den diskursiven Charakter des Modells dazu beitragen, die Legitimität von Unternehmen als politische Akteure deliberativ mit allen Beteiligten der Global Public Domain zu begründen. Eine Übertragung dieses Modells auf die Menschenrechte ist allerdings nicht ohne Weiteres möglich. Ein pro-aktiver pCSR-Ansatz bedarf hier eines neuen, über das juristische Kausalitätsmodell hinausgehenden Verständnisses von Verantwortung, wie etwa Youngs *social connection model*. Ein ergebnisorientiertes Konzept, gemäß der Kantischen Maxime *ought implies can*, schafft den moralischen Rahmen dafür, positive Menschenrechtsverpflichtungen auch Unternehmen zuschreiben zu können. Um die Entwicklung eines neuen Rollenverständnisses von Unternehmen an der Aufweichung der Trennung zwischen Privat und Öffentlich zu aktualisieren, kann die Konzeption der CC herangezogen werden.

Auf theoretischer Ebene bleibt damit zu klären, wie die Rolle des aktiven Bürgers hierbei zu verstehen ist, um den Interessen moralisch gleichwertiger Individuen prozedural durch adäquate Repräsentation oder unmittelbare Eingliederung achtend entgegen zu kommen. Auf empirischer Ebene stehen wir weiterhin vor einem großen Implementierungsproblem, das theoretisch die Folgefrage bedingt, wie Sanktions- oder Anreizmechanismen aussehen müssen, um transnationale Unternehmen zur Annahme

ihrer pro-aktiven Rolle zu bewegen. Auf der Ebene politischer und juristischer Instrumente wird dies nicht vollständig zu bewerkstelligen sein. Hier muss vielmehr eine kritische Selbstreflektion der Betriebs- und Volkswirtschaftslehre angestoßen werden, die die anthropologischen Annahmen des profitmaximierenden Homo oeconomicus auf die Gültigkeit ihrer moralischen Dimension hin überprüft und gegebenenfalls umdenkt.

## Ausländische Agrarinvestitionen – “Land Grabbing” im Spannungsfeld zwischen Menschenrechtsschutz und Investitionsschutzrecht\*

Anna Opel

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Menschenrechtliches Konfliktpotenzial von Agrarinvestitionen
- III. Das Prinzip der uneingeschränkten Hoheit über natürliche Ressourcen
- IV. Regelungsfreiheit der Gaststaaten im Spannungsverhältnis mit dem Investitionsschutzrecht
- V. Schlussfolgerung

### I. Einleitung

Investitionen in Ackerland haben ein enormes wirtschaftliches Potenzial entwickelt, ausgelöst durch die Nahrungsmittelpreiskrise 2007/08 und bedingt durch den ständig steigenden Bedarf an Nahrungsmitteln infolge einer wachsenden Weltbevölkerung, veränderter Konsumgewohnheiten und klimatischer Bedingungen, aber auch auf Grund der wachsenden Attraktivität von Biokraftstoffen. Angesichts des globalen Wettbewerbs und der Internationalisierung der Landwirtschaft sieht daher heute eine wachsende Zahl von Entwicklungsländern ihre Chance darin, für ausländische Investoren günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, um auf diese Weise das Investitionsvolumen zu steigern und damit verbundene Aspekte wie den Ausbau der eigenen Infrastruktur oder einen Technologietransfer zu fördern.

Im Zuge dessen sichern sich insbesondere ausländische Investoren überdurchschnittlich große Agrarflächen in Entwicklungsländern, um dort Nahrungsmittel oder Energiepflanzen für den Export anzubauen. Diese mit einer Wertsteigerung einhergehende Entwicklung macht den Agrarsektor zu einem interessanten Ziel sowohl für private Investoren, die sich hohe Renditen aus den Geschäften mit Ackerland versprechen, als auch für

Staaten, welche über staatliche Unternehmen und Staatsfonds versuchen, langfristig den Bedarf an Nahrungsmitteln für die eigene Bevölkerung zu sichern.<sup>1</sup> Die Investoren schließen meist Pachtverträge über große Parzellen von Ackerland und nutzen die Böden sodann für verschiedenste Zwecke. Überwiegend sind die langfristig gepachteten Landflächen für den agro-industriellen Anbau von Pflanzen vorgesehen, aus denen Exportprodukte wie Agrotreibstoffe, Futter-, Nahrungs- und Genussmittel hergestellt werden. Andere Flächen dienen ausschließlich als Spekulationsmasse und liegen ungenutzt brach.<sup>2</sup>

Mitunter geht mit der beschriebenen Entwicklung jedoch auch die Verdrängung kleinbäuerlicher Strukturen einher, die bis heute erheblichen Anteil an der Nahrungsmittelversorgung in den Entwicklungsländern haben. Insbesondere im Hinblick auf die menschenrechtliche Situation in den Gastländern gestaltet sich das gestiegene Interesse ausländischer Investoren an Ackerland daher zum Teil äußerst problematisch.

Der nachfolgende Beitrag rückt die Entwicklungsländer als sog. Gaststaaten in das Zentrum der Betrachtung. Ausgehend von dieser Perspektive befasst er sich mit der

---

\* Dieser Aufsatz stellt eine Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse aus der von der Verfasserin abgeschlossenen Promotion „Ausländische Agrarinvestitionen – “Land Grabbing” im Spannungsfeld zwischen Menschenrechtsschutz und Investitionsschutzrecht“ dar. Die Dissertation ist im Verlag Duncker & Humblot erschienen.

<sup>1</sup> Vgl. Bianca Steinmann, Attraktive Kapitalanlagen und die Folgen, in: Brot für alle/Fastenopfer (Hrsg.), Entwicklungsbanken und Land Grabbing, 2013, Dossier Nr. 11, S. 3–5.

<sup>2</sup> Steinmann (Fn. 2), S. 3–5.; Jochen von Bernstorff, “Land Grabbing” und Menschenrechte, in: INEF (Hrsg.), Forschungsreihe Nr. 11, 2012, S. 7.

Vereinbarkeit der Vergabe gewohnheitsrechtlich genutzter Ackerflächen an ausländische Investoren mit jenen den Staaten obliegenden ureigenen Pflichten zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Menschenrechte der eigenen Bevölkerung. Unter anderem gilt es zu hinterfragen, welche Bedrohungen individueller sowie kollektiver Menschenrechte konkret von den Geschäften mit Ackerland ausgehen. Darüber hinaus setzt sich der Beitrag auch mit möglichen Einflüssen und Auswirkungen des Investitionsschutzrechtes auf die Regelungsfreiheit der Gaststaaten auseinander.

## II. Menschenrechtliches Konfliktpotenzial von Agrarinvestitionen

Menschenrechtsverletzungen sind, wie zahlreiche Fallstudien gezeigt haben, im Zuge des gestiegenen Interesses an fruchtbarem Ackerland keineswegs nur mehr ein Randphänomen.<sup>3</sup> Mit dem Entzug des Zugangs zu Land drohen sowohl Beeinträchtigungen des menschenrechtlich verbürgten Eigentumsrechts als auch Verletzungen des Rechts auf Nahrung, Wasser und auf angemessenen Wohnraum.

### 1. Traditionelle Land- und Bodennutzungssysteme (*customary tenure systems*)

Um dies nachvollziehen zu können, ist ein Blick auf die in den betreffenden Entwicklungsländern anzutreffenden Landbesitzverhältnisse aufschlussreich. Bis heute ist die

Bodenverwaltung in vielen Entwicklungsländern nach wie vor stark vom Gewohnheitsrecht und von Formen informeller Landnutzung geprägt. Eigentums- und Nutzungsrechte entspringen häufig ungeschriebenen, gewohnheitsrechtlich geprägten Eigentumsordnungen.<sup>4</sup> Statt eines offiziellen Titels haben die Landnutzer lediglich einen gewohnheitsrechtlich geprägten Anspruch auf Zugang zu den betreffenden Flächen. Grund und Boden befindet sich in jenen Ländern nicht selten im Staatseigentum – ein Konzept, welches vermehrt im 20. Jh. etabliert wurde, um den negativen Auswirkungen unbegrenzten Privateigentums entgegenwirken zu können.<sup>5</sup> Der Staat behält sich in diesen Konstellationen in der Regel vor, Zugangs- und Nutzungsrechte von Grund und Boden zuzuordnen und über die Übertragung von Landrechten zu entscheiden.<sup>6</sup> Diese sog. *Customary tenure systems*, bei denen die Nutzung von staatlichem Grund und Boden durch Individuen bzw. Gemeinschaften auf traditionellen, informellen Grundbesitzsystemen basiert, sind insbesondere in Subsahara-Afrika anzutreffen.<sup>7</sup>

Der wachsende Wettbewerb um fruchtbare Flächen sowie die mangelnde Rechts-

<sup>3</sup> Vgl. Ward Anseeuw/Lorenzo Cotula/Mike Taylor, Expectations and implications of the rush for land. Understanding the opportunities and risks at stake in Africa, in: John Anthony Allan/et al. (Hrsg.), Handbook of land and water grabs in Africa, 2013, S. 421–435; Pascal Liu, Impacts of Foreign Agricultural Investment on Developing Countries: Evidence from Case Studies, 2014, abrufbar unter: [www.fao.org/3/a-i3900e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i3900e.pdf) (letzter Zugriff am 27. Juli 2017); Hafiz Mirza/et al., The Practice of Responsible Investment Principles in Larger Scale Agriculture Investments: Implications for Corporate Performance and Impact on Local Communities, in: UNCTAD (Hrsg.), Investment for Development Issues Series, 2014, abrufbar unter: [unctad.org/en/PublicationsLibrary/wb\\_unctad\\_2014\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wb_unctad_2014_en.pdf) (letzter Zugriff am 27. Juli 2017).

<sup>4</sup> Vgl. Lorenzo Cotula, Human Rights, Natural Resource and Investment Law in a Globalised World. Shades of grey in the shadow of the law, 2012, S. 12 sowie die vergleichenden Ausführungen zu "Land Ownership" bei Renée Giovarelli/Timothy M. Hanstad, Land Ownership, in: Roy L. Prosterman/Timothy M. Hanstad (Hrsg.), Legal impediments to effective rural land relations in Eastern Europe and Central Asia. A comparative perspective, 1999, S. 15–44.

<sup>5</sup> Giovarelli/Hanstad (Fn. 4), S. 19; Maria Schultheiss, Land Grabs and the local population's right to property, 2012, S. 18.

<sup>6</sup> Vgl. Schultheiss (Fn. 6), S. 18; vgl. zu Osteuropa und Zentralasien Joseph Salukvadze, Good Governance and Natural Resources Tenure in Eastern Europe and CIS Region, in: FAO Land Tenure Working Paper No. 3, 2008, S. 18 ff.

<sup>7</sup> So sollen in Afrika rund 80 % der Kleinbauern ihren Grund und Boden auf Grundlage von Customary tenure systems bewirtschaften, vgl. John W. Bruce, Land Tenure Issues in Project Design and Strategies for Agricultural Development in Sub-Saharan Africa, in: LTC Paper No. 128, 1986, S. 76; Giovarelli/Hanstad (Fn. 5), S. 19 f., Fn. 8. Vgl. weiterführend auch Jochen von Bernstorff, The Global "Land-Grab", Sovereignty

sicherheit in gewohnheitsrechtlich geprägten Landbesitzverhältnissen gestaltet sich in jenen Ländern mit einer schwach ausgeprägten *Land governance*, in denen es an der Formalisierung informeller Zugangs- und Nutzungsrechte fehlt<sup>8</sup>, zunehmend problematisch. Während die Nutzungsrechte auf lokaler Ebene durchaus anerkannt sein mögen, fehlt die rechtlich verbindliche Anerkennung auf nationaler Ebene; Kataster- und Grundbuchsysteme gibt es häufig nicht.

## 2. *Drohende Menschenrechtsverletzungen*

Vor diesem Hintergrund versteht sich auch das mit den Agrarinvestitionen einhergehende menschenrechtliche Konfliktpotenzial. Häufig geht mit der Verpachtung von Ackerflächen an ausländische Investoren gleichzeitig der Entzug des lediglich gewohnheitsrechtlich begründeten Zugangs der lokalen Bevölkerung zu den entsprechenden Landflächen und damit der Lebens- und Wirtschaftsgrundlage einher. Dies gilt insbesondere dann, wenn die lokale Bevölkerung gegen ihren Willen mit Gewalt vertrieben wird und ggf. keine oder eine zu geringe Entschädigung für den Verlust von Land und Unterkunft erhält. Wenn der Staat eine alternative Versorgung mit Nahrungsmitteln nicht zu gewährleisten vermag, droht das Recht auf Nahrung in Ermangelung eigener Versorgungsmöglichkeiten verletzt zu werden. Die vertragliche Zusicherung der unbegrenzten Nutzung natürlicher Wasserressourcen gegenüber ausländischen Investoren kann gleichermaßen mit einer Verletzung des Rechts der Menschen auf Wasser einhergehen, sofern eine sichere und ausreichende Versorgung

der Bevölkerung nicht mehr gewährleistet werden kann. Ferner drohen einhergehend mit den Agrarinvestitionen rechtswidrige Eingriffe in das Recht auf Wohnraum; insbesondere wenn sich Zwangsräumungen ohne gesetzliche Grundlage vollziehen, diese unverhältnismäßig sind, ohne Anhörung und Rechtsschutz oder unter menschenunwürdigen Bedingungen erfolgen.

Noch nicht abschließend geklärt in der Rechtsprechung der regionalen Menschengerichtshöfe ist schließlich, inwiefern auch Formen kommunal verwalteter Bodennutzung, kollektiven Eigentums und gewohnheitsrechtlicher, informeller Nutzungsrechte von dem u. a. in Art. 14 Banjul-Charta bzw. Art. 21 ACHR<sup>9</sup> verankerten Recht auf Eigentum umfasst sind.<sup>10</sup> Hinsichtlich der gewohnheitsrechtlichen und meist kollektiv wahrgenommenen Eigentumsrechte indigener Völker existiert bereits entsprechende Rechtsprechung der Menschengerichtshöfe. Aus Sicht der Verfasserin spricht jedoch viel dafür, auch über den indigenen Kontext hinaus anderen schutzbedürftigen Bevölkerungsgruppen den Schutz traditioneller, gewohnheitsrechtlich verankerter Landrechte im Anwendungsbereich des Eigentumsrechts zuzubilligen. Zwar sind die besonderen Rechte indigener Völker und vergleichbarer Stammesgemeinschaften historisch gewachsen und regelmäßig auf die kollektive Nutzung ausgelegt, doch ist nicht ersichtlich, warum bspw. Kleinbauern, die gleichermaßen ihre Lebensgrundlage an ihr traditionell genutztes Land knüpfen, jener Schutz unter der Prämisse der Eigentums-garantie verwehrt sein soll.

and Human Rights, 2013, abrufbar unter: <http://esil-sedi.eu/sites/default/files/ESIL%20Reflections%20-%20von%20Bernstorff.pdf> (letzter Zugriff am 27. Juli 2017); Liz Alden Wily, Enclosure revisited. Putting the global land rush in historical perspective, in: John Anthony Allan/et al. (Hrsg.), *Handbook of land and water grabs in Africa. Foreign direct investment and food and water security*, 2013, S. 11–23.

<sup>8</sup> Schätzungen zufolge bestehen etwa in Afrika förmliche Landbesitzrechte lediglich an 2 bis 10 % der Ackerflächen, vgl. Klaus W. Deininger, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, 2013, xxi.

<sup>9</sup> African Charta on Human and People's Rights (Banjul-Charta) vom 27. Juni 1981, OAU Dok. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982); American Convention on Human Rights (ACHR) vom 22. November 1969, OAS Treaty Series No. 36, 1144 UNTS 123.

<sup>10</sup> Weiterführend: Chidi Anselm Odinkalu, *Implementing economic, social and cultural rights under the African Charter on Human and Peoples' Rights*, in: Malcolm David Evans/Rachel Murray (Hrsg.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice, 1986–2006*, 2002, S. 178–219 (S. 191); Joseph Oloka-Onyango, *Beyond the Rhetoric: Reinvigorating the Struggle for Economic and Social Rights in Africa*, in: Cal. W. Int'l Int'l L.J. 26 (1995), S. 1–74 (S. 49 ff.).

### 3. Extraterritoriale Schutzpflichten

Der Weg hin zu verantwortungsvollen Agrarinvestitionen, die nicht mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen, sondern im Zuge derer vielmehr die Rechte der lokalen Bevölkerung gewahrt werden, muss über die Gaststaaten selbst führen. Die Staaten, die ihren Grund und Boden an Investoren verpachten, sind in erster Linie selbst verantwortlich, sicherzustellen, dass Agrarinvestitionen verantwortungsvoll getätigt werden.

Gleichwohl scheint eine Beschränkung der staatlichen Schutzpflichten auf innerstaatliche Sachverhalte in unserer globalisierten Welt heute so nicht mehr vertretbar. Es geht hierbei um die Frage, ob sich die Schutzpflichten der einzelnen Staaten auf die eigenen, innerstaatlichen Sachverhalte beschränken oder ob sich extraterritoriale Schutzpflichten der Heimatstaaten gleichsam rechtlich herleiten lassen.

In eng umgrenzten Fällen lassen sich bereits nach dem geltenden Völkerrecht extraterritoriale Schutzpflichten begründen. In diesem Zusammenhang darf insbesondere die Bedeutung des völkerrechtlichen Kooperationsgebots, welches aus Art. 1 Abs. 3 i. v. m. Art. 55 lit. a-c und 56 UN-Charta<sup>11</sup> hergeleitet wird und gebietet, dass der Heimatstaat eines Unternehmens im Falle dessen menschenrechtswidrigen Verhaltens gemeinsam mit dem Gaststaat nach rechtlichen und politischen Abhilfemöglichkeiten sucht, nicht unterschätzt werden. Industriestaaten, die Sitz der grenzübergreifend in Ackerland investierenden Unternehmen sind oder deren staatseigene Unternehmen im Ausland aktiv werden, müssen sich ihrer Rolle bewusst sein und aktiv ihren völkerrechtlichen Pflichten zur Vermeidung schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen nachkommen, indem sie gemeinsam mit den Gaststaaten das Ziel einer universellen Verwirklichung der Menschenrechte verfolgen. Dies sollte umso mehr dann gelten, wenn es sich, wie es häufig bei Agrarinvestitionen der Fall ist, um Industriestaaten handelt, die gut ausgeprägte Governance-Struktu-

ren aufweisen und damit die erforderlichen Mittel und Wege zur positiven Einflussnahme auf transnational tätige Unternehmen und zur Bereitstellung effektiver Rechtsschutzmittel mitbringen.

Darüber hinaus werden insbesondere für den Anwendungsbereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte extraterritoriale Staatenpflichten diskutiert. Im Zusammenhang mit ausländischen Agrarinvestitionen spielen diese Rechte eine maßgebliche Rolle. Nahrung, Wasser, Unterkunft und das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard gehören zu jenen Rechtsgütern, die nachhaltig durch ausländische Agrarinvestitionen bedroht werden. Für ihren Anwendungsbereich zeichnet sich, nicht zuletzt befördert durch die Kommentierungen des Sozialpaktausschusses<sup>12</sup> ebenso wie durch den zuletzt erreichten internationalen Konsens bzgl. extraterritorialer Staatenpflichten im Rahmen der von der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und des reformierten Ausschusses für Welternährungssicherung (CFS) entwickelten und im Jahr 2012 verabschiedeten *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests*<sup>13</sup> ein klarer Trend hin zur Anerkennung extraterritorialer Schutzpflichten ab. In diesem auf einem Konsens der Staatengemeinschaft basierenden UN-Dokument wird die Existenz von Rechtspflichten der Heimatstaaten hinsichtlich unternehmerischen Handelns im Ausland explizit anerkannt.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Charta der Vereinten Nationen vom 28. Juni 1945, BGBl. 1973 II, S. 430.

<sup>12</sup> Der Sozialpaktausschuss führte hierzu – nachdem er andeutungsweise bereits im General Comment Nr. 14 zum Recht auf Gesundheit auf das Handeln transnationaler Unternehmen im Ausland Bezug genommen hatte – im General Comment Nr. 15 zum Recht auf Wasser aus: *“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 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 15, UN-Dok. E/C.12/2002/11 (2003), Nr. 33.

<sup>13</sup> FAO, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security* (2012).

<sup>14</sup> So heißt es in Nr. 3.2 der *Voluntary Guidelines “Where transnational corporations are involved, their*

Insbesondere die beschriebenen ausländischen Agrarinvestitionen gilt es daher im Lichte der extraterritorialen Schutzpflichten zu betrachten, mit der Folge, dass die Verantwortung zur Sicherstellung menschenrechtskonformer Agrarinvestitionen nicht ausschließlich bei den jeweiligen Gaststaaten zu suchen ist, sondern auch die Heimatstaaten der Investoren Schutzpflichten treffen und sie in diesem Zusammenhang gleichsam eine gewisse Verantwortung für die verantwortungsvolle Umsetzung ausländischer Agrarinvestitionen tragen.

### III. Das Prinzip der uneingeschränkten Hoheit über natürliche Ressourcen

Nicht nur menschenrechtlich verbürgte Individualrechte drohen durch ausländische Agrargeschäfte verletzt zu werden. Ergänzt werden sie von sog. Kollektiv- oder Gruppenrechten<sup>15</sup>, die nicht einem Einzelnen zustehen, sondern deren Rechtsträger eine Gemeinschaft ist. Zu diesen Rechten wird u. a. auch das Recht der Völker auf freie Verfügung über ihre natürlichen Ressourcen gezählt. Dieses Kollektivrecht wiederum ist seinerseits eng verknüpft mit dem Prinzip der uneingeschränkten Hoheit über natürliche Ressourcen, einem Völkerrechtsprinzip, welches auch unter der Bezeichnung "Permanent Sovereignty over Natural Resources" firmiert. Ursprünglich war jenes Völkerrechtsprinzip in der Zeit der Dekolonialisierung zu verorten; seine wirtschaftliche Dimension stellt dabei einen ganz maßgeblichen Bestandteil des Selbstbestimmungsrechts der Völker dar, wie spätestens seit Verabschiedung der Resolution 1803

*home States have roles to play in assisting both those corporations and host States to ensure that businesses are not involved in abuse of human rights and legitimate tenure rights."*; in Nr. 12.15 heißt es "*When States invest or promote investments abroad, they should ensure that their conduct is consistent with the protection of legitimate tenure rights, the promotion of food security and their existing obligations under national and international law, and with due regard to voluntary commitments under applicable regional and international instruments.*"

<sup>15</sup> Weiterführend zu Kollektivrechten Philip Alston, Peoples' Rights: Their Rise and Fall, in: Philip Alston (Hrsg.), Peoples' Rights, 2001, S. 259 ff.

(XVII)<sup>16</sup> durch die UN-Generalversammlung über die Permanent Sovereignty over Natural Resources feststeht.<sup>17</sup>

#### 1. Pflichtendimension des Prinzips der uneingeschränkten Hoheit über natürliche Ressourcen

Kerninhalt des Prinzips der uneingeschränkten Hoheit über natürliche Ressourcen ist bis heute der Schutz wirtschaftlicher Unabhängigkeit und der Entwicklung von Staaten und deren Völkern.<sup>18</sup> Es steht für deren Recht, frei über die vorhandenen natürlichen Ressourcen verfügen zu können.<sup>19</sup> Zum einen betrifft dies die Fähigkeit von Staaten, in verbindliche Verträge über die eigenen Ressourcen und Naturreichtümer einzutreten und diese frei disponieren zu können.<sup>20</sup> Gleichsam kann das Souveränitätsprinzip der Staaten jedoch auch von Bedeutung sein, wenn es um die mit der Verfügung über Naturreichtümer verbundene Pflichtenstellung eines Staates geht, denn nicht nur der Staat, sondern auch das Volk selbst ist Träger der Souveränität über die natürlichen Ressourcen.

Sowohl der UN-Sozialpakt als auch der UN-Zivillpakt erkennen in Art. 1 Abs. 2 das Recht der Völker frei über die eigenen Naturreichtümer und Ressourcen verfügen zu können an; gleiches gilt für Art. 21 Banjul-

<sup>16</sup> UN-Resolution 1803 (XVII), Permanent sovereignty over natural resources, UN-Dok. A/5217 (1962), 17 U.N. GAOR Supp., Nr. 17.

<sup>17</sup> Vgl. *Alexandre Kiss*, The Peoples' Right to Self-Determination, in: HRLJ (1986) 7, S. 165-175 (S. 167).

<sup>18</sup> Vgl. *Marc Bungenberg/Stephan Hobe*, Kampf um Ressourcen. Was ist gerecht in den globalen Verteilungskämpfen der Zukunft? Eine Aufgabe für das internationale Rohstoffrecht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Artikel vom 26. Dez. 2012.

<sup>19</sup> Vgl. *Nico Schrijver*, Permanent Sovereignty over Natural Resources, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2008.

<sup>20</sup> Vgl. *Peter D. Cameron*, Reflections on the Sovereignty Over Natural Resources and the Enforcement of Stabilization Clauses, in: Karl P. Sauvant (Hrsg.), The Yearbook on International Investment Law and Policy 2011/2012, 2013, S. 311-344 (S. 338).

Charta<sup>21</sup>. Durch diese rechtliche Verankerung hat die Ressourcenhoheit der Völker den Charakter eines kollektiven Menschenrechts erlangt, dessen Achtung, Schutz und Gewährleistung gleichermaßen in der Verantwortung der Staaten liegen. Im Vordergrund steht daher heute die menschenrechtlich geprägte Lesart der Permanent Sovereignty over Natural Resources, deren Prämisse ein verantwortungsvoller, nachhaltiger Umgang mit natürlichen Ressourcen ist. Die Ausrichtung des Völkerrechtsprinzips hat sich damit im Ergebnis weg von einem in erster Linie anspruchorientierten hin zu einem umfassenden Konzept gewandelt. Es birgt die Pflicht zu einem verantwortungsvollen, nachhaltigen Umgang mit natürlichen Ressourcen. Der Staat steht gegenüber der eigenen Bevölkerung in der Verantwortung für die Art und Weise, wie er die staatseigenen natürlichen Ressourcen verwaltet.

Die Übertragung der Kontrolle über die natürlichen Ressourcen des Landes auf einen anderen Staat oder auf ausländische Unternehmen kann daher unter Umständen auch mit einer Verletzung des Rechts der Völker, frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel zu verfügen einhergehen, sofern nicht sichergestellt wird, dass der Abbau der Ressourcen im Interesse der Bevölkerung und einer nachhaltigen Entwicklung erfolgt.<sup>22</sup> Gleichwohl verfügt der Staat hierbei über einen sehr großen Ermessensspielraum, sodass eine Verletzung des in den Pakten sowie in der Banjul-Charta verankerten kollektiven Rechts der Bevölkerung nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen wird, etwa wenn der Staat die Bedürfnisse der überwiegenden Mehrheit bei seinen

Entscheidungen schlechterdings nicht berücksichtigt hat.

## 2. *Vereinbarkeit ausländischer Agrarinvestitionen mit dem Recht der Völker auf freie Verfügung über die natürlichen Ressourcen des Landes*

Verpflichten sich Entwicklungsländer gegenüber ausländischen Investoren vertraglich dazu, ihnen Ackerflächen zu verpachten oder Konzessionen für den Abbau natürlicher Ressourcen zu gewähren, sind grundsätzlich auch diese Maßnahmen von der staatlichen Ressourcenhoheit gedeckt. Gleichzeitig impliziert jedoch die Pflichten-dimension des Prinzips der uneingeschränkten Hoheit über natürliche Ressourcen, dass ein Staat, wenn er über fruchtbares Ackerland verfügt, stets auch die Interessen der eigenen Bevölkerung berücksichtigen und sicherstellen muss, dass die gesamte Bevölkerung von der Nutzbarmachung der natürlichen Reichtümer und Rohstoffe bzw. Nutzung durch Dritte nachhaltig profitiert.

Während die konkrete Ausgestaltung der Ressourcenhoheit im Ermessen des Staates verbleibt, kann eine Verweigerung jeglicher Mitbestimmung und Teilhabe eine Verletzung des wirtschaftlichen Selbstbestimmungsrechts darstellen.<sup>23</sup> Verfügt ein Staat über Ackerland, trägt er daher gleichzeitig die Verantwortung dafür, dass die Kontrolle über die vorhandenen Rohstoffe nicht ohne einen erkennbaren Gegenwert und damit letztlich auf Kosten der Bevölkerung übertragen wird. Daneben sollte ein Staat gleichermaßen nicht umhin kommen, die Bevölkerung zu konsultieren sowie in transparente Entscheidungsprozesse einzubinden, so dass diese an den natürlichen Ressourcen jedenfalls mittelbar partizipieren kann.

<sup>21</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1524; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 2004 II, S. 772; Banjul Charta (Fn. 9).

<sup>22</sup> Siehe dazu *Antonio Cassese, The Self-Determination of Peoples*, in: Louis Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights*, 1981, S. 103; *Ben Saul/David Kinley/Jacqueline Mowbray, The international covenant on economic, social and cultural rights. Commentary, cases and materials*, 2014, Art. 1 Rn. 66f.

<sup>23</sup> Vgl. *Christine Meyer, Menschenrechte in Afrika. Regionaler Menschenrechtsschutz als Herausforderung an menschenrechtliches Universalitätsdenken*, 2013, S. 155; *Justice C. Nwobike, The African Commission on Human and Peoples' Rights and the Demystification of Second and Third Generations Rights under the African Charter*, in: *AJLS* 2 (2005), S. 129-146 (S. 139).

### 3. *Principle of free, prior, informed consent (FPIC)*

Fraglich in diesem Zusammenhang ist, wie weit ein solches Mitbestimmungserfordernis reichen kann. Um verantwortungsvolle Agrarinvestitionen tatsächlich sicherzustellen und die Rechte der betroffenen Bevölkerung wirksam zu schützen, müsste der Bevölkerung bestenfalls ein verbindliches Recht auf eine zeitlich vorgelagerte, auf ausreichender Informationsbasis freiwillig erteilte Zustimmung eingeräumt werden. Ein solches Zustimmungsprinzip ist bspw. für indigene Bevölkerungsgruppen bereits in Gestalt des *Principle of free, prior, informed consent (FPIC)* anerkannt. Spezielle Regelungen finden sich in Art. 6 und 7 der ILO-Konvention Nr. 169 sowie in Art. 10ff. UNDRIP<sup>24</sup>. Demnach dürfen solche Maßnahmen, die sich auf die Nutzungsrechte indigener Territorien auswirken könnten, nur getroffen werden, wenn vorab die freie und informierte Zustimmung von Seiten der indigenen Bevölkerung erfolgt.<sup>25</sup>

An einer allgemeingültigen rechtlichen Verankerung fehlt es demgegenüber nach wie vor. Zwar wurde das sog. FPIC-Prinzip im Rahmen der *Voluntary Guidelines* der FAO bereits aufgegriffen und diskutiert, doch beschränkte sich der zuletzt erreichte Konsens lediglich auf ein allgemeingültiges, jedoch weniger weitreichendes und nicht zuletzt unverbindliches Konsultations- und Partizipationsprinzip.<sup>26</sup> Diesem Prinzip zufolge sollen die von einer Investition betroffenen Inhaber von Land- und Nutzungsrechten

aktiv in den Entscheidungs- und Verhandlungsprozess eingebunden werden. Ein darüber hinausgehendes Einwilligungserfordernis, wie es sich im Kontext der Rechte indigener Völker bereits als internationales Menschenrechtsprinzip etabliert hat, wurde hingegen, unter Verweis auf die *United Nations Declaration of Rights of Indigenous Peoples*, ausdrücklich nur für die indigenen Völker selbst in die Guidelines aufgenommen.<sup>27</sup>

Jene Gaststaaten, die sich mit der Verpachtung ihrer Agrarflächen an ausländische Investoren befassen, sollten sich angesichts dessen bewusst sein, welches Potenzial dem FPIC-Prinzip innewohnt, auch wenn es noch zu keiner Regelung auf internationaler Ebene gekommen ist. So kann der Gaststaat, indem die Agrargeschäfte an die Bedingung der vorherigen Zustimmung der betroffenen Bevölkerung geknüpft werden, sicherstellen, dass Agrarinvestitionen auf verantwortungsvolle, menschenrechtskonforme Weise durchgeführt werden.

### IV. *Regelungsfreiheit der Gaststaaten im Spannungsverhältnis mit dem Investitionsschutzrecht*

Während sich die von der zunehmenden Zahl ausländischer Agrarinvestitionen betroffene Bevölkerung in Entwicklungsländern zum Teil erheblichen Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sieht, profitieren ausländische Investoren von einem rasant wachsenden Netz bi- und multilateraler Investitionsschutzverträge, die eine zusätzliche Absicherung ihrer Rechtspositionen bedeuten.

Das Investitionsschutzrecht ist ein vergleichsweise junges Rechtsinstitut, dessen Anfänge zurückgehen auf die späten 1950er Jahre. Die zwischenstaatlichen Verträge erwachsen aus dem Bedürfnis der Industriestaaten heraus, der Erschütterung des gewohnheitsrechtlichen Eigentumsschutzes zu begegnen und einen tragfähigen Rechtsrahmen für Auslandsinvestitionen zu schaffen. Gleichzeitig wird eine effektive Durchsetzung der Investorenrechte sicher-

<sup>24</sup> UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP) vom 13. September 2007, UN-Dok. A/Res/61/295; Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries vom 5. September 1991, ILO Konvention Nr. 169.

<sup>25</sup> Vgl. weiterführend zur Konkretisierung des FPIC-Prinzips in der Rechtsprechung des IACHR zu den Rechten indigener Völker: *Gaetano Pentassuglia*, Towards a Jurisprudential Articulation of Indigenous Land Rights, in: EJIL 1 (2011), S. 165–202 (S. 176 f.); demnach muss die Konsultierung der betroffenen Bevölkerung insbesondere auf kulturell angemessene Art und Weise und mit dem Ziel einer Einigung erfolgen.

<sup>26</sup> Fn. 13, Nr. 3B.6; vgl. dazu *v. Bernstorff* (Fn. 3), S. 23 f.

<sup>27</sup> Fn. 13, Nr. 9.9.

gestellt, indem nicht nur Staaten, sondern auch die Investoren selbst die Gaststaaten unmittelbar vor einem internationalen Schiedsgericht verklagen können.<sup>28</sup> Ziel ist die Gewährleistung eines stabilen – und damit auch nachhaltigen – Rechtsrahmens für Investitionen im Ausland.

Nicht zuletzt in den Entwicklungsländern, die sich vermehrt um ausländische Agrarinvestoren bemühen, hat sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten ein globaler Trend hin zu einer beständig steigenden Zahl internationaler Investitionsschutzabkommen abgezeichnet.<sup>29</sup> Damit verbunden sind gleichermaßen die aus den Investitionsschutzabkommen erwachsenden Pflichten, denen sich die Gaststaaten gegenüber sehen. Ihre Rolle als Gaststaat beschränkt sich mithin nicht nur auf die Beziehung zwischen Staat und Bevölkerung, sondern erweitert sich um die zwischenstaatliche Perspektive, ergänzt um die Rolle des grenzübergreifend tätigen Investors, welcher durch die geltenden Investitionsschutzverträge im Hinblick auf die rechtliche Lage im Zielland einen speziellen und unmittelbaren, dem Völkerrecht zuzurechnenden Schutz genießt.

### 1. Gefahr der Beschränkung der Regelungsfreiheit der Gaststaaten

Gleichzeitig geht mit den aus dem Investitionsschutzrecht erwachsenden staatlichen Pflichten jedoch die Gefahr einer Einschränkung der staatlichen Regelungsfreiheit einher, die im auffallenden Widerspruch steht

zum gesteigerten Regelungsbedarf in den Gaststaaten.<sup>30</sup>

So birgt etwa der ungemein weit gefasste investitionsschutzrechtliche Standard der gerechten und billigen Behandlung (sog. FET-Standard) das Risiko, die effektive Durchsetzung legitimer öffentlicher Interessen im Rahmen einer Änderung der staatlichen Rechtsordnung zu verhindern.<sup>31</sup> Der FET-Standard schützt den Investor u. a. im Hinblick auf dessen berechnete Erwartungen hinsichtlich der Stabilität der Rechtsordnung und damit letztlich dessen Vertrauen auf den status quo der innerstaatlichen Rechtsordnung des jeweiligen Gaststaates im Zeitpunkt der Vornahme der Investition.<sup>32</sup> Ergreift ein Staat Maßnahmen, die möglicherweise die berechtigten Erwartungen ausländischer Investoren verletzen könnten, läuft er stets Gefahr, auf Grundlage eines Investitionsschutzvertrages von einem internationalen Schiedsgericht im Rahmen kostspieliger Schiedsverfahren zu hohen Entschädigungszahlungen verurteilt zu werden. Zusicherungen, die im Rahmen der Anwerbung ausländischer Investoren getätigt werden, können auf diese Weise im Nachhinein die Umsetzung menschenrechtlicher Pflichten sowie entsprechende Reformbemühungen unterlaufen.

Auch der Enteignungsbegriff erfährt im Investitionsschutzrecht eine sehr weite Auslegung. Staatliche Maßnahmen, welche die legitime Durchsetzung menschenrechtlicher

<sup>28</sup> Vgl. Burkhard Schöbener/Jochen Herbst/Markus Perkams, Internationales Wirtschaftsrecht, 2010, Rn. 4/103 ff.

<sup>29</sup> So verzeichneten bspw. die Länder Afrikas einen erheblichen Zuwachs der Zahl der BITs; vgl. Uche Ewelukwa Ofofiele, Foreign Investments in Land and the Clash of Regimes. Mapping the Role of International Investment Law and International Human Rights Law, in: HR&ILD 1 (2013), S. 56–111 (S. 82). Siehe auch den Überblick bei UNCTAD, International Investment Agreements Navigator, abrufbar unter: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA> (letzter Zugriff am 27. Juli 2017).

<sup>30</sup> Vgl. zu den Auswirkungen des Investitionsschutzregimes auf nationale Rechtsordnungen, erörtert anhand des Beispiels der südafrikanischen Verfassung im Lichte des BITs zwischen Kanada und Südafrika: David Schneiderman, Constitutionalizing Economic Globalization. Investment Rules and Democracy's Promise, 2008, S. 135 ff.

<sup>31</sup> Vgl. weiterführend Stuart G. Gross, Inordinate Chill: BITs, Non-NAFTA MITs, and Host-State Regulatory Freedom. An Indonesian Case Study, in: MJIL (2003), S. 893 (934); Ryan Suda, The Effect of Bilateral Investment Treaties on Human Rights Enforcement and Realization, in: Olivier De Schutter (Hrsg.), Transnational Corporations and Human Rights, 2006, S. 73–160 (S. 101).

<sup>32</sup> Vgl. Christian Tietje, Internationales Investitionsschutzrecht im Spannungsverhältnis von staatlicher Regelungsfreiheit und Schutz wirtschaftlicher Individualinteressen, 2010, S. 12.

Schutzpositionen der Bevölkerung bezwecken, können investitionsschutzrechtlich gesehen bereits eine entschädigungspflichtige Enteignung darstellen. Die Schwierigkeit besteht letztlich darin zu bestimmen, wann es sich noch um eine zulässige staatliche Maßnahme handelt bzw. wann bereits ein zu entschädigender Entzug von Eigentümerrechten in Gestalt einer indirekten Enteignung vorliegt, denn bezüglich der Auslegung der weitgefassten Enteignungsklauseln im Investitionsschutzrecht herrscht nach wie vor Uneinigkeit.<sup>33</sup> Staaten laufen daher Gefahr, im Zuge von Maßnahmen, die z. B. zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung oder einer Grundversorgung mit Wasser erforderlich sind, gleichzeitig jedoch eine Enteignung darstellen und mithin den Enteignungsbegriff erfüllen, kostenintensiven Schiedsverfahren ausgesetzt zu werden.

Aus dem Grundsatz der Inländerbehandlung folgt, dass ausländische Investoren nicht weniger vorteilhaft behandelt werden dürfen als die Staatsangehörigen des Gaststaates – ein Umstand, den es gleichermaßen auf Seiten der Gaststaaten zu berücksichtigen gilt, wenn Fördermaßnahmen zugunsten lokaler Kleinbauern erwogen werden, die auf der anderen Seite abträglich sind für die im Wettbewerb mit diesen stehenden Investoren.

Eine zunehmende Zahl von Entwicklungsländern ist schließlich auch an Investitionsschutzverträge gebunden, die ein Verbot staatlicher Auflagen, sog. *performance requirements*, enthalten. Klauseln wie diese vermögen es, die Gaststaaten daran zu hindern, mittels Auflagen sicherzustellen, dass die eigene Bevölkerung von Investitionen in wirtschaftlicher oder sozialer Hinsicht profitiert. Staatliche Auflagen gegenüber Agrarinvestoren, über die der Gaststaat bspw. die Nahrungsmittelsicherheit im eigenen Land sicherstellen will, indem ausländische Investoren verpflichtet werden, zumindest

einen Teil der angebauten Rohstoffe im Inland zu belassen, statt alle Produkte zu exportieren, wären mit einer solchen Klausel nicht vereinbar.<sup>34</sup>

Die Regelungsfreiheit der Gaststaaten wird schließlich auch über investitionsschutzrechtlich verankerte Abschirmklauseln nicht unerheblich beeinträchtigt. Verletzt ein Vertragsstaat eine in Bezug auf die Kapitalanlage eines ausländischen Investors eingegangene Verpflichtung – sei es in Gestalt von völkerrechtlichen Verpflichtungen oder einfachen vertraglichen Zusicherungen im Rahmen von Pachtverträgen – so geht damit auf Grundlage einer Abschirmklausel auch eine Verletzung des Investitionsschutzvertrages einher und der Zugang zu den Schiedsgerichten ist eröffnet. Einfache Maßnahmen seitens des Gaststaates wie z. B. die Beschränkung der verfügbaren Wasserressourcen können auf diese Weise zum Gegenstand eines Schiedsverfahrens werden. Insbesondere von einfachvertraglich vereinbarten Stabilisierungsklauseln<sup>35</sup>, mittels derer sich ausländische Investoren vor nachteiligen Änderungen der Rechtsordnung schützen, kann in diesem Zusammenhang ein ganz erhebliches Konfliktpotential ausgehen.

## 2. Erhöhter Regelungsbedarf zur Sicherstellung verantwortungsvoller Agrarinvestitionen – die Voluntary Guidelines

Während sich die Gaststaaten einerseits der Prämisse ausgesetzt sehen, dass jede Maßnahme auch an den bestehenden Investitionsschutzverträgen zu messen ist, wird von der Staatengemeinschaft und der Wissenschaft andererseits einhellig proklamiert, dass Abhilfe in der aktuellen „Land Grabbing“-Problematik letztlich nur durch die Gaststaaten selbst geschaffen werden kann, indem diese die geeigneten Rahmenbedin-

<sup>33</sup> So auch Uche Ewelukwa Ofodile, *Disciplining Foreign Investment in Land in Africa. Mapping the Role of International Investment Contracts and International Investment Law*, 2013, S. 35; Luke Eric Peterson, *Bilateral Investment Treaties and Development Policy-Making*, 2004, S. 28 ff.; Suda (Fn. 31), S. 94.

<sup>34</sup> Weiterführend Ewelukwa Ofodile (Fn. 33), S. 36; vgl. auch Olivier De Schutter/Peter Rosenblum, *Large-scale investments in farmland: The regulatory challenge*, in: Karl P. Sauvant (Hrsg.), *The Yearbook in International Investment Law & Policy 2010–2011, 2012*, S. 571 (S. 567–614).

<sup>35</sup> Vgl. Tietje (Fn. 32), S. 12.

gungen schaffen und damit einhergehend ihnen aus den individuellen sowie kollektiven Rechten der Bevölkerung erwachsenden Pflichten nachkommen.

So wurde nach der Nahrungsmittelpreiskrise 2007/08 und der im Zuge dessen entfachten „Land Grabbing“-Debatte das Ziel ausgerufen, internationale Standards im Bereich internationaler Investitionen im Agrarbereich zu erarbeiten, um auf diese Weise die Steuerung und Verwaltung von Agrarinvestitionen in den Gaststaaten zu verbessern.<sup>36</sup> Die 2012 verabschiedeten *Voluntary Guidelines* sollen eine Anleitung für die Verwaltung, Ausgestaltung und Kontrolle von Landnutzungs- und Besitzrechten darstellen und dazu beitragen, den sicheren und gerechten Zugang zu natürlichen Ressourcen für die heimische Bevölkerung zu gewährleisten.<sup>37</sup> Unter anderem fordern die *Voluntary Guidelines* Regierungen dazu auf, eine umfassende Flächennutzungsplanung zu entwickeln, die sich einer langfristigen nachhaltigen Landnutzung und Ernährungssicherheit verpflichtet, um auf diese Weise zu erreichen, dass die Agrarinvestitionen zur ländlichen Entwicklung im Gaststaat beitragen.<sup>38</sup> Daneben widmen sich diese auch Aspekten wie der Einrichtung einer Grundbuchverwaltung, der Ausgestaltung von Genehmigungsverfahren oder Fragen der Bewertung und Besteuerung von Landnutzungsrechten.<sup>39</sup> Ein besonderer Fokus liegt nicht zuletzt auf dem Regulierungsbedarf bezüglich der Märkte für Agrarland, um unerwünschte Folgen von Landtransaktionen auf die lokale Bevölkerung zu verhindern.<sup>40</sup> Gleichzeitig sollen sie Regierungen und anderen Akteuren, die Land oder

Wälder nutzen oder kaufen wollen, Orientierung für die menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Nutzungs- und Kaufprozesse bieten.

Statt den Staaten jedoch feste Prinzipien und Zielsetzungen vorzusetzen, sollen die *Voluntary Guidelines* als eine Art Rahmen fungieren, an welchem sich die Staaten bei der Erarbeitung ihrer eigenen Strategien, Maßnahmen, Rechtsvorschriften, Programme und Aktivitäten orientieren können.<sup>41</sup>

## V. Schlussfolgerung

Für die Vertragsstaaten kann es gegebenenfalls zum unüberbrückbaren Problem werden, wenn die eigenen hoheitlichen Maßnahmen, mögen sie auch für sich genommen gerechtfertigt und erforderlich sein, im Einzelfall gegen bestehende Investitionsschutzverträge verstoßen und mögliche Kompensationsansprüche der Investoren nach sich ziehen. Gerade Entwicklungsländer laufen daher Gefahr, sich von der Aussicht auf drohende Entschädigungsansprüche ausländischer Investoren und teuren Schiedsverfahren von erforderlichen Regelungen und Maßnahmen, etwa zur Umsetzung ihrer sich aus den Menschenrechten ableitenden staatlichen Pflichten, abhalten zu lassen. Die den investitionsschutzrechtlichen Verpflichtungen immanente Gefahr tritt hierbei insbesondere dann zu Tage, wenn etwa nationales Recht aus den Bereichen Umwelt, Arbeitsrecht, Flächennutzung oder Belange der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit gegenüber den Investoren aus ökonomischen Gesichtspunkten nicht umgesetzt wird.<sup>42</sup>

Nicht zuletzt der erhöhte Regelungsbedarf im Zusammenhang mit der Herausforde-

<sup>36</sup> Vgl. v. Bernstorff (Fn. 3), S. 9.

<sup>37</sup> Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Investitionen in Land und das Phänomen des „Land Grabbing“, in: BMZ-Strategiepapier Nr. 2, 2012, S. 7.

<sup>38</sup> Vgl. Michael Windfuhr, Neues völkerrechtliches Instrument zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), aktuell 02/2012, S. 1-5.

<sup>39</sup> Vgl. v. Bernstorff (Fn. 3), S. 26.

<sup>40</sup> Vgl. Fn. 13, Nr. 11.2.; siehe auch v. Bernstorff (Fn. 3), S. 27.

<sup>41</sup> Vgl. Christiane Gerstter/et al., Bewertung der Auswirkungen von Landbesitz und Landaneignung auf die Entwicklung – unter besonderer Berücksichtigung kleinerer Betriebe und ländlicher Gebiete, in: Europäisches Parlament (Hrsg.), Themenpapier der Fachabteilung Außenbeziehungen, 2011, S. 21.

<sup>42</sup> So auch Suda (Fn.31), S. 93; UNCTAD, World Investment Report, 2012, S. 112 sowie ECOSOC, Human rights, trade and investment, UN-Dok. E/CN.4/Sub.2/2003/9 (2003), Ziff. 31 c, welcher explizit auf die Gefahr einer Verschärfung

rung der Sicherstellung verantwortungsvoller Agrarinvestitionen durch die Gaststaaten birgt daher, bedingt durch investitionsschutzrechtliche Verpflichtungen, das Risiko erheblicher finanzieller Konsequenzen, so dass in letzter Konsequenz auch die auf internationaler Ebene erarbeiteten Lösungsansätze zur Sicherstellung verantwortungsvoller ausländischer Agrarinvestitionen Gefahr laufen, erheblich entwertet zu werden.

---

von Menschenrechtsproblemen als Folge der abschreckenden Wirkung drohender Entschädigungszahlungen verweist.

## Auf dem Weg zu einer völkerrechtlichen Unternehmensstrafbarkeit? Die Bedeutung der Urteile *New TV S.A.L.* und *Akhbar Beirut S.A.L.* des Sondergerichts für den Libanon für die Anerkennung einer Unternehmensstrafbarkeit im Völkerrecht

Fin-Jasper Langmack

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Die Urteile *New TV S.A.L.* und *Akhbar Beirut S.A.L.*
- III. Der rechtliche Kontext I:  
Strafrechtliche Verantwortlichkeit  
von Unternehmen im Völkerrecht
- IV. Der rechtliche Kontext II:  
Strafrechtliche Verfolgbarkeit  
von Unternehmen im Völkerrecht
- V. Auswertung
- VI. Fazit

### I. Einleitung

Im Januar 2014 erließ das Sondertribunal für den Libanon zwei Strafbefehle gegen die Medienunternehmen *Akhbar Beirut* und *New TV S.A.L.* Dieser Vorgang kann ohne Weiteres als historisch bezeichnet werden, ist es doch das erste Mal, dass ein internationales Strafgericht Unternehmen wegen Verletzungen des Völkerstrafrechts belangte. Dabei waren Unternehmen in der Vergangenheit auf vielfältige Weise an Völkerrechtsverbrechen beteiligt. Von der berühmten Rolle der I.G. Farben und Testa – der Hauptlieferant von Zyklon B – im Nationalsozialismus bis zu den Hasstiraden der Radiostation RTL, die den Genozid in Rwanda befeuerten, existiert eine gut dokumentierte Geschichte der Verwicklung von Unternehmen in schwerste Völkerrechtsverbrechen. Die Führungspersonlichkeiten dieser Unternehmen wurden zum Teil verurteilt, zunächst in den Nürnberger Verfahren gegen die führenden Industriellen im Dritten Reich, später vor nationalen Gerichten. Zuletzt verurteilte der holländische Hoge Raad im Jahr 2009 den Chemiehändler Frans van Anraat für den Verkauf von Senf-

gas an das Regime von Saddam Hussein zu 16 Jahren und sechs Monaten Haft wegen Beihilfe zu Kriegsverbrechen.<sup>1</sup> Die beteiligten Unternehmen selber wurden hingegen erst selten belangt und noch nie von einem internationalen Gericht.

Dieser Beitrag soll die Frage beantworten, ob die Urteile des Sondertribunals für den Libanon in *Akhbar Beirut* und *New TV S.A.L.* dies ändern könnten. Welche Bedeutung haben sie und können sie einer Entwicklung hin zu einem internationalen Unternehmensstrafrecht Vorschub leisten?

Diese Frage ist natürlich so kurz nach dem Erlass der endgültigen Urteile nur schwer, wenn nicht unmöglich zu beantworten. Deswegen soll sie hier sogleich eingeschränkt werden: Es sollen lediglich Faktoren analysiert werden, die für und gegen die Eignung der Urteile als Präzedenzfall sprechen, der von nationalen und internationalen Akteuren etwa im Rahmen einer *strategic litigation* genutzt werden kann, um die Rechtsentwicklung voranzutreiben. Dafür erfolgt zunächst eine kurze Zusammenfassung der Urteile und des Verfahrensgangs (I.). Daraufhin wird der rechtliche Kontext im Völkerstrafrecht im Hinblick darauf untersucht, wie empfänglich das Völkerstrafrecht selber (II.) und die nationalen und internationalen Strafgerichte (III.) für eine Unternehmensstrafbarkeit sind. Auf dieser Grundlage soll sodann die beschriebene Analyse erfolgen (IV.).

<sup>1</sup> *Marten Zwanenburg/Guido den Dekker*, Prosecutor v. Frans van Anraat – Case No. 07/10742.2009 *Nederlandse Jurisprudentie* 481, *AJIL* 104 (2010), S. 86–93; <https://trialinternational.org/latest-post/frans-van-anraat/> (letzter Zugriff am 27. Juli 2017).

Dieser Beitrag enthält sich der Diskussion, ob eine Unternehmensstrafbarkeit überhaupt wünschenswert ist und welchen praktischen wie theoretischen Hürden sie begegnen würde. Dies wurde und wird ausführlich diskutiert, sodass an dieser Stelle ein schlichter Verweis genügen soll.<sup>2</sup> Stattdessen wird alleine die Wahrscheinlichkeit untersucht, mit der den Urteilen *New TV S.A.L* und *Akhbar Beirut S.A.L.* eine besondere Bedeutung für eine internationale Unternehmensstrafbarkeit zukommen wird.

## II. Die Urteile *New TV S.A.L.* und *Akhbar Beirut S.A.L.*

Die Urteile des Sondertribunal für den Libanon in den Fällen *New TV S.A.L* und *Akhbar Beirut S.A.L.* haben bereits jetzt Rechtsgeschichte geschrieben. Zum ersten Mal in der Geschichte des Völkerstrafrechts wurden juristische Personen vor einem internationalen Strafgericht angeklagt. Der Weg dorthin war allerdings nicht ohne Umwege: Gegen beide Unternehmen, sowie gegen den Chefredakteur von *Akhbar Beirut*, Ibrahim Muhammed Al-Amin und die stellvertretende Leiterin des Politik- und Nachrichtenressorts bei *New TV*, Karma Khayat wurde im Januar 2014 Anklage wegen Missachtung des Gerichts (*contempt of court*) erhoben, weil sie die Namen anonymer Zeugen im Fall *Ayyash* veröffentlicht hatten. Die Missachtung des Gerichts ist ein Vergehen aus dem common law. Es beschreibt eine weite ungeschriebene Zuständigkeit jedes Gerichts, Strafen für Handlungen oder Unterlassen zu verhängen, die die Arbeit des Gerichts behindern.<sup>3</sup> Im Civil-law-Rechtskreis, der eine strengere Kodifikation von Straftaten fordert, findet sich am ehesten

eine Entsprechung in der Gesamtheit aller Rechtspflegestraftaten.<sup>4</sup> Der Straftatbestand der Missachtung des Gerichts ist in Art. 70, 71 des Rom-Statuts kodifiziert. Das Jugoslawien-Tribunal, das Rwanda-Tribunal, das Sondergericht für den Libanon, das Sondergericht für Sierra Leone und das Sondergericht für Kambodscha führten die Straftat in der Common-law-Tradition selber in ihren Verfahrens- und Beweisregeln ein.<sup>5</sup> Die Höchststrafen variieren zwischen sechs Monaten und sieben Jahren Haft und/oder einer Maximalgeldbuße zwischen 355 €<sup>6</sup> und 100.000 €.<sup>7</sup>

Im Juli 2014 befand der zuständige Richter Lettieri, dass das Sondergericht für den Libanon keine Zuständigkeit *ratione personae* im Fall *New TV* habe, soweit die Klage gegen eine juristische Person gerichtet sei. Die Berufungskammer widerrief dieses Urteil im Oktober 2014 und stellte fest, dass das Gericht durchaus über Klagen gegen Unternehmen befinden könne. Trotz dieses Urteils blieb Richter Lettieri im Parallelverfahren gegen *Akhbar Beirut* bei seiner Linie und hielt das Tribunal im November 2014 für unzuständig, soweit sich die Klage gegen eine juristische Person richte. Er argumentierte, dass die Entscheidung der Berufungskammer im Verfahren *New TV* für das Verfahren gegen *Akhbar Beirut* nicht bindend sei und die Faktenlage in den beiden Verfahren unterschiedlich genug sei, um eine andere Behandlung zu rechtfertigen. Nachdem die unvermeidliche Berufung der Anklage zu einer

<sup>2</sup> Alexandra Garcia, Corporate Liability for International Crimes: A Matter of Legal Policy Since Nuremberg, in: TulaneJIntl&CompL 24 (2015-2016) 97-129 (100 ff.); James Stewart, A Pragmatic Critique of Corporate Criminal Theory: Lessons From the Extremity, NewCriminalLRev 16 (2013), 261-299 (271 ff.); Spezifisch zur deutschen Sicht: Thomas Weigend, Societas Delinquere Non Potest, in: JIntlCrimJust 6 (2008), S. 927-946.

<sup>3</sup> C. J. Miller, Contempt of Court, in: Peter Cane/Joanne Conaghan (Hrsg.): The New Oxford Companion to Law, 2008.

<sup>4</sup> Steven Kay/Bert Swart, The Role of the Defence, in: Antonio Cassese/Paolo Gaeta/John Jones: The Rome Statute of the Internationale Criminal Court - A Commentary, S. 1421-1438 (1433).

<sup>5</sup> Art. 77 der Verfahrens- und Beweisordnung (VBO) des Jugoslawien-Tribunals; Art. 77 der VBO des Rwanda-Tribunals; Art. 60bis der VBO des Sondergerichts für den Libanon; Art. 77 der VBO des Sondergerichts für Sierra Leone; Regel 35 der Internen Regeln der Außerordentlichen Kammern an den Gerichten von Kambodscha.

<sup>6</sup> 2.000.000 Leones umgerechnet nach dem Währungskurs vom 20.10.2016.

<sup>7</sup> Art. 77 (G) der Verfahrens- und Beweisordnung (VBO) des Jugoslawien-Tribunals; Art. 77 (G) der VBO des Rwanda-Tribunals; Art. 60bis (J) der VBO des Sondergerichts für den Libanon; Art. 77 (G) der VBO des Sondergerichts für Sierra Leone.

deutlich anders lautenden Entscheidung der Berufungskammer von Januar 2015 führte, akzeptierte Richter Lettieri erkennbar widerwillig seine Zuständigkeit auch im Fall *Akhbar Beirut*. Nach Ende des Verfahrens zur Begründetheit, sprach er *New TV* im September 2015 in allen Anklagepunkten frei – was in der Rechtsmittelinstanz bestätigt wurde – und verurteilte *Akhbar Beirut* im Juli 2016 wegen Missachtung des Gerichts. Die Strafe wurde im September 2016 auf 6.000 € festgesetzt – weit unterhalb dessen, was die Anklage gefordert hat (127.000 €)<sup>8</sup> und was der parallel angeklagte Chefredakteur Ibrahim Muhammed Al-Amin zahlen musste (20.000 €).

### III. Der rechtliche Kontext I: Strafrechtliche Verantwortlichkeit von Unternehmen im Völkerrecht

Damit die Urteile des Sondergerichts sich auf das Völkerstrafrecht auswirken können, muss selbiges für eine entsprechende Dogmatik empfänglich sein. Für deutsche Juristen mag das Konzept der Unternehmensstrafbarkeit zunächst fremd klingen, auch wenn seine Einführung bereits mehrfach diskutiert wurde.<sup>9</sup> Im internationalen Vergleich ist es aber keineswegs unüblich. Ob es auch im internationalen Strafrecht Eingang finden kann oder bereits gefunden hat, ist unklar. Grundsätzlich wäre es möglich, da Unternehmen bereits jetzt Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten sind und dadurch die klassische Definition eines Rechtssubjekts erfüllen.<sup>10</sup> Eine Unternehmensstrafbarkeit könnte vor allem völkergewohnheitsrechtlich anerkannt wer-

den, wenn eine beständige und verbreitete Übung der Staaten, die von einer Rechtsüberzeugung getragen ist, in diese Richtung besteht.<sup>11</sup>

Folgend soll durch eine Analyse der nationalen und internationalen Rechtslage und Praxis untersucht werden, ob sich glaubhaft argumentieren lässt, dass eine Unternehmensstrafbarkeit im Völkerstrafrecht existiert.

#### 1. Unternehmensstrafbarkeit im nationalen und internationalen Recht

Ein Vielzahl von Staaten aus allen Kultur- und Rechtskreisen bestrafen Unternehmen, wenn sie Straftatbestände erfüllen.<sup>12</sup> Der Europarat empfahl seinen Mitgliedern 1988 die Einführung eines Unternehmensstrafrechts.<sup>13</sup> Dem folgten bis heute eine Mehrheit der europäischen Staaten.<sup>14</sup> In der EU-Richtlinie gegen Marktmissbrauch werden Straftatbestände auch für Unternehmen definiert.<sup>15</sup> Die Erwägungsgründe betonen die Vorzüge von strafrechtlichen Sanktionen, auch wenn sie die Möglichkeit nicht-strafrechtlicher Sanktionen anerkennen.<sup>16</sup>

<sup>8</sup> Die Staatsanwaltschaft plädierte auf einen Betrag, der über die in den Beweis- und Verfahrensregeln festgelegte Höchststrafe hinausging, weil sie annahm, dass *Akhbar Beirut* mehrfache Missachtung des Gerichts beging. Das Sondergericht folgte dieser Argumentation nicht.

<sup>9</sup> Markus Dubber, *The Comparative History and Theory of Corporate Criminal Liability*, in: *NewCrimLRev* 16 (2013), S. 203–240 (204 ff.).

<sup>10</sup> Siehe für eine ausführliche Diskussion: Constantin Köster, *die völkerrechtliche Verantwortlichkeit privater (multinationaler) Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen*, 2010, S. 32 ff.

<sup>11</sup> Internationaler Gerichtshof, *North Sea Continental Shelf Case*, Urteil vom 20. Februar 1969, § 77.

<sup>12</sup> Es gibt Stimmen – darunter das Sondergericht für den Libanon –, die auch Staaten, die administrative Strafen für Unternehmen vorsehen, als relevante Staatenpraxis auffassen. Dann würde auch Deutschland darunter fallen. Siehe dazu: *Sondergericht für den Libanon*, Appeals Panel in the Case of *New TV S.A.L. and Karma Mohamed Tahsin al Kayat*, Case-No.: STL-14-05/PT/CJ, Decision on Interlocutory Appeal Concerning Personal Jurisdiction Contempt Proceedings, § 53.

<sup>13</sup> *Council of Europe*, *Liability of Enterprises for Offences* – Recommendation No. R(88) 18 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe.

<sup>14</sup> *Clifford Chance*, *Corporate Criminal Liability*, S. 13, [https://www.cliffordchance.com/briefings/2015/03/corporate\\_criminalliability.html](https://www.cliffordchance.com/briefings/2015/03/corporate_criminalliability.html) (letzter Zugriff am 27. Juli 2017).

<sup>15</sup> Art. 8 Richtlinie 2014/57/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über strafrechtliche Sanktionen bei Marktmanipulation (Marktmissbrauchsrichtlinie), ABl EU Nr L 173 vom 12. Juni 2014.

<sup>16</sup> Ebd., Erwägungsgründe Nr. 13, 14 und 18.

Auch in Asien zieht eine große Anzahl an Staaten Unternehmen für Straftaten zur Verantwortung.<sup>17</sup> Bemerkenswert ist die Entwicklung in Indien, wo der oberste Gerichtshof im Wege der Rechtsfortbildung das bestehende Strafrecht auf Unternehmen anwandte.<sup>18</sup>

In Afrika führten u.a. Ägypten, Kenia, Marokko, Senegal und Südafrika eine Strafbarkeit für Unternehmen ein.<sup>19</sup>

In Lateinamerika kennen ca. 1/3 der Staaten ein Unternehmensstrafrecht,<sup>20</sup> genau wie Kanada, Australien, Neuseeland und weitere Staaten.<sup>21</sup> Verschiedene Gerichte in den USA stellten die Verletzung von Völkerstrafrecht durch Unternehmen fest.<sup>22</sup>

Die Einführung einer Unternehmensstrafbarkeit im nationalen Recht sagt jedoch noch nichts darüber aus, ob der betreffende Staat auch Völkerrechtsverbrechen darunter fasst. Eine dahingehende Praxis ließe sich nur dann feststellen, wenn eine hinreichende Zahl an Staaten solche Delikte für Unternehmen öffnet, die typischerweise auch bei Völkerrechtsverbrechen begangen werden, etwa Mord, Totschlag, Körperverletzung oder Zwangsarbeit.

Mit diesem Maßstab können Staaten wie Spanien, Japan und Indonesien nicht mehr als Praxis herangezogen werden, da sie Unternehmen nur punktuell im Bereich der Wirtschaftskriminalität strafrechtlich zur Verantwortung ziehen.<sup>23</sup> Damit soll nicht gesagt werden, dass Wirtschaftskriminalität im Einzelfall nicht völkerstrafrechtliche Relevanz erlangen kann. Ist die Unternehmensstrafbarkeit aber derart begrenzt, lässt sich daraus nicht schließen, dass der betreffende Staat auch Völkerrechtsverbrechen generell für Unternehmen öffnen möchte.

Dessen ungeachtet lässt sich immer noch ein Großteil der nationalen Regelungen als relevante Praxis heranziehen. Zum Teil haben Staaten sämtliche Delikte, die rein tatsächlich von juristischen Personen begangen werden können, auch für diese unter Strafe gestellt.<sup>24</sup> Die meisten Staaten, die nur bestimmte Straftaten für Unternehmen begehbar machen, fassen darunter auch Tatbestände, die die genannten Kriterien erfüllen.<sup>25</sup>

Auch auf völkerrechtlicher Ebene lassen sich Ansätze einer Unternehmensstrafbarkeit erkennen. Die Mitglieder der Afrikanischen Union beschlossen im Juni 2014 ein Protokoll, das dem geplanten African Court of Justice and Human Rights die Zuständigkeit für internationale Verbrechen auch von Unternehmen verleiht.<sup>26</sup> Hierzu muss aber gesagt werden, dass weder das Gründungsdokument noch das Protokoll bisher eine ausreichende Zahl an Ratifikationen erreicht haben, um in Kraft zu treten.

Der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für die Menschenrechte empfiehlt den Staaten, eine Unternehmensstrafbarkeit für schwerste Menschenrechtsverletzungen einzuführen.<sup>27</sup> Gleiches gilt für die OECD bezogen auf die Umsetzung ihrer Antikorruptions-Konventi-

<sup>17</sup> *Clifford Chance* (Fn. 14), S. 52.

<sup>18</sup> *Standard Chartered Bank v Directorate of Enforcement* AIR 2005 SC 2622 (India).

<sup>19</sup> *Sondergericht für den Libanon* (Fn. 12), § 55.

<sup>20</sup> *Garcia* (Fn. 2), S. 108.

<sup>21</sup> Ebd., S. 111; *Clifford Chance* (Fn. 14), S. 10, 49.; *Sondergericht für den Libanon*, (Fn. 12), § 55.

<sup>22</sup> Für eine nähere Erläuterung s. u. IV.2.

<sup>23</sup> *Clifford Chance* (Fn. 14), S. 36, 58, 60.

<sup>24</sup> Hierzu gehören etwa die USA, Belgien, Frankreich, Luxemburg, Polen, Rumänien, die Slowakei, die Niederlande und die Vereinigten Arabischen Emirate, vgl. *Clifford Chance* (Fn. 14).

<sup>25</sup> Hierzu gehören etwa Italien, Großbritannien, Australien, Hong Kong, Indien, Singapur und – in einem geringeren Umfang – Polen, das als einzige schwere Straftat die Verfolgung wegen Terrorismus erlaubt. Vgl. *Clifford Chance* (Fn.14). Richter Lettieri führte Italien wegen seiner begrenzten Unternehmensstrafbarkeit – nach Meinung des Autors fälschlicherweise – als Gegenbeispiel für den Trend einer Unternehmensstrafbarkeit in nationalen Rechtsordnungen an: *Sondergericht für den Libanon*, Contempt Judge in the Case Against New TV S.A.L. and Karma Mohamed Tahsin al Kayat, Case-No.: STL-14-05/PT/CJ, Decision on Motion Challenging Jurisdiction and on Request for Leave to Amend the Order in Lieu of an Indictment, § 74, Fn. 116. Für eine Gegenargumentation s.: *Sondergericht für den Libanon* (Fn. 12), § 54.

<sup>26</sup> *Garcia* (Fn. 2), S. 108.

<sup>27</sup> UN-Dok. A/HRC/32/19 (2016), Annex, I.1.2.

on.<sup>28</sup> Mehrere internationale Verträge definieren Verbrechen, deren Täter auch juristische Personen sein können.<sup>29</sup>

Insgesamt lässt sich mit diesen Beispielen aus der nationalen und internationalen Praxis durchaus argumentieren, dass Unternehmen Völkerrechtsverbrechen begehen können. Zusätzlich dazu beziehen sich Befürworter einer internationalen Unternehmensstrafbarkeit häufig auf einen völkerrechtlichen Präzedenzfall: den Internationalen Militärgerichtshof in Nürnberg.

## 2. Die Nürnberger Prozesse als Präzedenzfall

Wenn es um die Anfänge eines Völkerstrafrechts für Unternehmen vor dem Internationalen Militärgerichtshof geht, wird sich vor allem auf zwei Phänomene bezogen: Zum einen konnte das Nürnberger Tribunal bestimmte Vereinigungen zu kriminellen Organisationen erklären, mit der Folge, dass allein die Mitgliedschaft in diesen Organisationen von anderen Gerichten als Verbrechen verurteilt werden konnte. Zum anderen betonte das Tribunal mehrfach die herausgehobene Stellung bestimmter Organisationen bei der Begehung von Völkerrechtsverbrechen, insbesondere im I.G.-Farben Fall.<sup>30</sup>

Art. 9 seines Statuts ermächtigte den Internationalen Militärgerichtshof in jedem Prozess gegen ein Mitglied einer Organisation des Dritten Reiches, diese Organisation für kriminell zu erklären. Von dieser Befugnis machte das Tribunal insgesamt vier Mal Gebrauch: Das „Korps der politischen Lei-

ter der Naziartei“, der Sicherheitsdienst des Reichsführers der SS (SD), die Gestapo und die SS wurden zu kriminellen Organisationen erklärt.<sup>31</sup> Damit wurde scheinbar anerkannt, dass Organisationen als solche kriminellen Charakter in einem völkerrechtlichen Sinn haben können. Der Prozess gegen Karl Krauch und andere leitende Angestellte der I.G. Farben verstärkte diesen Eindruck. Der Gerichtshof konzentrierte sich stark auf die I.G. Farben als eigenständigen Akteur im Dritten Reich und stellte an mehreren Stellen des Urteiles fest, dass die I.G. Farben selber Verbrechen begangen habe.<sup>32</sup> Auch bei der abstrakten Diskussion, ob bestimmte Handlungen den Tatbestand eines Völkerrechtsverbrechens erfüllen, wird auf die Handlungen von „Privatpersonen, einschließlich juristischer Personen“ abgestellt.<sup>33</sup>

Der Gerichtshof kann aber nicht so eindeutig als Befürworter einer Unternehmensstrafbarkeit angesehen werden, wie es diese Passagen und Art. 9 seines Statuts auf den ersten Blick nahe legen. Seine Zuständigkeit war auf natürliche Personen begrenzt und programmatisch für die gesamte Idee hinter dem Gerichtshof steht der berühmte Ausspruch aus dem Urteil gegen die Hauptkriegsverbrecher: *“Crimes against international law are committed by men, not by abstract entities [...]”*<sup>34</sup>

So erklärt der Gerichtshof im I.G. Farben-Prozess auch, dass er mit dem Verweis auf die I.G. Farben nur das Instrument bezeichne, das den Rahmen vorgab (*instrumentality of cohesion*), in dessen Namen Individuen Verbrechen begangen.<sup>35</sup> Im Urteil wird stets betont, dass es eine Kollektivschuld nicht gebe und, dass Unternehmen nur durch Individuen handeln können. Dementspre-

<sup>28</sup> Mark Pieth, in: Mark Pieth/Lucinda Low/Peter Cullen (Hrsg.), *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, 2006, Art. 2 – The Responsibility of Legal Persons, Sektion II.2.

<sup>29</sup> z.B. Art. 18 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption vom Europarat, das Basler Übereinkommen über die Kontrolle grenzüberschreitender Verbringung gefährlicher Abfälle und Entsorgung und Art.VIII der Inter-Amerikanischen Konvention gegen Korruption. Für weitere Beispiele s. Clapham, 176f.; *Sondergericht für den Libanon* (Fn. 12), § 66.

<sup>30</sup> Für einen Überblick siehe: Anita Ramasastry, *Corporate Complicity: From Nuremberg to Rangoon*, in: *BerkeleyJIntlL* 20 (2002), S. 91–159 (106 ff.).

<sup>31</sup> *Cherif Bassiouni*, *International Criminal Law*, 2. Auflage 1999, Band I, S. 24.

<sup>32</sup> *Ramasastry* (Fn. 30), S. 106 ff.

<sup>33</sup> Ebd.

<sup>34</sup> *International Military Tribunal*, *Trial of the Major War Criminals*, Band I, 1947, S. 223.

<sup>35</sup> *International Military Tribunal*, *Trial of Carl Krauch and Twenty-Two Others*, *Law Reports of Trials of War Criminals*, Band X, 1949, S. 52.

chend dürfe auf einen Nachweis individueller Schuld nicht verzichtet werden.<sup>36</sup>

Auf dieselbe Weise ist die Relevanz des Art. 9 des Statuts zu relativieren. Ausweislich der Art. 10 und 11 des Statuts sollte das Konzept der kriminellen Organisation ausschließlich dazu dienen, die Verurteilung von Individuen zu erleichtern, indem sie allein für die Mitgliedschaft in der Organisation zur Verantwortung gezogen werden konnten. Das Tribunal machte aus Sorge vor möglichen Ungerechtigkeiten in der Anwendung des Konzepts deutlich, dass die Art. 9ff. des Statuts keinesfalls eine Abkehr vom Prinzip individueller Schuld als einem der wichtigsten Prinzipien des Völkerstrafrechts darstellen.<sup>37</sup> Dementsprechend reichte die bloße Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation nicht für eine Verurteilung aus. Es musste stets nachgewiesen werden, dass die angeklagte Person Kenntnis von den kriminellen Zielen und Handlungen der Organisation hatte oder an ihnen teilnahm.<sup>38</sup>

Der Internationale Militärgerichtshof eignet sich damit nur bedingt als Präzedenzfall für eine internationale Unternehmensstrafbarkeit. Es wäre zwar zu einfach, allein darauf zu verweisen, dass er keine Zuständigkeit für juristische Personen besaß und deswegen keine Rolle bei der Frage nach einer Unternehmensverantwortlichkeit im Völkerstrafrecht spielen könne. Es gibt aber durchaus Anzeichen für Überlegungen in Richtung einer Unternehmensstrafbarkeit. Diese sind aber mitnichten eindeutig. Vielmehr ergibt sich ein ambivalentes Bild, das sowohl von der starken Betonung individueller Schuld als auch von der Einbeziehung juristischer Personen in abstrakte Überlegungen zur Strafbarkeit bestimmter Hand-

lungen geprägt wird. Trotzdem müssen die Aussagen und Verfahren des Nürnberger Tribunals im Lichte seiner Zuständigkeit verstanden werden. Es hatte sich mit der Schuld von Individuen zu beschäftigen und hatte diese zu beweisen. Aussagen und Verfahren zu kollektiven Entitäten, wie sie oben dargestellt wurden, sind deswegen eher als Instrument zur Bestimmung individueller Verantwortlichkeit zu sehen, denn als abstrakte Hinweise auf ein frühes Unternehmensstrafrecht.

### 3. *Das Rom-Statut als Gegenbeispiel*

Als Argument gegen die Anerkennung einer völkerrechtlichen Unternehmensstrafbarkeit wird häufig darauf verwiesen, dass eine Anklage juristischer Personen vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) durch Art. 25 (1) des Rom-Statuts ausgeschlossen ist. Hier muss zunächst darauf verwiesen werden, dass Art. 25 (1) des Rom-Statuts lediglich die Zuständigkeit des IStGH ausschließt. Dadurch wird noch keine Aussage über die materielle Reichweite der Völkerrechtsverbrechen getroffen.<sup>39</sup> Auch diese auf den ersten Blick deutliche Absage an das Konzept der Unternehmensverantwortlichkeit muss in ihrem historischen Kontext relativiert werden. Der endgültige Entwurf der Vorbereitungskommission der Rom-Konferenz enthielt mit Art. 23 (5) eine Norm, die dem IStGH die Zuständigkeit für juristische Personen gewährt hätte.<sup>40</sup> Während der Verhandlungen wurde diese Zuständigkeit intensiv diskutiert und zuletzt schlug Frankreich eine eher restriktive Zuständigkeit für juristische Personen vor.<sup>41</sup> Auch dieser restriktive Vorschlag wurde jedoch abgelehnt. Manche Autoren führen dies hauptsächlich auf die fehlende Zeit und die fehlenden Informationen über das

<sup>36</sup> Florian Jessberger, *On the Origins of Individual Criminal Responsibility under International Law for Business Activity*: I.G. Farben on Trial, in: *JIntlCrimJust* 8 (2010), 783–802 (794); *International Military Tribunal* (Fn. 35), S. 39.

<sup>37</sup> Bassiouni, (Fn. 31), S. 24; Nina Jørgensen, *Criminality of Organizations*, in: André Nollkaemper/Herman van der Wilt (Hrsg.), *System Criminality in International Law*, 2009, 201–221 (204).

<sup>38</sup> Kai Ambos, *Der Allgemeine Teil des Völkerstrafrechts*, 2002, S. 103 f.; Jørgensen (Fn. 37), 203 f.

<sup>39</sup> Zu dieser Unterscheidung s. *Volker Nerlich*, *Core Crimes and Transnational Business Corporations*, in: *JIntlCrimJust* 8 (2010), S. 895–908 (896 f.); Köster (Fn. 10), S. 183 f.

<sup>40</sup> Garcia (Fn. 2), S. 120.

<sup>41</sup> Herman Van der Wilt, *Corporate Criminal Responsibility for International Crimes: Exploring the Possibilities*, in: *ChineseJIntlL* 12 (2013), S. 43–77 (46 f.).

zu erwartende Abstimmungsverhalten auf der Abschlusskonferenz zurück.<sup>42</sup> Das waren auch durchaus die dominanten Gründe einer ganzen Reihe von Staaten für die Ablehnung des französischen Vorschlags.<sup>43</sup> Sie sollten aber nicht den Blick darauf verstellen, dass einige Staaten auch substantielle rechtliche Bedenken vorbrachten. Neben prozessualen Schwierigkeiten, Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen von Strafen auf eigentlich unbeteiligte Dritte und der Uneinigkeit darüber, welche juristischen Personen belangt werden könnten, waren gerade solche Staaten nur schwer vom französischen Vorschlag zu überzeugen, deren nationale Strafrechtssysteme keine Unternehmensstrafbarkeit kannten.<sup>44</sup> Hier spielte auch die Sorge eine Rolle, dass das Prinzip der Komplementarität ausgehebelt werden könnte, weil solche Staaten stets als unfähig oder nicht willens gelten könnten, Unternehmen strafrechtlich zu verfolgen.<sup>45</sup>

Die Ablehnung einer Strafbarkeit juristischer Personen im Rom-Statut ist damit nicht derart prinzipiell, wie es auf den ersten Blick erscheint. Sie aber allein auf die zeitlichen Schwierigkeiten während der Rom-Konferenz zurückzuführen, wäre verfehlt. Viele Delegationen machten durchgreifende rechtliche Bedenken geltend, von denen vor allem die Frage nach der Komplementarität gegenüber Staaten, die keine Unternehmensstrafbarkeit kennen, durch-

aus schwierige Fragen aufwirft. Dass nicht nur zeitliche Schwierigkeiten eine Rolle spielten, ist auch daran zu sehen, dass das Thema der Strafbarkeit juristischer Personen auf der ersten Revisionskonferenz in Kampala 2010 keine Rolle mehr gespielt hat.

#### 4. Zwischenfazit

Eine Strafbarkeit von Unternehmen im Völkerstrafrecht ist nicht abwegig. Auch wenn der Wert der Nürnberger Prozesse als Präzedenzfall zweifelhaft ist, bewegt sich das heutige nationale wie internationale Recht in Richtung einer Verantwortlichkeit von Unternehmen für schwere Völkerrechtsverletzungen. Dass sich das Konzept auf der Rom-Konferenz nicht durchgesetzt hat, steht dem nicht im Weg. Der Blick auf die Verhandlungsgeschichte zeigt, dass seine Ablehnung keine eindeutige Absage an eine internationale Unternehmensstrafbarkeit war; außerdem ging es allein um die Zuständigkeit eines Gerichts, nicht um die Reichweite des materiellen Rechts. Die große Bandbreite an Staaten, die sich dem Konzept der Unternehmensstrafbarkeit verschrieben haben, gepaart mit den internationalen Verträgen und Soft-law-Dokumenten lassen durchaus den Schluss zu, dass sich Unternehmen völkerrechtlich strafbar machen können. Wie so oft, wenn es um den Nachweis neuen Völkergewohnheitsrechts geht, ist der Schluss nicht zwingend. Sollte aber ein Akteur geneigt sein, dem Impuls des Sondergerichts für den Libanon zu folgen, könnte er dies materiellrechtlich überzeugend begründen.

#### IV. Der rechtliche Kontext II: Strafrechtliche Verfolgbarkeit von Unternehmen im Völkerrecht

Die Frage nach der materiellrechtlichen Strafbarkeit von Unternehmen ist strikt von der Verfolgbarkeit von Unternehmen vor internationalen wie nationalen Strafgerichten zu trennen.<sup>46</sup> Gleichzeitig entscheidet sich daran, ob der Impuls des Sondergerichts für den Libanon von diesen wichtigen Akteuren aufgegriffen werden kann. Im

<sup>42</sup> Michael Kelly, *Grafting the Command Responsibility Doctrine Onto Corporate Criminal Liability for Atrocities*, in: Emory IntlLRev 24 (2010-2011), S. 671-696 (689); Garcia (Fn. 2), S. 122.

<sup>43</sup> Andrew Clapham, *The Question of Jurisdiction under International Criminal Law over Legal Persons: Lessons from the Rome Conference on an International Criminal Court*, in: Menno Kamminga/Saman Zia-Zarifi (Hrsg.), *Liability of Multinational Corporations under International Law*, 2000, S. 139-195 (157).

<sup>44</sup> Ebd., S. 147, 157; Garcia (Fn. 2), S. 121 f.

<sup>45</sup> Ebd., S. 122. Zu möglichen Lösungen für dieses Problem s.: Kathryn Haigh, *Extending the International Criminal Court's Jurisdiction to Corporations: Overcoming Complementarity Concerns*, in: AustralianJHRights 14 (2008), S. 199-219; Joanna Kyriakakis, *Corporations and the International Criminal Court: The Complementarity Objection Stripped Bare*, in: Criminal Law Forum 19 (2008), S. 115-151.

<sup>46</sup> Nerlich (Fn. 39); Köster (Fn. 10), S. 182 f.

Folgenden sollen daher die Zuständigkeiten internationaler und nationaler Gerichte für Völkerrechtsverbrechen von Unternehmen ausgewertet werden.

### 1. Internationale Strafgerichte

Die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes ist, wie auch schon beim Jugoslawien-Tribunal und dem Rwanda-Tribunal,<sup>47</sup> durch Art. 25 (1) des Rom-Statuts auf natürliche Personen beschränkt. Eine Verfolgung juristischer Personen ist damit nicht möglich.

Anders sieht es bei den hybriden Gerichten in Sierra Leone, Kambodscha und – natürlich – dem Libanon aus. Ihre Zuständigkeit *ratione personae* ist auf „Personen“,<sup>48</sup> bzw. im Fall der außerordentlichen Kammern an den Gerichten Kambodschas, auf die „ranghöchsten Führer des Demokratischen Kampuchas und die Hauptverantwortlichen für die begangenen Verbrechen“<sup>49</sup> beschränkt. Diese Formulierungen schließen juristische Personen nicht von vornherein aus.

Die Statute der Sondergerichte für Sierra Leone und den Libanon sind allerdings gegendert, was bei geschlechtslosen juristischen Personen unnötig ist.<sup>50</sup> Das Sondergericht für den Libanon verwarf dieses Argument mit Verweis auf die nicht gegenderten ebenfalls authentischen Versionen des Statuts auf Arabisch und Französisch<sup>51</sup> und damit durch eine Argumentation, die den anderen Gerichten nicht offen steht. Auch unabhängig von den anderssprachigen Texten hat das Gendern aber seine Berechtigung, da neben juristischen Personen auch natürliche Personen vom Statut gemeint sind, sodass das Bestreben nach einer

diskriminierungsfreien Sprache weiter begründet ist.

In Regel 2 der Beweis- und Verfahrensregeln des Sondergerichts für den Libanon werden Opfer als natürliche Personen definiert, was dafür spricht, dass die Verwendung des Wortes „Person“ im gesamten restlichen Text natürliche und juristische Personen umfassen soll.<sup>52</sup> Problematisch ist hier jedoch, dass die Beweis- und Verfahrensregeln durch das Gericht selbst erstellt werden. Weil sie damit von einem anderen Normgeber stammen als das Statut, können sie nur schwer zur Auslegung des Statuts herangezogen werden.

Überzeugender ist das Argument, dass die Statute der hybriden Gerichte im Gegensatz zu den bisherigen rein internationalen Strafgerichten keinen Artikel enthalten, der die Zuständigkeit explizit auf natürliche Personen beschränkt.

Gegen eine Zuständigkeit der hybriden Gerichte spricht allerdings recht deutlich, dass sie für sämtliche Kernverbrechen lediglich Gefängnisstrafen verhängen können, was für juristische Personen offensichtlich nicht in Frage kommt.<sup>53</sup> Nur für den Missbrauch des Gerichts können auch eigenständige Geldbußen verhängt werden. Sollten hierfür Unternehmen verfolgbar sein, wäre die Zuständigkeit der Gerichte *ratione personae* notwendigerweise je nach Delikt unterschiedlich. Wie oben gezeigt, ist dies auf nationaler Ebene zwar nicht ungewöhnlich, auf internationaler Ebene wäre es allerdings ein Novum. Hinzu kommt, dass das Delikt des Missbrauchs des Gerichts erst durch die Beweis- und Verfahrensregeln eingeführt wurde. Diese Regeln können als nieder-rangige Norm keine Zuständigkeit des Gerichts schaffen, die durch das Statut ausgeschlossen ist. Das würde zu der widersinnig anmutenden Konstruktion führen, dass das Statut eine Zuständigkeit *ratione personae*

<sup>47</sup> Art. 6 Statut des Jugoslawien-Tribunals; Art. 5 Statut des Rwanda-Tribunals.

<sup>48</sup> Art. 1 Statut des Sondergerichts für Sierra Leone; Art. 1 Statut des Sondergerichts für den Libanon.

<sup>49</sup> Art. 2 Law on the Establishment of Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia.

<sup>50</sup> Nadia Bernaz, Corporate Criminal Liability Under International Law, in: JIntlCriminalJustice 13 (2015), S. 313–330 (323).

<sup>51</sup> Sondergericht für den Libanon (Fn. 12), § 39.

<sup>52</sup> Ebd., §§ 8, 37.

<sup>53</sup> Art. 24 Statut des Sondergerichts für den Libanon; Art. 38, 39 Law on the Establishment of Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia; Art. 19 Statut des Sondergerichts für Sierra Leone.

für die Kernverbrechen nur für natürliche Personen vorsieht, es aber gleichzeitig dem Gericht freistellt, eine weitere Zuständigkeit für Rechtspflegedelikte zu schaffen. Abgesehen davon, dass sich entsprechende Absichten nicht in den Verhandlungen im Sicherheitsrat niedergeschlagen haben, wäre anzunehmen, dass eine solche Konstruktion deutlicher im Text des Statuts festgehalten worden wäre.<sup>54</sup> Dagegen lässt sich anführen, dass die Zuständigkeit für den Missbrauch des Gerichts dem Gericht inhärent ist und daher nicht erst verliehen werden muss. Im Strafbefehl gegen *New TV* und *Akhbar Beirut* und in der Entscheidung der Beschwerdekammer wurde eine strikte Trennung der Zuständigkeit unter dem Statut und unter den Beweis- und Verfahrensregeln angenommen. Die letztere Zuständigkeit ist bereits umfassender *ratione materiae* und auch *ratione temporis* als die des Statuts, sodass eine Erweiterung der Zuständigkeit *ratione personae* nicht unbedingt fern liegt.<sup>55</sup> Argumentiert wurde auch mit der eigenständigen Funktion des Delikts des Missbrauchs des Gerichts, ein zügiges und faires Verfahren zu gewährleisten.<sup>56</sup> Indes muss die Beweis- und Verfahrensordnung gem. ihrer Regel 3 (A) im Einklang mit dem Geist des Statuts interpretiert werden, sodass eine vollständige Unabhängigkeit nicht angenommen werden kann.

Die Rechtsprechung des Sondergerichts für den Libanon kann nur von den hybriden Gerichten übernommen werden. Für die Kernverbrechen scheint dies aufgrund der beschränkten Sanktionsmöglichkeiten auch bei den hybriden Gerichten ausgeschlossen. Bei Rechtspflegestraftaten begegnet eine solche Zuständigkeit durchgreifenden Be-

denken. Indes ist diese Auslegung nicht zwingend. Andere hybride Gerichte hätten keine größeren interpretatorischen Hürden zu überwinden, als das Sondergericht für den Libanon überwunden hat.

## 2. Nationale Gerichte

Auch vor nationalen Gerichten wird die Frage der Unternehmensstrafbarkeit im Völkerrecht aufgeworfen. Zwar wurden bisher noch keine Strafverfahren gegen Unternehmen wegen Völkerrechtsverbrechen geführt.<sup>57</sup> Es gibt jedoch eine wachsende Zahl an Zivilverfahren, die auf Verletzungen von Völkerrecht, auch Völkerstrafrecht, beruhen. Eine besondere Rolle nehmen dabei Gerichte in den Vereinigten Staaten ein, die über Klagen aufgrund des Alien Tort Statute (ATS) zu entscheiden haben. Dieses Gesetz von 1789 erlaubt Klagen von Ausländern wegen Verletzungen des Völkerrechts. Seit dem Präzedenzfall *Filártiga* von 1980 ist es eines der wichtigsten Instrumente, um Menschenrechtsverletzungen gerichtlich zu verfolgen.<sup>58</sup> Mehrere US-Gerichte beschäftigten sich in diesem Rahmen mit Klagen gegen Unternehmen, auch für Völkerrechtsverbrechen. Dabei nahmen sie mehrheitlich eine Bindung von Unternehmen an die Völkerstrafatbestände an, zum Teil ohne dieses Problem überhaupt zu diskutieren.<sup>59</sup> In anderen Staaten ist die Rechtsprechung weniger ausgeprägt, auch weil höhere rechtliche Hürden bestehen.<sup>60</sup>

<sup>54</sup> *Sondergericht für den Libanon*, Appeals Panel in the Case of *New TV S.A.L.* and *Karma Mohamed Tahsin al Kayat*, Case-No.: STL-14-05/PT/CJ, Decision on Interlocutory Appeal Concerning Personal Jurisdiction Contempt Proceedings Judge, Dissenting Opinion of Judge Akoum, § 4.

<sup>55</sup> *Sondergericht für den Libanon* (Fn. 25), § 66.

<sup>56</sup> *Sondergericht für den Libanon*, The Contempt Judge in the Case Against *Akhbar Beirut S.A.L.* and *Ibrahim Mohamed al Amin*, Case-No.: STL-14-06/1/CJ, Decision in Proceedings for Contempt With Orders in Lieu of Indictment, § 24; *Sondergericht für den Libanon* (Fn. 12), § 42.

<sup>57</sup> *Wolfgang Kaleck/Miriam Saage-Maß*, Corporate Accountability for Human Rights Violations Amounting to International Crimes: The Status Quo and its Challenges, in: *JIntlCriminalJustice* 8 (2010), S. 699–724 (701).

<sup>58</sup> *Katherine Gallagher*, Civil Litigation and Transnational Business: An Alien Tort Statute Primer, in: *JIntlCriminalJustice* 8 (2010), S. 745–767 (748).

<sup>59</sup> Ebd., 752 ff.; *Köster* (Fn. 10), 185 ff.

<sup>60</sup> *European Center for Constitutional and Human Rights*, Business and Human Rights – European Cases Database, S. 3, [https://www.ecchr.eu/en/our\\_work/business-and-human-rights/publications.html](https://www.ecchr.eu/en/our_work/business-and-human-rights/publications.html) (letzter Zugriff am 27. Juli 2017); für eine Übersicht von Fällen weltweit, die Menschenrechtsverletzungen von Unternehmen zum Gegenstand haben s.: *Jennifer Zerk*, Corporate liability for gross human rights abuses – Towards a fairer and more effective system of domestic

Es gibt allerdings Fälle in Großbritannien und den Niederlanden, die in eine ähnliche Richtung deuten, auch wenn sie bisher noch kein völkerstrafrechtlich relevantes Verhalten zum Gegenstand hatten.<sup>61</sup> Strafanzeigen in Belgien, Frankreich und der Schweiz gegen Unternehmen wegen Völkerrechtsverbrechen blieben zwar erfolglos, scheiterten allerdings nicht an Zuständigkeitsfragen.<sup>62</sup>

Trotzdem bleiben nationale Gerichte insgesamt eher zurückhaltend hinsichtlich einer Unternehmensstrafbarkeit für Völkerrechtsverbrechen. Sämtliche erfolgreiche Prozesse waren zivilrechtlicher Natur und der Hauptansatzpunkt für Klagen dieser Art, der US-amerikanische ATS, wurde vom Supreme Court in der Entscheidung *Kiobel*<sup>63</sup> deutlich geschwächt.<sup>64</sup>

### 3. Zwischenfazit

Vor dem IStGH ist eine Verfolgung juristischer Personen schlicht ausgeschlossen. Bei den hybriden Gerichten stellt sich die Frage, ob sie bereit sind, interpretatorische Hürden

---

law remedies (Independent expert study by Dr Jennifer Zerk), S. 117 ff., <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/DomesticLawRemedies/StudyDomesticLawRemedies.pdf> (letzter Zugriff am 27. Juli 2017).

<sup>61</sup> Mahdev Mohan, *The Road to Song Mao: Transnational Litigation from Southeast Asia to the United Kingdom*, in: *AJIL Unbound 2014* (Web Exclusive), S. 30–36 (30); Nicola Jägers/Katinka Jesse/Jonathan Verschuuren, *The Future of Corporate Liability for Extraterritorial Human Rights Abuse: The Dutch Case Against Shell*, in: *AJIL Unbound 2014* (Web Exclusive), S. 36–41 (36).

<sup>62</sup> Jan Wouters/Cedric Ryngaert, *Litigation for Overseas Corporate Human Rights Abuses in the European Union: The Challenge of Jurisdiction*, in: *GeorgeWashingtonIntlLRev* 40 (2008–2009), S. 939–975 (969f.); Argor-Heraeus investigation (re Dem. Rep. of Congo); <https://business-humanrights.org/en/argor-heraeus-investigation-re-dem-rep-of-congo> (letzter Zugriff am 27. Juli 2017).

<sup>63</sup> Christian Gammel, *Die Durchsetzung von Menschenrechten vor US-Gerichten nach dem Kiobel-Urteil*, in: *MRM I/2014*, S. 32–41.

<sup>64</sup> Miriam Saage-Maß/Leander Beinlich, *Das Ende der Menschenrechtsklagen nach dem Alien Tort Statute? Ein Kommentar zum Kiobel-Urteil und seinen Auswirkungen*, in: *Kritische Justiz* 48 (2015), S. 146–158.

ähnlich dem Sondergericht für Libanon zu überwinden. Die geringsten Hürden haben nationale Gerichte zu überwinden, da ihre Zuständigkeit in großen Teilen unbestritten auch für juristische Personen besteht. Die Schwierigkeit liegt hier eher an der Zurückhaltung, die nationale Gerichte bisher bei der Verfolgung von Völkerrechtsverbrechen üben. Trotzdem existieren nationale und internationale Akteure, die den Impuls des Sondergerichts für den Libanon – wenn auch nicht ohne Schwierigkeiten – aufnehmen könnten. Nicht zu vergessen sind natürlich politische Akteure auf nationaler und internationaler Ebene, die in ihren Entscheidungen und ihrem Agenda Setting zumindest formal unbeschränkter sind.

### V. Auswertung

Es stellt sich nach alledem die Frage, welche Auswirkungen die Urteile *New TV und Akhbar Beirut* auf das Völkerstrafrecht haben werden. Dies hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, die an dieser Stelle nicht vollständig analysiert werden können und deren Einfluss zum Teil noch nicht absehbar ist. Letztlich kommt es darauf an, inwieweit relevante Akteure den Impuls des Sondergerichts für den Libanon aufnehmen und ihm so zu einem größeren Einfluss verhelfen.

Dabei darf allein der Fakt, dass ein internationales Gericht die Strafbarkeit von Unternehmen angenommen hat, in seiner Wirkung nicht unterschätzt werden. Urteile internationaler Gerichte genießen eine besondere Autorität im Völkerrecht und haben bestimmte Rechtsgebiete häufig entscheidend geprägt.<sup>65</sup> Der US-amerikanische 2nd Circuit Court of Appeals verwarf die Klage in seiner *Kiobel*-Entscheidung mit der Begründung, dass das Völkerrecht *niemals* Unternehmen zur Verantwortung für Rechtsverletzung gezogen habe (Kursivschreibung im Origin-

---

<sup>65</sup> Robert Jennings, *The Judiciary, International and National, and the Development of International Law*, in: *Int&CompLQ* 45 (1996), S. 1–12 (8f.); Darril Robinson/Gilian MacNeil, *The Tribunals and the Renaissance of International Criminal Law: Three Themes*, in: *AJIL* 110 (2016), S. 191–211.

nal).<sup>66</sup> Derart einfach lassen sich Verfahren gegen Unternehmen für Verletzungen von Völkerstrafrecht nun nicht mehr beenden. Dass das Sondergericht seine ursprüngliche Entscheidung, Unternehmen zu verfolgen, kurz darauf in einem zweiten Fall bestätigte, verstärkt die Wirkung der neuen Rechtsprechungslinie natürlich noch. Hinzu kommt, dass in den letzten Jahren das Thema der Verantwortlichkeit von Unternehmen für Völkerrechtsverletzungen eine starke Zuwendung in der Wissenschaft und Praxis erfahren hat.<sup>67</sup> Die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen treiben das Thema ebenfalls voran.<sup>68</sup> Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte die Entwicklung mit den Ruggie-Prinzipien, die von vielen Staaten momentan durch nationale Aktionspläne umgesetzt werden.<sup>69</sup> In diesem Kontext geht es zwar vordergründig nicht um Völkerstrafrecht. Es zeigt aber, dass das Thema als relevant empfunden wird und rechtliche Innovationen damit auf einen fruchtbaren Boden fallen können.

Gleichzeitig existieren verschiedene limitierende Faktoren, die einem Einfluss der Entscheidungen des Sondergerichts in *New TV* und *Akhbar Beirut* entgegenstehen. Dabei spielen institutionelle Faktoren, der Gang des Verfahrens, die Argumentation in den Urteilen selbst und die Beschränkungen anderer Akteure eine Rolle.

<sup>66</sup> *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum Co.* (621 F3d 111, 120 (2d. Cir. 2010)).

<sup>67</sup> Für einen groben Überblick über die wissenschaftliche Debatte s.: *Peter Muchlinski*, *Corporations in International Law*, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max-Planck Encyclopedia of Public International Law*, Online Edition, §§ 30 ff. Die Relevanz des Forschungsgebiets lässt sich auch daran erkennen, dass 2016 die erste Ausgabe des *Business and Human Rights Journal* herausgegeben wurde.

<sup>68</sup> *Jena Martin Amerson*, "The End of the Beginning?" A Comprehensive Look at the U.N.'s Business and Human Rights Agenda From a Bystanders Perspective, in: *Fordham Corporate & Financial L* 17 (2012), S. 871-941; *John Ruggie*, *Business and Human Rights: The Evolving International Agenda*, in: *AJIL* 101 (2007), S. 819-840; <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/BusinessIndex.aspx> (letzter Zugriff am 27. Juli 2017).

<sup>69</sup> <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx> (letzter Zugriff am 27. Juli 2017).

## 1. Institutionelle Beschränkungen

Das Sondergericht für den Libanon weist institutionelle Besonderheiten gegenüber anderen internationalen Strafgerichten auf, die eine Rezeption seiner Urteile erschweren. Es hat zum einen eine äußerst begrenzte Zuständigkeit, da es nur Verfahren im Zusammenhang mit dem Attentat auf den ehemaligen libanesischen Ministerpräsidenten Hariri führen kann.<sup>70</sup> Dies beschränkt das Gericht auf einen eng umgrenzten rechtlichen Bereich, der die Kernverbrechen nicht umfasst, was die Chancen auf einen großen Einfluss im Bereich des Völkerstrafrechts mindert.

Der Einfluss des Gerichts wird noch stärker dadurch limitiert, dass es gem. Art. 2 seines Statuts kein materielles Völkerstrafrecht, sondern nur libanesisches Strafrecht anwendet. Zwar sollen die Beweis- und Verfahrensregeln unter Berücksichtigung des Völkerstrafrechts aufgestellt und ausgelegt werden,<sup>71</sup> sodass das Gericht durchaus völkerrechtliche Relevanz hat. Der eigentliche Kern seiner Arbeit dreht sich aber um nationales Recht. Dies schlägt sich auch in den Urteilen des Gerichts nieder, in denen mehrfach die starke Verbindung zum libanesischen Recht betont wird.<sup>72</sup> Dementsprechend ist eine einflussreiche Rezeption seiner Urteile zwar möglich, im Vergleich mit anderen internationalen Strafgerichten aber erschwert.

## 2. Verfahren

Auch der Verfahrensgang könnte die Wirkung der Urteile schmälern, war er doch von starker Uneinigkeit innerhalb des Gerichtes und von teils heftigen argumentati-

<sup>70</sup> Art. 1 Statut des Sondergerichts für den Libanon.

<sup>71</sup> Art. 28 (2) Statut des Sondergerichts für den Libanon; Regel 3 der Verfahrens- und Beweisordnung.

<sup>72</sup> *Sondergericht für den Libanon* (Fn. 12), § 59; *Sondergericht für den Libanon* (Fn. 25), § 26; *Sondergericht für den Libanon*, The Appeals Panel in the Case Against *Akhbar Beirut S.A.L.* and Ibrahim Mohamed Ali Al Amin, Case No.: STL-14-06/PT/AP/AR126.1, Decision on Interlocutory Appeal Concerning Personal Jurisdiction in Contempt Proceedings, §§ 59, 68.

ven Auseinandersetzungen zwischen den Instanzen geprägt.

Schon die Entscheidung der Berufungskammer, das Urteil zur Zuständigkeit aus erster Instanz im Fall *New TV* aufzuheben, erging nicht einstimmig. Richter Akoum verfasste eine ausführliche abweichende Meinung.<sup>73</sup> Dies ist natürlich kein ungewöhnlicher Vorgang, es fügt sich aber in ein Bild der Uneinigkeit und des offenen Streits, den das Sondergericht in den Fällen *New TV* und *Akhbar Beirut* abgab:

Während Richter Lettieri in der Entscheidung über die Begründetheit im Fall *New TV* keine Kritik an der Berufungskammer übte, holte er dies in seiner erstinstanzlichen Entscheidung im Parallelverfahren *Akhbar Beirut* mit deutlichen Worten nach. Er verweigerte der Berufungskammer nicht nur die Gefolgschaft, indem er ihr Urteil für das Verfahren gegen *Akhbar Beirut* für nicht bindend erklärte und die Zuständigkeit für juristische Personen erneut verneinte.<sup>74</sup> In einer ausführlichen Besprechung des Urteils der Berufungskammer legte er noch einmal in drastischen Worten dessen Schwachpunkte dar. Dabei bezichtigte er die Berufungskammer, gegen fundamentale Prinzipien des Völkerstrafrechts und gegen die Rechte des Angeklagten zu verstoßen<sup>75</sup> und zitierte Henry Campbell Black mit den Worten: *“When [judicial decisions] are [...] palpably erroneous and plainly productive of injustice, they should be overruled [...]”*.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Sondergericht für den Libanon (Fn. 53).

<sup>74</sup> Er stellte entscheidend darauf ab, dass die in den Verfahren mitangeklagten natürlichen Personen unterschiedliche Stellungen in den jeweiligen Medienunternehmen hatten. Während in *New TV* die stellvertretende Leiterin des Politik- und Nachrichtenressorts des Senders auf der Anklagebank saß, wurde in *Akhbar Beirut* der Chefredakteur angeklagt. Richter Lettieri folgerte daraus, dass wegen der herausgehobenen Stellung des Chefredakteurs eine Anklage auch des Unternehmens unnötig sei.

<sup>75</sup> Sondergericht für den Libanon, *The Contempt Judge in the Case Against Akhbar Beirut S.A.L. and Ibrahim Mohamed Ali Al Amin*, Case No.: STL-14-06/PT/CJ, Decision on Motion Challenging Jurisdiction, § 62.

<sup>76</sup> Ebd., § 74.

Auch Richter Akoum dokumentierte erneut seinen Widerstand gegen die erweiterte Zuständigkeit in einer abweichenden Meinung im endgültigen Urteil der Berufungskammer im Fall *New TV*, auch wenn es darauf nach seiner eigenen Aussage für das Urteil nicht mehr ankam.<sup>77</sup> Erst in der Berufungsentscheidung zur Zuständigkeit des Gerichts im Fall *Akhbar Beirut* gelangte die Berufungskammer zu einem einheitlichen Standpunkt, weil Richter Akoum ihr in diesem Fall nicht angehörte.

Auch wenn Meinungsverschiedenheiten innerhalb eines Gerichtes nicht ungewöhnlich sind, schwächt eine derartig starke, nach außen getragene Zerrissenheit die Autorität einer Entscheidung und macht sie in zukünftigen Verfahren angreifbarer. In den Verfahren wurde deutlich, dass die Rechtsprechung nicht vom Gericht als Ganzem getragen wurde und damit bis zu einem gewissen Grad auch von der zufälligen Besetzung der Berufungskammer abhing.

### 3. Urteil

Mehrere Faktoren hinsichtlich des Urteils mindern dessen Wert als Präzedenzfall. Zunächst wurden keine Kernverbrechen, sondern nur der Missbrauch des Gerichts verhandelt. Ein Unternehmen wegen Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder Aggression anzuklagen, nimmt sich demgegenüber wesentlich schwerwiegender und prozessual anspruchsvoller aus. Die Annahme einer Zuständigkeit für Unternehmen beruht zudem auf Besonderheiten des Delikts des Missbrauchs des Gerichts. Da es sich um eine ungeschriebene, inhärente Zuständigkeit handelt, die vor allem der Sicherung der Effektivität der Arbeit des Gerichts dient, nahm das Sondergericht an, dass es hier über die Befugnisse aus seinem

<sup>77</sup> Sondergericht für den Libanon, Appeals Panel in the Case Against *New TV S.A.L. and Karma Mohamed Tahsin al Kayat*, Case-No.: STL-14-05/A/AP, Judgment on Appeal, Separate Opinion of Judge Walid Akoum Concurring in Result, § 2.

Statut hinausgehen könne.<sup>78</sup> Eine ähnliche Argumentation, die stark auf die weite ungeschriebene Zuständigkeit und Effektivitätsgesichtspunkte eingeht, ist für Kernverbrechen kaum vorstellbar.

Auch spielte das libanesische Recht eine tragende Rolle für die Annahme der Zuständigkeit für Unternehmen. Bereits der Strafbefehl argumentierte, dass es bizarr wäre, wenn keine Unternehmen vor dem Sondergericht für den Libanon angeklagt werden können, wenn dies vor nationalen libanesischen Gerichten ohne Weiteres möglich sei.<sup>79</sup> Letztlich beruht sowohl die Annahme der Zuständigkeit als auch die Begründung der Urteile erster und zweiter Instanz auf nationalem Recht. Zwar setzt sich das Gericht ausführlich mit der Staatenpraxis und völkerrechtlichen Quellen zur Unternehmensstrafbarkeit auseinander. Die Berufungskammer schließt diesen Abschnitt aber nur mit dem Ergebnis, dass eine völkergewohnheitsrechtliche Unternehmensstrafbarkeit zumindest kurz vor dem Entstehen sei.<sup>80</sup> Eine Norm, die Staaten zur Ahndung völkerrechtlicher Verbrechen von Unternehmen verpflichte, existiere jedenfalls nicht.<sup>81</sup> Richter Lettieri stellte im Urteil zur Begründetheit in *New TV* fest, dass das Völkerrecht, selbst wenn es eine Unternehmensstrafbarkeit kenne, jedenfalls keinerlei Prinzipien vorsehe, um sie gerichtlich umzusetzen. Insbesondere fehle es an Zurechnungsnormen für Handlungen natürlicher Personen, sodass auf libanesisches Recht zurückgegriffen werden müsse.<sup>82</sup> Dies wurde von der Berufungskammer bestätigt.<sup>83</sup>

Damit argumentiert das Sondergericht zwar für eine völkerrechtliche Unternehmens-

<sup>78</sup> *Sondergericht für den Libanon* (Fn. 12), §§ 42, 72 ff.

<sup>79</sup> *Sondergericht für den Libanon* (Fn. 25), § 26.

<sup>80</sup> *Sondergericht für den Libanon* (Fn. 12), § 67.

<sup>81</sup> Ebd., § 59.

<sup>82</sup> *Sondergericht für den Libanon*, The Contempt Judge in the Case Against *Al Jadeed S.A.L./New TV S.A.L. (N.T.V.)* and Karma Mohamed Tahsin Al Khayat, Case-No.: STL-14-05/T/CJ, Judgment, §§ 61–67.

<sup>83</sup> *Sondergericht für den Libanon*, Appeals Panel in the Case Against *New TV S.A.L. and Karma Mohamed Tahsin al Kayat*, Case-No.: STL-14-05/A/AP, Judgment on Appeal, §§ 191 ff.

strafbarkeit. An entscheidenden Stellen kommt es aber nicht zu einer endgültigen Entscheidung und zieht sich auf das nationale libanesische Recht zurück. So unterbleibt die definitive Feststellung, dass eine völkerrechtliche Unternehmensstrafbarkeit existiert und selbst wenn dies der Fall sein sollte, kann sie laut dem Sondergericht noch nicht vor Gericht angewandt werden.

#### 4. *Beschränkung anderer Akteure*

Andere Strafgerichte können wie oben dargelegt gar nicht oder nur schwer die Rechtsprechung des Sondergerichts übernehmen. Der IstGH ist auf die Verfolgung natürlicher Personen beschränkt. Die Außerordentlichen Kammern in Kambodscha haben ähnliche interpretatorische Hürden zu überwinden wie das Sondergericht für den Libanon,<sup>84</sup> haben aber bisher noch keine Anstalten gemacht, denselben Weg einzuschlagen. Andere internationale Strafgerichte haben ihre Arbeit mittlerweile entweder beendet, oder einem Residualmechanismus übertragen, der hauptsächlich bestehende Fälle fortführt. Juristische Innovationen sind hier wohl nicht zu erwarten. Damit bleibt die Fortentwicklung des Völkerstrafrechts in dieser Hinsicht vor allem nationalen Gerichten und politischen Akteuren vorbehalten. Ob sie dies tun werden, wird die Zukunft zeigen.

## VI. Fazit

Die Urteile des Sondergerichts für den Libanon sind historisch und können eine wichtige Rolle für die Entwicklung einer Unternehmensstrafbarkeit im Völkerrecht spielen. Diese Entwicklung würde eine Stütze in der parallelen menschenrechtlichen und politischen Diskussion finden, die für eine stärkere Verantwortlichkeit von Unternehmen in einer globalisierten Wirtschaft wirbt. Die Wirkung der Urteile ist aber durch bestimmte Faktoren beschränkt, die ihren Impuls entscheidend schwächen könnten. Die wichtigsten Faktoren sind dabei die große Rolle, die das libanesische

<sup>84</sup> S. o. IV.1.

Recht für das Gericht und die Urteile spielt, der Fakt, dass sich das Gericht nicht zu einer uneingeschränkten Annahme einer gerichtlich verwendbaren völkerrechtlichen Unternehmensstrafbarkeit durchringen konnte und die Beschränkungen denen wichtige Akteure im Völkerstrafrecht unterliegen.

Letztlich liegt es vor allem an nationalen Gerichten und politischen Akteuren, die Rechtsentwicklung voranzutreiben. Nationale Gerichte haben sich in der Vergangenheit in dieser Hinsicht eher zurückhaltend gezeigt. Politische Akteure könnten aber angesichts der aufkommenden Diskussion um Unternehmensverantwortung geneigter sein, das Thema aufzugreifen. Fraglich ist hier eher, ob ein dezidiert völkerstrafrechtlicher Fokus zu erwarten ist.

Ob die Urteile *New TV* und *Akhbar Beirut* als Beginn einer völkerstrafrechtlichen Verantwortung für Unternehmen gelten werden, lässt sich damit noch nicht absehen. Zweifel sind aber angebracht.

## Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2016 – Teil I: Staatenberichte

Johanna Weber

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Allgemeines aus dem Jahre 2016
- III. Staatenberichtsverfahren

#### I. Einführung

Dieser Beitrag führt die Berichterstattung über die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen (im Folgenden Ausschuss) fort.<sup>1</sup>

Der Menschenrechtsausschuss ist ein Quasi-Justizorgan der Vereinten Nationen, der sich mit der Einhaltung der Normen des Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (im Folgenden Zivilpakt)<sup>2</sup> beschäftigt. Der Zivilpakt wurde am 16. Dezember 1966 in New York geschlossen und verbürgt die Menschenrechte der ersten Generation. Am 23. März 1976 trat er mit der 35. Ratifikation in Kraft. Die Umsetzung der Normen ist zum Großteil der Staaten selbst überlassen und wird ergänzt durch ein vertragsbasiertes Berichtssystem. Staaten, die den Zivilpakt unterzeichnet haben, sind aufgefordert in regelmäßigen Abständen Bericht zu erstatten über die Umsetzung und Einhaltung der Menschenrechte in ihrer Jurisdiktion. Dazu wurde gemäß Artikel 28 Abs. 1 bestimmt, einen Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee) einzurichten, der aus 18 Mitgliedern, die

Angehörige der Vertragsstaaten sind, bestehen soll. Die Mitglieder werden durch die Vertragsstaaten auf eine Amtszeit von vier Jahren gewählt und dienen in ihrer persönlichen Eigenschaft. Rechtliche Erfahrung ist nicht zwingend, aber ratsam, jedoch sollen die Personen von hohem sittlichen Ansehen sein und über eine anerkannte Kompetenz im Bereich Menschenrechte verfügen. Es gibt keine explizite Quotenregelung, weder im Hinblick auf Regionen noch hinsichtlich Frauen, jedoch die Empfehlung in Art. 31 bei der Wahl des Ausschusses auf eine ausgeglichene geographische Verteilung der Mitglieder und der Repräsentanz unterschiedlicher Kulturformen und Rechtssysteme Bedacht zu nehmen.

Zum obligatorischen Staatenberichtsverfahren nach Art. 40 kommen noch das fakultative Staatenbeschwerdeverfahren nach Art. 41, von dem bislang noch kein Gebrauch gemacht wurde<sup>3</sup>, und das Individualbeschwerdeverfahren, welches im 1. Fakultativprotokoll zum Zivilpakt (im Folgenden FP I)<sup>4</sup> geregelt ist. Ergänzend gibt der Ausschuss Empfehlungen zur Auslegung und Konkretisierung der im Zivilpakt verbürgten Rechte in Form von Allgemeinen Bemerkungen (“General Comments”) an die Mitgliedstaaten. Bis dato wurden auf Grundlage von Art. 40 Abs. 4 35 “General Comments” erlassen, die sich an alle Vertragsstaaten richten und bei der Interpretation und Umsetzung einzelner Normen behilflich sein sollen und zugleich als Be-

<sup>1</sup> Siehe zur Berichterstattung über das Jahr 2015: *Pascal Nängler*, Bericht über die Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen im Jahre 2015 – Teil I: Staatenberichte, in: MRM 2016, S. 65–83.

<sup>2</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, UNTS Bd. 999, S. 171; BGBl. 1973 II, S. 1524. Alle im Folgenden genannten Artikel sind, sofern nicht ausdrücklich anders bezeichnet, solche des Zivilpaktes.

<sup>3</sup> Stand: Juli 2017, <http://www.ohchr.org/EN/HR-Bodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx#interstate> (letzter Zugriff am 12. Juli 2017).

<sup>4</sup> Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights vom 16. Dezember 1966. UNTS Bd. 999, S. 302; BGBl. 1992 II, S. 1247.

wertungsmaßstab durch den Ausschuss herangezogen werden können.<sup>5</sup>

Die regelmäßigen Sitzungen des Ausschusses finden gemäß Regel 2 Nr. 1 der Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses (im Folgenden VerfO)<sup>6</sup> drei Mal pro Jahr in New York oder Genf statt. 2016 wurden diese Treffen während der 116. Sitzung vom 7. bis 31. März, der 117. Sitzung vom 20. Juni bis 15. Juli sowie der 118. Sitzung vom 17. Oktober bis 4. November – allesamt in Genf – abgehalten.

## II. Allgemeines aus dem Jahre 2016

Im Jahre 2016 sind keine weiteren Staaten dem Zivilpakt beigetreten, so dass dieser in 168 Staaten<sup>7</sup> gilt. Ein Beitritt zum FP I erfolgte ebenfalls nicht, daher können Individualbeschwerden gegen 115 Vertragsstaaten durchgeführt werden. Dem 2. Fakultativprotokoll (im Folgenden FP II)<sup>8</sup> vom 15. Dezember 1989, das die Abschaffung der Todesstrafe zum Ziel hat, sind 2016 Togo und die Dominikanische Republik beigetreten, so dass dieses nun für 83 Vertragsstaaten gilt.

Auf dem 35. Treffen der Mitgliedstaaten am 23. Juni 2016 wurden sechs neue Mitglieder in den Ausschuss gewählt: Tania María Abdo Rocholl (Paraguay), Ilze Brands Kehris (Lettland), Christof Heyns (Südafrika), Bamariam Koita (Mauritanien), Marcia V. J. Kran (Kanada) und José Manuel Santos Pais (Portugal).

Margo Waterval (Suriname) wurde zur neuen Vorsitzenden des Menschenrechtsausschusses gewählt.

<sup>5</sup> Siehe dazu *David Roth-Isigkeit*, Die General Comments des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen – ein Beitrag zur Rechtsentwicklung im Völkerrecht, in: MRM 2012, S. 196–210.

<sup>6</sup> Rules of Procedure of the Human Rights Committee in der Fassung vom 11. Januar 2012, UN-Dok. CCPR/C/3/Rev.10.

<sup>7</sup> Stand: 31. Dezember 2016.

<sup>8</sup> Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty vom 15. Dezember 1989, UNTS Bd. 1642, S. 414; BGBl. 1992 II, S. 391.

Während allen Sitzungen im Jahre 2016 hat sich der Ausschuss weiter mit dem Entwurf der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36<sup>9</sup> zu Art. 6 des Zivilpaktes, dem Recht auf Leben, beschäftigt. Die Ausarbeitung wurde bisher noch nicht abgeschlossen.

## III. Staatenberichtsverfahren

### 1. Einführung

Der verpflichtende Erstbericht (initial report) muss gemäß Art 40 Abs. 1 lit. a ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Zivilpaktes vorgelegt werden. Anschließend folgen periodische Berichte (periodic reports), die nach Aufforderung durch den Ausschuss einzureichen sind und je nach Menschenrechtslage im Schnitt alle 3 bis 5 Jahre vorzulegen sind. Trotz dieser Vorgabe sind Staaten regelmäßig in Verzug, weshalb der Ausschuss nach Regel 70 VerfO die Menschenrechtslage auch ohne Vorlage eines Erst- oder Folgeberichts untersuchen kann.<sup>10</sup> Im Staatenbericht wird dargelegt, welche Maßnahmen zur Gewährleistung der Rechte des Zivilpaktes getroffen wurden.<sup>11</sup> Dazu wurde ein vereinfachtes Berichtsverfahren eingeführt<sup>12</sup>, indem der Vertragsstaat eine Liste mit relevanten Themen ("list of issues prior to reporting" (LOIPR)) erhält. Daraus ergibt sich zum einen eine Leitlinie zum Verfassen ihres Berichts, zum anderen sind die Staaten dann von der zusätzlichen Einreichung

<sup>9</sup> Draft General Comment No. 36 – Article 6: Right to life vom 2. September 2015, UN-Dok. CCPR/C/GC/R.36/Rev.2.

<sup>10</sup> Zuletzt hat der Ausschuss 2013 von dieser Regel Gebrauch gemacht. In Ermangelung eines ersten Staatenberichts von Belize, welcher nach dem Beitritt zum Pakt am 9. September 1996 seit dem 9. Oktober 1997 fällig war, beurteilte der Ausschuss die Menschenrechtslage auf Grundlage von Regel 70 VerfO (UN-Dok. CCPR/C/BLZ/CO/1 vom 26. April 2013).

<sup>11</sup> Siehe näher zum Staatenberichtsverfahren: Consolidated Guidelines for State Reports under the International Covenant on Civil and Political Rights vom 26. Februar 2001, UN-Dok. CCPR/C/66/GUI/Rev.2; *Theodor Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2010, Rn. 747 ff.

<sup>12</sup> Siehe im Detail: UN-Dok. CCPR/C/99/4 vom 29. September 2010.

einer schriftlichen Antwort in Bezug auf die Themenliste befreit. Sodann wird in der Task Force, die aus 3–5 Mitgliedern besteht, eine Liste an Fragen zu Problemen (list of issues) erstellt, die – am Besten schriftlich – zu Beginn der Sitzung beantwortet werden sollen. Im Anschluss beginnt die Erörterung im Rahmen eines konstruktiven Dialogs mit den Delegierten des betreffenden Staates. Die Ergebnisse des Berichtsverfahrens fasst der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen (concluding observations) zusammen, die zunächst mit den positiven Aspekten beginnen und dann Punkte der Besorgnis sowie Empfehlungen zu deren Bekämpfung thematisieren. Einige Punkte werden am Ende der Bemerkungen herausgestellt und der Staat dazu aufgefordert über Fortschritte in diesem Bereich bereits innerhalb eines Jahres zu berichten (sog. Follow-up-Verfahren). Die Auswertung erfolgt durch einen Sonderberichterstatter.

## 2. *Abschließende Bemerkungen zu den einzelnen Staatenberichten*

Im Berichtszeitraum 2016 setzte sich der Menschenrechtsausschuss während seiner drei Sitzungen mit der Menschenrechtssituation von 21 Vertragsstaaten auseinander. Zum Schwerpunkt der folgenden Zusammenfassung wurden jene Punkte der Abschließenden Bemerkungen gemacht, die der Ausschuss auch zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens gewählt hat.

### – 116. Sitzung –

Die 116. Sitzung des Ausschusses fand im Zeitraum vom 7. März bis 31. März 2016 in Genf statt und behandelte die Staatenberichte von Costa Rica, Namibia, Neuseeland, Ruanda, Slowenien, Südafrika und Schweden.

#### *Costa Rica*

Der sechste Bericht von Costa Rica<sup>13</sup> war Gegenstand der 116. Sitzung. In den Ab-

schließenden Bemerkungen<sup>14</sup> begrüßte der Ausschuss zahlreiche Maßnahmen, die im Beobachtungszeitraum gesetzt wurden. Darunter zählen die Anpassung der Verfassung, um den pluralistischen und multi-ethnischen Charakter des Landes widerzuspiegeln und die Verabschiedung diverser Gesetze, wie jene gegen Menschenhandel, betreffend Migranten und Ausländer, ein Erlass in Bezug auf Flüchtlinge und Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassismus. Zudem trat Costa Rica einigen internationalen Verträgen bei: dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (Konvention gegen Verschwindenlassen)<sup>15</sup>, dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung<sup>16</sup> (Behindertenrechtskonvention) einschließlich des Fakultativprotokolls<sup>17</sup>, sowie dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren<sup>18</sup> und dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>19</sup>.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 10, 18 und 42.

Punkt 10 thematisiert das Recht auf Nicht-diskriminierung. Trotz der Bemühungen zur Verbesserung der Situation besteht weiterhin eine strukturelle Diskriminierung von indigenen und afrikanischen Bevölkerungstei-

<sup>14</sup> UN Dok. CCPR/C/CRI/CO/6 vom 21. April 2016.

<sup>15</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance vom 20. Dezember 2006, UN-Dok. A/61/488; BGBl. 2009 II, S. 933.

<sup>16</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities vom 13. Dezember 2006, UNTS Bd. 2515, S. 3; BGBl. 2008 II, S. 1419.

<sup>17</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities vom 3. Mai 2008, UN-Dok. A/61/611; BGBl. 2008 II, S. 1419.

<sup>18</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure vom 19. Dezember 2011, UN-Dok. A/RES/66/138; BGBl. 2012 II, S. 1546.

<sup>19</sup> Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights vom 10. Dezember 2008, UN-Dok. A/RES/63/117; UNTS Vol. 2922.

<sup>13</sup> UN Dok. CCPR/C/CRI/6 vom 4. Juli 2014.

len, welche den Zugang zu Bildung, Arbeit und Wohnen erschwert. Diese Stigmatisierung betrifft auch Migranten, Flüchtlinge und Personen mit Behinderungen. Eine gesetzliche Grundlage, die alle Arten der Diskriminierung aus dem Zivilpakt erfasst, gibt es nicht. Der Vertragsstaat sollte daher mittels Aufklärungskampagnen Diversität und Toleranz fördern und darüber hinaus ein Gesetz verabschieden, das eine angemessene Entschädigung bei Vergehen vorsieht.

In Punkt 18 drückt der Ausschuss seine Bedenken zur Situation betreffend Schwangerschaftsabbrüchen aus. Der gesetzliche Rahmen erlaubt Abbrüche nur in seltenen Fällen, beispielsweise, wenn die Gesundheit oder das Leben der Frau gefährdet sind. Doch auch in diesen Fällen wird die tatsächliche Inanspruchnahme durch den Mangel an einer eindeutigen Vorgehensweise erschwert, was oft dazu führt, dass Frauen geheime Abtreibungen durchführen lassen müssen, wodurch sie Schädigungen und Gewalt durch Ärzte ausgesetzt sind. Der Vertragsstaat sollte unverzüglich eine Gesetzesänderung vornehmen, in der er zusätzliche Gründe für einen freiwilligen Schwangerschaftsabbruch schafft und den tatsächlichen Zugang sicherstellt, insbesondere, wenn das Leben oder die Gesundheit der Mutter gefährdet ist. Außerdem sollten Einrichtungen für Sexual- und Fortpflanzungsgesundheit für alle Frauen und junge Mädchen zugänglich sein, Aufklärung zu Sexualität und Fortpflanzung auf formaler Ebene in Schulen sowie in den Medien gewährleistet werden und Gewalttaten gegen Frauen in medizinischen Einrichtungen hinreichend verfolgt werden.

Punkt 42 bespricht die Rechte von Angehörigen indigener Völker. Ein bereits entworfenes Gesetz betreffend die autonome Entwicklung von indigenen Bevölkerungsteilen ist noch nicht in Kraft und es gibt keine gesetzliche Grundlage, die vorsieht, dass indigene Völker im Vorfeld kontaktiert werden, wenn es um Entscheidungen geht, die Auswirkungen auf die Ausübung ihrer Rechte haben. Länder und Gebiete, die sie traditionell besessen oder bewohnt haben, sind formell geschützt; der Ausschuss ist jedoch beunruhigt über die Umsetzung des Schut-

zes und die Gewaltvorfälle aufgrund von Besitzstreitigkeiten. Der Vertragsstaat sollte die Gesetzesverabschiedung beschleunigen und sicherstellen, dass die rechtlichen Garantien der indigenen Völker gewährleistet werden und diese Schutz und Entschädigung vor und bei Gewaltakten erhalten.

### *Namibia*

Der zweite Bericht von Namibia<sup>20</sup> kommt mit einer Verspätung von sechs Jahren. Dennoch freut sich der Ausschuss über die Fortsetzung der Zusammenarbeit und begrüßt in seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>21</sup> zunächst die positiven gesetzlichen und institutionellen Maßnahmen, darunter die Verabschiedung des Kinderstatusgesetzes, des Gesetzes zur Verhütung organisierter Verbrechen, des Gesetzes zum Nationalen Behindertenrat und die Einführung des Nationalen Aktionsplans zu Menschenrechten. Auf internationaler Ebene hat der Vertragsstaat das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung<sup>22</sup> (Behindertenrechtskonvention) und das dazugehörige Fakultativprotokoll<sup>23</sup> ratifiziert.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 10, 22 und 24 gewählt.

In Punkt 10 drückt der Ausschuss seine Beunruhigung über die zahlreichen Fälle der Diskriminierung aus und die Ineffizienz der bisherigen Gesetze und Maßnahmen. Berichtet wird von Fällen der De-facto-Rassendiskriminierung gegen indigene Völker, die durch fortbestehende Gesetze aus der Apartheidära gefördert werden. Diskriminierung, Belästigung und Gewalt gegen Personen mit Behinderung, Personen, die HIV-positiv sind, sowie gegen LGBT, einschließlich „Korrekturvergewaltigungen“ gegen Lesben, besorgen den Ausschuss. Es besteht kein Tatbestand zur Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung, das

<sup>20</sup> UN-Dok. CCPR/C/NAM/2 vom 23. Februar 2015.

<sup>21</sup> UN-Dok. CCPR/C/NAM/CO/2 vom 22. April 2016.

<sup>22</sup> Fn. 16.

<sup>23</sup> Fn. 17.

Gesetz betreffend Sodomie sowie zahlreiche Ausnahmen in anderen Gesetzen, die gleichgeschlechtliche Partnerschaften von der Anwendung exkludieren, bestehen weiter. Der Vertragsstaat sollte daher weitläufige Aufklärungs- und Bildungskampagnen mit Einbeziehung der Öffentlichkeit und traditioneller Führer durchführen und die Gesetzeslage anpassen, um alle Formen der Diskriminierung zu eliminieren, Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung unter Strafe stellen und Hassverbrechen und homophobe/transphobe Gewalt verurteilen.

In Punkt 22 bespricht der Ausschuss die Anschuldigungen hinsichtlich Folter und Misshandlung in Haftanstalten und polizeilichem Gewahrsam, der Anwendung exzessiver Gewalt gegen Verdächtige, regelmäßige Belästigungen gegen LGBT durch die Polizei, sowie der Inhaftierung und Vergewaltigung von Sexarbeitern. Beunruhigend ist insbesondere der Mangel an Ermittlungen zu speziellen Foltervorwürfen<sup>24</sup> und unabhängigen Mechanismen, um allgemein gegen Folter und Misshandlung zu ermitteln. Der Vertragsstaat sollte die notwendigen Gesetze einführen und Fachpersonal schulen, Vorwürfe untersuchen und Täter verurteilen. Hinsichtlich der Vorfälle betreffend Sexarbeiter soll außerdem gewährleistet werden, dass diese Straftaten anzeigen können ohne Gefahr zu laufen selbst wegen ihrer Tätigkeit verurteilt zu werden und ihnen gleichzeitig die Möglichkeit eröffnen an einem Ausstiegsprogramm teilzunehmen.

Die gleichbleibend hohen Zahlen von Gewalt gegen Frauen sind Gegenstand des Punkts 24. Viele Frauen sollen von ihren Partnern ermordet werden<sup>25</sup>, es besteht eine niedrige Verurteilungsrate und das Gesetz gegen häusliche Gewalt sei unzureichend durchsetzbar, da Schutzanordnungen nur vom Magistrat ausgestellt werden können, welche de facto nicht ausreichend vorhanden sind. Viele Opfer von Vergewaltigungen ziehen regelmäßig ihre Anzeige zurück, nachdem sie Entschädigung vom Täter er-

halten haben oder wegen familiärem Druck, Schamgefühl oder Drohungen. Frauen, die am Arbeitsplatz belästigt werden, sehen von einer Anzeige ab, weil sie befürchten entlassen zu werden. Schutzeinrichtungen vor geschlechtsspezifischer Gewalt haben nur unzureichende Kapazität Opfer unterzubringen und sind unterbesetzt. Es sollten daher Bildungs- und Aufklärungskampagnen durchgeführt werden, um eine soziale Ächtung häuslicher Gewalt zu erreichen, alle gesetzlichen und praktischen Hürden abgeschafft und Schutzeinrichtungen ausgebaut werden, einschließlich einer psychosozialen Beratung für Opfer. Es sollte eine angemessene Entschädigung und Opferschutz gewährleistet werden, dies durch Zeugenschutzprogramme, und sichergestellt werden, dass Polizei, Staatsanwaltschaft und Richter angemessen ausgebildet sind, um auf geschlechtsspezifische Gewalt zu reagieren. Außerdem sollte eine Ermittlungspflicht des Staates eingeführt werden, wenn das Opfer die Beschwerde zurückzieht.

### *Neuseeland*

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>26</sup> zum sechsten Bericht von Neuseeland<sup>27</sup> begrüßt der Ausschuss zunächst die Verabschiedung diverser Gesetze, wie das gegen organisiertes Verbrechen und Korruption, zur schädlichen digitalen Kommunikation, das Fischereianpassungsgesetz, das Gesetz betreffend schutzbedürftiger Kinder, die Einführung des Aktionsplans für Maori mit Behinderungen betreffend Schutzeinrichtungen, der Nationale Plan für Pasifika mit Behinderungen, die Anpassung des Ehegesetzes hinsichtlich der Definition, den Aktionsplan zur Jugendkriminalität, die Einführung der Maori-Bildungsstrategie, sowie die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Betreffend der Vorfälle in der Caprivi Region 1999.

<sup>25</sup> Sogenannte "passion killings".

<sup>26</sup> UN-Dok. CCPR/C/NZL/CO/6 vom 28. April 2016.

<sup>27</sup> UN-Dok. CCPR/C/NZL/6 vom 24. Juli 2015.

<sup>28</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography vom 25.

Gegenstand des Follow-up-Verfahren sind die Punkte 30, 32 und 44.

Häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt, insbesondere bei Maori und Pasifika, sowie gegen Personen mit Behinderungen, bleibt ein Problem im Vertragsstaat. Der Ausschuss ist besorgt über die niedrige Quote von Anzeigen und Strafverfolgung, sowie die mangelnden Informationen betreffend Entschädigung und Rehabilitation von Opfern. Zudem sollen Frauen gerichtlich dazu gezwungen werden familiäre Streitbeilegungskurse mit ihren Peinigern zu besuchen. Der Vertragsstaat sollte seine Gesetzeslage anpassen und Programme zur Bekämpfung von häuslicher Gewalt in den Nationalen Aktionsplan für Menschenrechte integrieren.

In Punkt 32 thematisiert der Ausschuss das bestehende Problem der Kindesmisshandlung, vor allem betreffend schutzbedürftiger Kinder. Trotz der Bemühungen gibt es eine signifikante Zahl an Kindern, die physische und psychische Gewalt erfahren und vernachlässigt werden. Es wurden keinerlei Informationen bereitgestellt über Programme zur Rehabilitation und Wiedergutmachung für Opfer, insbesondere mit Blick auf Maori und Pasifika. In diesem Zusammenhang ist auch der Roast Busters Fall beunruhigend<sup>29</sup>. Der Vertragsstaat sollte daher seine Bemühungen ausbauen, um adäquat auf die Zustände zu reagieren, dies durch die Entwicklung und Implementierung von kinderfreundlichen und frühzeitigen Ermittlungen und Berichtsmechanismen, sowie durch Verfolgung und Verurteilung der Täter. Im nächsten Bericht sollen detaillierte Informationen zu den Ergebnissen des Aktionsplans für Kinder-, Jugend und Familienämter, sowie zu den Maßnahmen, die zur Effizienz und Qualität von Kinder- und Jugendschutz und Rehabilitierungsangeboten getätigt wurden. Es gilt sicherzustellen,

---

Mai 2000, UNTS Bd. 2171, S. 227; BGBl. 2008 II, S. 1222.

<sup>29</sup> Beim Roast Busters Fall geht es um Vorwürfe, wonach Jugendliche, die minderjährige Mädchen unter Drogen setzten, um sie anschließend in der Gruppe zu vergewaltigen, denen die Polizei nur unzureichend nachgekommen sei.

dass alle notwendigen Maßnahmen umgesetzt werden, einschließlich Aufklärungskampagnen in Schulen, um Fälle wie den Roast Busters zu verhindern.

Punkt 44 thematisiert das neue Küstenvorland- und Meeresbodengesetz, welches die gewohnheitsrechtlichen Ansprüche der Maori und deren Recht zur kulturellen Entfaltung nicht berücksichtigt und fordert den Vertragsstaat zur Anpassung auf.

### *Ruanda*

Trotz einiger Verspätung begrüßt der Menschenrechtsausschuss den vierten Bericht von Ruanda<sup>30</sup>. In seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>31</sup> werden zunächst zahlreiche Gesetzesbeschlüsse gewürdigt, darunter das Gesetz über die Rechte und den Schutz von Kindern, das Gesetz betreffend den Zugang zu Informationen, die Einführung von „Isange“<sup>32</sup> und die Einführung diverser Richtlinien, zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt, zu Rechtshilfe, zu Gerechtigkeit für Kinder, sowie die Schaffung des Zugangs zu Rechtspflegern in allen Teilen des Staates. Des Weiteren begrüßt der Ausschuss den Beitritt zum Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>33</sup>.

Für das Follow-up-Verfahren hat der Ausschuss 4 Punkte – Punkt 16, 20, 32 sowie 40 – gewählt.

In Punkt 16 lobt der Ausschuss zunächst die bisherigen Bemühungen des Vertragsstaates betreffend Gewalt gegen Frauen und Kinder, zeigt sich aber beunruhigt über die bestehenden Probleme. Im neu eingeführten Gesetz aus dem Jahre 2008 zur Verhütung

---

<sup>30</sup> UN-Dok. CCPR/C/RWA/4 vom 30. Oktober 2014.

<sup>31</sup> UN-Dok. CCPR/C/RAW/CO/4 vom 2. Mai 2016.

<sup>32</sup> One-Stop-Zentren für Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt.

<sup>33</sup> Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 18. Dezember 2002, UNTS Bd. 2375, S. 237; BGBl. 2008 II, S. 854.

und Bestrafung von geschlechtsbezogener Gewalt wird die Aussageverweigerung des Opfers kriminalisiert und bezüglich der Härte der Strafe weiterhin zwischen ehelicher und genereller Vergewaltigung unterschieden. Besorgt ist der Ausschuss auch darüber, dass es keine statistischen Daten zur Auswertung gibt, um die Verbreitung von sexueller und körperlicher Gewalt gegen Frauen und Kinder zu beurteilen. Der Staat sollte seine Gesetzeslage anpassen, um alle Arten der Vergewaltigung gleich zu beurteilen, die Aussageverweigerung außer Strafe stellen und sicherstellen, dass alle Straftaten adäquat verfolgt werden. Außerdem sollten Opfer Zugang zu Schutz haben und mehr Isange-Zentren eingerichtet werden.

Der Mitgliedstaat leugnet die Richtigkeit der zahlreichen Vorfälle betreffend Folter, Misshandlung und unrechtmäßiger Inhaftierung. Berichten zufolge sei Folter eine gängige Praxis, um Verdächtige, mitunter komplett isoliert und an inoffiziellen Orten, zu Geständnissen zu bringen. Dazu wurden dem Ausschuss weder Informationen bereitgestellt, noch sollen Anschuldigungen untersucht worden sein. Sorge bereiten auch die Berichte, dass Verdächtige oftmals länger als die maximal erlaubten 48 Stunden in Polizeigewahrsam gehalten werden, bevor sie einem Richter vorgeführt werden. Der Ausschuss fordert daher den Staat dazu auf, sicherzustellen, dass gesetzliche Vorgaben für Inhaftierungen eingehalten werden. Alle Anschuldigungen sollen unverzüglich untersucht werden, die Täter zur Verantwortung gezogen und die Opfer ein angemessenes und effektives Rechtsmittel und Entschädigung erhalten.

Der Ausschuss betont in Punkt 32 abermals die Bedenken bezüglich der schlechten Haftbedingungen, Überbelegung und die Dauer der Untersuchungshaft. Der Mitgliedstaat sollte diesbezüglich seine Bemühungen ausbauen, auch durch die Anwendung von Haftalternativen. Außerdem sollten die allgemeinen Bedingungen verbessert werden und eine Trennung von Untersuchungshäftlingen und Verurteilten gewährleistet werden.

Die nicht ausreichende Gewährleistung der Meinungsfreiheit, wie sie in der Konventi-

on definiert ist, beunruhigt den Ausschuss. Trotz der Anpassung des Tatbestandes im Gesetz zum Verbot der Genozid-Ideologie, bestehen weitere Bestimmungen, die äußerst ungenaue Definitionen aufweisen, wie beispielsweise diese zum Separatismus. Dies macht sie missbrauchs anfällig und erzeugt eine Abschreckungswirkung hinsichtlich der Meinungsfreiheit. Oppositionelle, Journalisten und Menschenrechtsverteidiger wurden bereits auf Basis solcher Regelungen verurteilt und waren Opfer von weiteren Handlungen der Einschüchterung. Der Mitgliedstaat sollte daher eine Konkretisierung der Bestimmungen durchführen, den gesamten Umfang der Meinungsfreiheit ausreichend implementieren und eine Entkriminalisierung von Diffamierung und Beleidigung umsetzen.

### *Slowenien*

Trotz der vierjährigen Verspätung freut sich der Ausschuss über die im dritten Bericht von Slowenien<sup>34</sup> erhaltenen Informationen.

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>35</sup> hebt der Ausschuss zunächst die zahlreichen positiven Maßnahmen in der Gesetzgebung hervor, darunter die Anpassung des Strafrechts, um den Tatbestand des digitalen Stalkings zu integrieren, die Verabschiedung eines Gesetzes betreffend Zwangsehe und die Anpassung des Strafvollzugsrechts, die eine effizientere Reaktion auf Beschwerden über schlechte Haftbedingungen sicherstellt. Außerdem lobt er die Verabschiedung eines Nationalen Aktionsplan zur Verbesserung der Stellung der Frau, sowie eines Aktionsplans zu Maßnahmen betreffend Roma und diesbezügliche Initiativen, um Roma mit Rechten auszustatten. Zudem erfreut sich der Ausschuss über die Bereitstellung von Beispielen aus der nationalen Judikatur hinsichtlich der Anwendung und Umsetzung von Bestimmungen aus der Konvention.

Gegenstand des Follow-up-Verfahren sind die Punkte 8, 16 und 20.

<sup>34</sup> UN-Dok. CCPR/C/SVN/3 vom 10. Oktober 2014.

<sup>35</sup> UN-Dok. CCPR/C/SVN/CO/3 vom 21. April 2016.

Punkt 8 thematisiert Rassismus und Ausländerfeindlichkeit, einschließlich Hassbotschaften. Trotz der bereits getätigten Maßnahmen ist der Ausschuss besorgt darüber, dass rassistische und ausländerfeindliche Botschaften von Politikern gegenüber Personen, die zu einer Minderheit gehören, einschließlich Migranten und Flüchtlingen, getätigt werden. Besonders beunruhigend ist der Umstand, dass Hassbotschaften im Internet häufiger werden, vor allem gegen Migranten, Roma, Angehörige der LGBTI<sup>36</sup> und gegen Muslime. Die niedrige Verfolgungs- und Verurteilungsraten solcher Straftaten, auch in den Fällen, wo Hassbotschaften zu Gewalt anstiften, ist bedauerlich. Der Staat sollte alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um jede Form des Rassismus zu verhüten und zu beseitigen. Dazu sollte unter anderem eine unabhängige und effektive Stelle eingerichtet werden, die auf Fälle der Diskriminierung reagiert, eine klare Strategie in Zusammenarbeit mit Vertretern der Zivilgesellschaft entwickelt und sichergestellt werden, dass ein leicht zugängliches System von transparenten und effektiven Rechtsmitteln für Opfer bereitgestellt wird. Zudem sollte der Mitgliedstaat entsprechende Handlungen streng verurteilen und Aufklärungskampagnen umsetzen, die Toleranz für Diversität und Achtung der Menschenrechte fördern und den Straftatbestand Hassrede betonen.

In Punkt 16 bespricht der Ausschuss die Lage der Asylwerber, Migranten und Flüchtlinge. Die Reaktion auf die gegenwärtige Flüchtlingssituation hält er für bedauerlich. Das Aufziehen eines Stacheldrahtzaunes an der Grenze zu Kroatien und die gemeinsame Erklärung der Polizeichefs von Slowenien, Kroatien, Mazedonien, Österreich und Serbien, dass das Staatsgebiet nur mit einem gültigem Ausweisdokument betreten werden darf, und die unklare Ausweitung der Rechte des Militärs beunruhigen zutiefst. Auch die Anpassung des Gesetzes betreffend die Anerkennung internationalen Schutzes, die der Vereinfachung des bisherigen Asylverfahrens dienen soll, wird

kritisch aufgenommen, da dies insbesondere bei der Evaluierung der "safe countries" zu einer falschen Beurteilung führen kann. Der Mitgliedstaat soll sicherstellen, dass alle Maßnahmen im Einklang mit den Verpflichtungen aus der Konvention stehen und diese regelmäßig daraufhin überprüfen. Es muss gewährleistet werden, dass Personen, die internationalen Schutz benötigen, diesen erhalten und nicht aufgrund ihres Herkunftslandes, des Landes der Ankunft oder des Transitlandes diskriminiert werden. Eine individuelle fallbezogene Beurteilung, rechtlicher Beistand und die Einhaltung des Non-refoulement-Prinzips sollen dies sicherstellen. Außerdem sollten Schritte zur Ermöglichung der Familienzusammenführung in Erwägung gezogen werden.

Punkt 20 widmet sich schutzbedürftigen Personen im Migrationsfluss. Der Ausschuss ist besorgt über den mangelnden Schutz von unbegleiteten Minderjährigen, Opfern von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt und Opfern von Menschenhandel. Diese erhalten keine psychosoziale Betreuung und es besteht kein formeller Überstellungsmechanismus zu Schutzeinrichtungen an den Ein- und Austrittspunkten des Landes. Unterstützung wird zudem nur dann gewährt, wenn die Opfer mit den Behörden bezüglich Ermittlungen und strafrechtlicher Verfolgung zusammenarbeiten. Dem Mitgliedstaat wird daher dringend nahegelegt einen einheitlichen und formellen Mechanismus zur Identifikation von Opfern zu etablieren und Strafverfolgungsbehörden zu schulen, um deren Schutz und Rehabilitation zu gewährleisten.

### *Südafrika*

Mit einer Verspätung von 14 Jahren hat Südafrika seinen ersten Bericht<sup>37</sup> eingereicht. In den Abschließenden Bemerkungen<sup>38</sup> werden zunächst einige positive Akte der Gesetzgebung wahrgenommen; das Gesetz betreffend Verhütung und Kampf gegen Folter, das Gesetz betreffend Menschenhandel, das Gesetz betreffend Kinderrechte,

<sup>36</sup> Bisher hatte der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen immer von LGBT gesprochen, in diesem Fall wurde auf LGBTI erweitert.

<sup>37</sup> UN-Dok. CCPR/C/ZAF/1 vom 16. Februar 2015.

<sup>38</sup> UN-Dok. CCPR/C/ZAF/CO/1 vom 27. April 2016.

welches den Schutz von Kindern im Konflikt mit dem Gesetz verbessert, sowie zahlreiche gesetzliche und institutionelle Reformen zur Verbesserung der Stellung der Frau. Auch die Einführung einer nationalen Arbeitsgruppe, um Diskriminierung und Gewalt basierend auf der tatsächlichen oder angenommenen sexuellen Orientierung einer Person zu bekämpfen sowie die Nationale Interventionsstrategie für den LGBTI-Bereich werden positiv hervorgehoben. Des Weiteren wurden ein Gesetz und andere Maßnahmen erlassen, um den Zugang zu einem sicheren Schwangerschaftsabbruch zu ermöglichen, was bereits zu einem signifikanten Rückgang von Krankheits- und Sterbefällen bei Müttern geführt hat. Zu verzeichnen ist außerdem der Beitritt zu zahlreichen internationalen Übereinkünften – zum Fakultativprotokoll des Zivilpakt (FPI)<sup>39</sup>, zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung<sup>40</sup> (Behindertenrechtskonvention) einschließlich dem Fakultativprotokoll<sup>41</sup>, zum Sozialpakt<sup>42</sup>, die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie<sup>43</sup>, sowie des Fakultativprotokolls derselben Konvention betreffend die Beteiligung Minderjähriger an bewaffneten Konflikten<sup>44</sup> und des Fakultativprotokolls zur Frauenrechtskonvention<sup>45</sup>. Zudem erklärte der Vertragsstaat die Untersuchungskompetenz des Ausschusses für zwischenstaatliche Beschwerden anzuerkennen.<sup>46</sup>

<sup>39</sup> Fn. 4.

<sup>40</sup> Fn. 16.

<sup>41</sup> Fn. 17.

<sup>42</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights vom 16. Dezember 1966, UNTS Bd. 993, S. 3; BGBl. 2004 II, S. 772.

<sup>43</sup> Fn. 28.

<sup>44</sup> Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflicts vom 25. Mai 2000, UNTS Bd. 2173, S. 222; BGBl. 2004 II, S. 1355.

<sup>45</sup> Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women vom 6. Oktober 1999, UNTS Bd. 2131 S. 83; BGBl. 2001 II, S. 1237.

<sup>46</sup> Artikel 41.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens machte der Ausschuss die Punkte 13, 15 und 31.

Der Ausschuss ist erfreut über die Arbeit der Wahrheitskommission betreffend die Aufarbeitung der Verbrechen aus der Apartheid-Ära, dennoch sind nicht alle Empfehlungen umgesetzt worden. Der Vertragsstaat sollte die Bemühungen intensivieren Fälle von schweren Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen, einschließlich der Fälle von erzwungenem Verschwindenlassen von Personen, die Täter verurteilen und bestrafen und angemessene Wiedergutmachung an die Opfer gewährleisten.

In Punkt 15 drückt der Ausschuss seine Besorgnis über Rassismus und Ausländerfeindlichkeit aus. Es wird berichtet von Gewaltvorfällen gegen ausländische Personen, Migranten und Flüchtlinge, die zu Todesfällen, Verletzungen, Eigentumsverletzungen und Vertreibungen geführt haben. Problematisch ist dabei vor allem die mangelnde Kompetenz der Polizei dagegen vorzugehen. Der Vertragsstaat sollte seine Bemühungen verdoppeln, um alle Formen von Rassismus und Ausländerfeindlichkeit zu verhüten und zu eliminieren, um alle Gemeinschaften in Südafrika vor Gewalt zu schützen. Außerdem sollte ein Gesetz erlassen werden, das Hassverbrechen und Hassbotschaften ausdrücklich unter Strafe stellt.

Punkt 31 thematisiert die schlechten Haftbedingungen in Gefängnissen. Dies äußert sich durch Überbelegung, baufällige Infrastruktur, unhygienische Zustände, unzureichendes Essen, Mangel an Bewegung, schlechte Belüftung und limitierten Zugang zu Gesundheitsdiensten. Vor allem weist der Ausschuss auf die beiden Gefängnisse mit der allerhöchsten Sicherheitsstufe hin, wo Gefangene zumindest die ersten sechs Monate 23 Stunden täglich eingesperrt sein sollen.

Der Vertragsstaat wird dazu aufgerufen die Zustände durch Haftalternativen und eine Erleichterung der Kautionsanforderungen zu verbessern. Zudem sollten alle Gefäng-

nisse den Nelson-Mandela-Regeln<sup>47</sup> gerecht werden, auch wenn sie privat geführt werden. Eine De-facto-Einzelhaft und Abschottung dürfen nur unter äußersten Umständen und dies in einem streng begrenzten Zeitraum angewendet werden.

### *Schweden*

Der Ausschuss freut sich über den siebten Bericht des Vertragsstaates Schweden<sup>48</sup>. Zunächst werden in den Abschließenden Bemerkungen<sup>49</sup> einige nationale Maßnahmen gewürdigt; unter anderem die Anpassung der schwedischen Verfassung, um den Tatbestand der Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung zu inkludieren, die Einführung des Aktionsplans des schwedischen Auslandsdienstes für eine feministische Außenpolitik sowie zahlreiche Anpassungen und ein neuer Tatbestand zum stärkeren Schutz vor Zwangsheirat und Kinderehe.

Zum Follow-up-Verfahren wurden die Punkte 17 und 33 gewählt.

Trotz zahlreicher Maßnahmen, einschließlich der Neuschaffung eines „Cybercrime Zentrums“ zur Bekämpfung von Hassreden im Internet, ist der Ausschuss besorgt über die bestehenden Berichte über Hassreden gegen Muslime, Afro-Schweden, Roma und Juden, sowie die chronisch negative Darstellung von Muslimen in den Medien. Beunruhigend sind zudem die vielen Vorfälle religiöser Intoleranz, einschließlich körperlicher Angriffe gegen Personen, die einer religiösen Minderheit angehören, wie Muslime und Juden, Anschläge auf deren Glaubensstätten und mangelnde Berichterstattung darüber. Der Vertragsstaat sollte seine Bemühungen intensivieren gegen diese Fälle vorzugehen durch die effektive Implementierung der gesetzlichen und politischen Maßnahmen, gezielte Strafverfol-

gung und Aufklärungskampagnen zur Förderung der Achtung der Menschenrechte und Toleranz für Diversität.

In Punkt 33 würdigt der Ausschuss die große Anzahl an Migranten, die im Vertragsstaat angekommen sind, die Herausforderungen, die diese Situation mit sich bringt und die Bemühungen, die unternommen wurden, wie das Gesetz über die Aufnahme von Migranten und die Maßnahmen zur Integration am Arbeitsmarkt. Dennoch sind die begrenzte Anwendung von Haftalternativen für Migranten und die praktischen Auswirkungen des Asylstatus als „qualifizierte Sicherheitsfälle“ besorgniserregend. Der Staat wird daher dazu aufgerufen, sicherzustellen, dass das Prinzip des Non-refoulement nicht unterlaufen wird und, dass eine Inhaftierung von Migranten nur in Ausnahmefällen und für die kürzest notwendige Zeit angewendet wird.

### - 117. Sitzung -

Die 117. Sitzung des Ausschusses fand im Zeitraum vom 20. Juni bis 15. Juli 2016 in Genf statt und behandelte die Staatenberichte von Argentinien, Burkina Faso, Dänemark, Ecuador, Ghana, Kasachstan und Kuwait.

### *Argentinien*

Der Ausschuss begrüßt den fünften Bericht von Argentinien<sup>50</sup> und die darin enthaltenen Informationen. In den Abschließenden Bemerkungen<sup>51</sup> werden zahlreiche positive Maßnahmen betont, darunter die Einführung des Gesetzes zum Nationalen Präventionsmechanismus, das Gesetz zur Geschlechteridentität, das Gesetz zur Einstellungsquote für Transvestiten, Transsexuelle und Transgender-Personen in der Region Buenos Aires, der Nationale Aktionsplan betreffend Gewalt an Frauen sowie die Annahme des Justice-2020-Programms zu Menschenrechtsthemen. Positiv zu bemerken sind zudem der Beitritt zum Fakul-

<sup>47</sup> Mindestgrundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen (Nelson-Mandela-Regeln) vom 17. Dezember 2015, UN-Dok. A/RES/70/175.

<sup>48</sup> UN-Dok. CCPR/C/SWE/7 vom 24. Juli 2015.

<sup>49</sup> UN-Dok. CCPR/C/SWE/CO/7 vom 28. April 2016.

<sup>50</sup> UN-Dok. CCPR/C/ARG/5 vom 13. Juli 2015.

<sup>51</sup> UN-Dok. CCPR/C/ARG/CO/5 vom 10. August 2016.

tativprotokoll des Sozialpaktes<sup>52</sup>, und zum Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren<sup>53</sup>.

Zum Gegenstand des Follow-Up-Verfahren wurden die Punkte 12, 14 und 24 gewählt.

In Punkt 12 begrüßt der Ausschuss die höchstgerichtliche Entscheidung im Falle „F.A.L. s/medida autosatisfactiva“ aus dem Jahr 2012, die einen freiwilligen Schwangerschaftsabbruch in allen gesetzlich garantierten Umständen bestätigt. Dennoch wird das Urteil nicht einheitlich angewendet und zahlreiche De-facto-Barrieren verhindern dessen Umsetzung. Insbesondere der Fall „Belen“ beunruhigt, in dem die Angeklagte wegen schweren Totschlags wegen einer illegalen Abtreibung, inhaftiert bleibt. Sie sollte unverzüglich entlassen werden. Aufgrund der hohen Zahlen an geheimen Abtreibungen, Müttersterblichkeit und Teenagerschwangerschaften sollte der Vertragsstaat seine Gesetze anpassen, um Schwangerschaftsabbrüche zu legalisieren und zu entkriminalisieren. Es muss sichergestellt werden, dass alle Frauen und Mädchen Zugang zu reproduktiven Gesundheitsdiensten haben und mittels großflächiger Kampagnen über Verhütung aufgeklärt werden.

Die bestehende institutionelle Gewalt zeigt sich an der hohen Zahl an Fällen von Folter und Misshandlung, die sich im System der Selbstregulierung der Gefängnisse, einer niedrigen Verurteilungsquote und milder Strafen widerspiegelt. Trotz Einführung eines Registers über Folterfälle im Jahre 2014 fehlt es an einem einheitlichen System auf Bundesebene. Vor allem in der Provinz Buenos Aires sollen zahlreiche Fälle von erniedrigenden Durchsuchungen, Gewalt unter Häftlingen, Zwangsüberstellung und Einzelhaft als Art der Bestrafung durchgeführt werden. Beunruhigend ist dabei auch die Tatsache, dass nur eine geringe Zahl an Opfern nach gerichtlichen Urteilen eine Wiedergutmachung erhalten hat und der Nationale Verhütungsmechanismus trotz

Einführung nach wie vor nicht implementiert wurde. In Punkt 14 ruft der Ausschuss den Vertragsstaat daher dazu auf, sicherzustellen, dass alle Vorwürfe untersucht werden, die Täter zur Rechenschaft gezogen werden und Opfer Wiedergutmachung erhalten, einschließlich Gesundheits- und Rehabilitationsleistungen. Außerdem müssen gemäß dem Istanbul-Protokoll<sup>54</sup> forensische Untersuchungen durch unabhängige Beamte durchgeführt werden. Es sollte ein einheitliches Registrierungssystem eingeführt werden, auch in Bezug auf spezielle Richtlinien zur Verhütung wie beispielsweise systematische Menschenrechtstrainings. Der Verhütungsmechanismus sollte sodann mit ausreichenden personellen und finanziellen Mitteln umgesetzt werden.

Der Menschenrechtsausschuss nimmt den Ausnahmezustand betreffend das Gefängniswesen wahr und begrüßt die Reformansätze im Rahmen des Justice-2020-Programms, zeigt sich aber dennoch sehr beunruhigt über die derzeitigen Umstände, insbesondere in Bezug auf die Überbelegung in Gefängnissen, die sich vor allem dadurch ausdrückt, dass Polizeistationen als permanente Hafteinrichtungen genutzt werden und Mindeststandards wie der Zugang zu gesundheitlichen Einrichtungen nicht gewährleistet werden. In Punkt 24 wird der Vertragsstaat daher angehalten die Zustände anzupassen und zu gewährleisten, dass die Nelson-Mandela-Regeln<sup>55</sup> eingehalten werden, dies auch durch die Einführung von Haftalternativen, wie z.B. elektronische Überwachung, Bewährung und Zivildienst.

### **Burkina Faso**

Mit einer Verspätung von 14 Jahren erreichte den Ausschuss der erste Bericht von Burkina Faso<sup>56</sup>. In seinen Abschließenden Bemerkungen

<sup>52</sup> Fn. 19.

<sup>53</sup> Fn. 18.

<sup>54</sup> Istanbul Protocol – Manual on Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 9. August 1999; verfügbar unter: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training8Rev1en.pdf> (letzter Zugriff am 12. Juli 2017).

<sup>55</sup> Fn. 47.

<sup>56</sup> UN-Dok. CCPR/C/BFA/1 vom 05. März 2015.

kungen<sup>57</sup> wurden die Maßnahmen bezüglich Justizreform, zur Verhütung und Verfolgung von Folter sowie betreffend Personen, die der Hexerei bezichtigt werden, gewürdigt. Die Verabschiedung eines Gesetzes zum Schutz von Kindern, die mit dem Gesetz in Konflikt geraten sind, einer Richtlinie für die Bekämpfung von Kinderehen, diverse Maßnahmen gegen Kinderarbeit, das Außer-Strafe-stellen von Pressevergehen und die Einrichtung einer Beobachtungsstelle für Gemeindef konflikte, wurden positiv aufgenommen. Bemerkenswert sind zudem die zahlreichen Ratifikationen und Beitritte zu internationalen Pakten: Zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung<sup>58</sup> (Behindertenrechtskonvention) und dem dazugehörigen Fakultativprotokoll<sup>59</sup>, zum Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (Konvention gegen Verschwindenlassen)<sup>60</sup>, zur Wanderarbeiterkonvention<sup>61</sup>, zur Kinderrechtskonvention<sup>62</sup> und der dazugehörenden Fakultativprotokolle betreffend der Beteiligung Minderjähriger an bewaffneten Konflikten<sup>63</sup>, und bezüglich Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie<sup>64</sup> sowie der Beitritt zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau<sup>65</sup> und dem dazugehörenden Fakultativprotokoll<sup>66</sup>, der

Folterkonvention<sup>67</sup> einschließlich dem Fakultativprotokoll<sup>68</sup>, zum Sozialpakt<sup>69</sup> und zum Internationalen Pakt gegen Rassendiskriminierung<sup>70</sup>.

Besorgniserregend waren insbesondere die Punkte 16, 24 und 36, die der Ausschuss zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens erklärt hat.

In Punkt 16 drückt der Ausschuss seine Besorgnis über die Defizite in Bezug auf die Gleichstellung von Mann und Frau sowie bestehende schädliche Praktiken gegen Frauen aus. Der Vertragsstaat sollte seine Gesetze in Einklang bringen, um dagegen vorzugehen, insbesondere durch die Erhöhung des Mindestheiratsalters, die Anerkennung von traditionell geschlossenen Ehen, die Abschaffung der Polygamie, sowie Kampagnen zur Aufklärung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit und traditioneller Führer, um schädliche Praktiken gegen Frauen, insbesondere FGM<sup>71</sup>, zu beseitigen.

Mafiajustiz und Bürgerwehr werden in Punkt 24 besprochen. Hier zeigt sich der Ausschuss beunruhigt über das große Misstrauen gegen das Rechtssystem, was sich durch die Justiz der Mafia, das Lynchen von Einzelpersonen sowie das Entstehen einer Bürgerwehr wie der „Koglweogo“ ausdrückt. Besorgniserregend ist insbesondere das Vorhaben des Mitgliedstaates diese Bürgerwehr in das nationale System zu integrieren. Es wird daher empfohlen die Präsenz der nationalen Verteidigungs- und Sicherheitskräfte zu verstärken, den Schutz im gesamten Land zu gewährleisten und dadurch Gruppen der Bürgerwehr

<sup>57</sup> UN-Dok. CCPR/C/BFA/CO/1 vom 17. Oktober 2016.

<sup>58</sup> Fn. 17.

<sup>59</sup> Fn. 18.

<sup>60</sup> Fn. 15.

<sup>61</sup> International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families vom 18. Dezember 1990, UNTS Bd. 2220, S. 3.

<sup>62</sup> Convention on the Rights of The Child vom 20. November 1989, UNTS Bd. 1577, S. 3.; BGBl 1992 II, S. 990.

<sup>63</sup> Fn. 43.

<sup>64</sup> Fn. 28.

<sup>65</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women vom 18. Dezember 1979, UNTS Bd. 1249, S. 13; BGBl. 1985 II, S. 647.

<sup>66</sup> Fn. 44.

<sup>67</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment vom 10. Dezember 1984, UNTS Bd. 1465, S. 85; BGBl. 1990 II, S. 246.

<sup>68</sup> Fn. 33.

<sup>69</sup> Fn. 41.

<sup>70</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination vom 21. Dezember 1965, A/RES/2106/20; BGBl 1969 II, S. 961.

<sup>71</sup> Female genital mutilation (weibliche Genitalverstümmelung).

davon abzuhalten „staatsähnliche“ Dienste zu übernehmen. Zudem sollten menschenrechtliche Verbrechen ausreichend untersucht, verfolgt und bestraft werden, sowie Aufklärungskampagnen betreffend die Rechtswidrigkeit von Schnell- und Mafiajustiz unternommen werden.

Die Problematik des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und Zwangsarbeit werden in Punkt 36 hervorgehoben. Bedauerlich ist vor allem die Tatsache, dass Personen, die sich wegen dem Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und -pornographie strafbar gemacht haben, statt einer Gefängnisstrafe eine Geldstrafe zahlen können. Kinder sollen für Zwangsarbeit und Bettelei missbraucht werden, dies vor allem als Haushaltshilfe und in gefährlichen Bereichen, wie z. B. Minenarbeit und Landarbeit. Der Vertragsstaat sollte Aufklärungskampagnen in der Öffentlichkeit und im Strafjustizsystem vornehmen, adäquate Strafverfolgung im Hinblick auf die Schwere der Tat gewährleisten, Kontrollmechanismen etablieren und Daten zum Ausmaß von Menschenhandel und deren Formen sammeln und auswerten.

### *Dänemark*

Auf der 117. Sitzung befasste sich der Ausschuss mit dem sechsten Bericht von Dänemark<sup>72</sup> und hebt in seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>73</sup> zunächst die positiven Maßnahmen aus dem Beobachtungszeitraum hervor. Die Verabschiedung zahlreicher Gesetze, darunter ein Gesetz zur Selbstverwaltung von Grönland, ein Gesetz betreffend die Geschlechteranerkennung transgeschlechtlicher Personen, die Einführung der gleichgeschlechtlichen Ehe in Dänemark und Grönland, die Aufhebung der Verjährungsfrist bei Folterfällen, die Einrichtung eines Menschenrechtsausschusses in Grönland und die Stärkung der Kapazität des Dänischen Institutes für Menschenrechte und dessen Mandatsausweitung auf Grönland, erfreuen den Ausschuss. Auf in-

ternationaler Ebene ratifizierte Dänemark das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung<sup>74</sup> (Behindertenrechtskonvention) einschließlich dem Fakultativprotokoll<sup>75</sup>, sowie das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren<sup>76</sup>.

Die Punkte 20, 24 und 32 wurden für das Follow-up-Verfahren bestimmt.

In Punkt 20 drückt der Menschenrechtsausschuss seine Besorgnis über die anhaltende Problematik hinsichtlich häuslicher Gewalt in Dänemark, Grönland und auf den Färöer-Inseln aus. Bedauerlich ist insbesondere der Mangel an statistischen Daten betreffend die Anzeigequote, Ermittlungen und Verurteilungen sowie Berichte über die unterschiedliche Anwendung der gesetzlichen Grundlage je nach Polizeirevier. Der Vertragsstaat sollte daher eine effektive Berichterstattung etablieren, Richtlinien zur Anwendung der Gesetze in einheitlicher Form verabschieden sowie das Angebot von Expertenfortbildungen weiterführen.

In Punkt 24 thematisiert der Ausschuss seine Besorgnis über Einzelhaft, die in einem zeitlichen Ausmaß erfolgen soll, das gegen internationale Standards verstößt. Bei Untersuchungshäftlingen seien dies bis zu acht Wochen bei Erwachsenen und einer Gefängnisstrafe von mehr als sechs Jahren, sowie vier Wochen bei Minderjährigen und als Bestrafungsmaßnahme für bereits Verurteilte für eine Dauer von bis zu 28 konsekutiven Tagen. Der Ausschuss betont unter Verweis auf die Nelson-Mandela-Regeln<sup>77</sup>, dass der Vertragsstaat seine Gesetzeslage anzupassen hat, dies durch die Abschaffung der Einzelhaft für Minderjährige und der Reduktion für Erwachsene. Einzelhaft sollte immer als letztes Mittel dienen und dessen Auswirkung regelmäßig evaluiert werden, um Alternativmaßnahmen zu entwickeln.

<sup>72</sup> UN-Dok. CCPR/C/DNK/6 vom 10. November 2015.

<sup>73</sup> UN-Dok. CCPR/C/DNK/CO/6 vom 15. August 2016.

<sup>74</sup> Fn. 16.

<sup>75</sup> Fn. 17.

<sup>76</sup> Fn. 18.

<sup>77</sup> Fn. 47.

Zwar nimmt der Ausschuss den großen Zustrom an Migranten wahr, ist aber beunruhigt über einige Maßnahmen, die potentiell die Rechte aus der Konvention beeinträchtigen können. In Punkt 32 wird der Vertragsstaat daher dazu aufgerufen seine Gesetzeslage anzupassen. Dies betrifft die Dauer der Abschiebehaft, die unzureichenden Zustände in den Haftanstalten<sup>78</sup> sowie die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur temporären Aussetzung von fundamentalen Rechten in Situationen, die sich als „besondere Umstände“ qualifizieren, wie das hohe Aufkommen von Flüchtlingen. Außerdem sollte die Gesetzesanpassung betreffend die Konfiskation von Wertgegenständen von Asylwerbern zum Kostenausgleich und ohne angemessene Schutzmaßnahmen unverzüglich aufgehoben werden. Es wird darauf hingewiesen, dass bei der Setzung jeglicher Maßnahmen zur Kontrolle der Flüchtlingssituation sichergestellt werden muss, dass diese mit den Rechten der Konvention vereinbar sind, insbesondere dem Non-refoulement-Prinzip, sowie bezüglich Haft und Haftbedingungen. Darüber hinaus sollten abgeschobene Asylwerber in allen Instanzen die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung der Haft haben und die Einreisebehörden sollten dem Ansuchen von Asylwerbern zur medizinischen Untersuchung von Foltervorwürfen nachgehen.

### *Ecuador*

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>79</sup> zum sechsten Bericht<sup>80</sup> von Ecuador unterstreicht der Ausschuss die zahlreichen positiven Maßnahmen, die der Vertragsstaat im Beobachtungszeitraum gesetzt hat. Neben anderen Gesetzen war das die Schaffung eines umfassenden Strafgesetzbuchs und eines Gesetzes zur Wiedergutmachung für Opfer und die Verurteilung von schweren Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die zwischen dem 4. Oktober 1983 und 31. Dezember 2008 in Ecuador stattgefunden haben. Begrüßt

wird außerdem die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>81</sup>, des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt<sup>82</sup> und die Ratifikation des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (Konvention gegen Verschwindenlassen)<sup>83</sup>.

Zum Follow-up-Verfahren wurden die Punkte 20, 24 und 28 gewählt.

In Punkt 20 begrüßt der Ausschuss den Abschlussbericht der Wahrheitskommission „Ohne Wahrheit kann es keine Gerechtigkeit geben“ und begrüßt das entsprechende Gesetz über die Entschädigung. Der Signatarstaat sollte nun entsprechende Maßnahmen ergreifen, um die Ermittlungen zu beschleunigen und sicherstellen, dass die im Bericht festgestellten Personen zur Verantwortung gezogen werden und Opfer und deren Familienangehörige unverzüglich Zugang zu voller Wiedergutmachung und Entschädigung bekommen.

Haftbedingungen und Gewalt in Gefängnissen werden in Punkt 24 besprochen. Der Ausschuss nimmt bereits getätigte Maßnahmen wahr, zeigt sich aber beunruhigt ob der inadäquaten Zustände, die insbesondere in überfüllten Haftanstalten herrschen. Außerdem wurden zwischen 2014 und 2016 mehrere gewaltsame Tode in Haftanstalten verzeichnet, auf die Gefängniswärter nicht entsprechend reagiert haben sollen. Der Vertragsstaat sollte die bisherigen Bemerkungen implementieren und seine Bemühungen ausbauen, unter anderem auch durch die Etablierung alternativer Sanktionsmaßnahmen, die Einführung erhöhter Sicherheitsmaßnahmen in Haftanstalten und adäquater Bestrafung bei Vorfällen zwischen Häftlingen.

Obwohl der Ausschuss anerkennt, dass während der Demonstration 2015 einige Demonstranten Gewalt gegen Sicherheitsbeamte angewendet haben sollen und der

<sup>78</sup> Insbesondere in Vridsløselille.

<sup>79</sup> UN-Dok. CCPR/C/ECU/CO/6 vom 11. August 2016.

<sup>80</sup> UN-Dok. CCPR/C/ECU/6 vom 3. November 2015.

<sup>81</sup> Fn. 33.

<sup>82</sup> Fn. 19.

<sup>83</sup> Fn. 15.

Vertragsstaat jedes Recht hat gegen diese zu ermitteln, ist er besorgt, dass von Seiten der Polizei exzessive Gewalt ausgegangen sein soll, um gegen die Demonstranten vorzugehen. Es wurden hierzu keine Informationen bereitgestellt, ob gegen diese Anschuldigungen ermittelt wird. Der Ausschuss drückt in Punkt 24 zudem sein Bedauern aus, dass zahlreiche Strafverfahren auf Basis weitgefasster Tatbestände, die im alten Strafgesetzbuch enthalten waren, wie Sabotage und Terrorismus gegen Personen, die an sozialen Protesten und anderen öffentlichen Demonstrationen teilgenommen haben, eingeleitet wurde. Der Vertragsstaat wird dazu aufgefordert die barrierefreie Ausübung des Recht zur friedlichen Versammlung zu gewährleisten. Außerdem soll exzessive Gewaltanwendung verhindert und wegen bestehender Vorwürfe angemessen ermittelt werden.

Auch das Recht auf freie Meinungsäußerung wird durch einige gesetzliche Bestimmungen beeinträchtigt, insbesondere im Kommunikationsgesetz. Die Gesetze beinhalten zahlreiche Verpflichtungen der Medien, wie beispielsweise Fakten des öffentlichen Interesses zu verbreiten, oder das Verbot Informationen wiederholt in einem oder mehreren Medien zu veröffentlichen, um eine natürliche oder juristische Person zu diskreditieren. Einzelpersonen, welche die Regierung kritisieren, sind Opfer von Belästigungen und anonymer Drohungen nachdem sie öffentlich in den Medien benannt werden. Diese Tatbestände haben das Potential von kritischen Äußerungen abzuhalten und sollten daher entfernt werden.

### *Ghana*

Der Ausschuss begrüßt den ersten Bericht von Ghana<sup>84</sup> trotz einer Verspätung von 13 Jahren. In den Abschließenden Bemerkungen<sup>85</sup> werden zunächst die zahlreichen positiven Maßnahmen gewürdigt, darunter die Einführung des Nationalen Aktionsplans zur Beseitigung von Staatenlosigkeit und Maßnahmen betreffend häusliche Gewalt, psychische Gesundheit, Personen mit Behin-

derungen und gegen Menschenhandel. Auf internationaler Ebene wurden der Beitritt bzw. die Ratifikation der Fakultativprotokolle zur Kinderrechtskonvention betreffend der Beteiligung Minderjähriger an bewaffneten Konflikten<sup>86</sup> sowie bezüglich Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie<sup>87</sup>, des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung<sup>88</sup> (Behindertenrechtskonvention) einschließlich dem Fakultativprotokoll<sup>89</sup>, sowie des Fakultativprotokoll zur Frauenrechtskonvention<sup>90</sup> positiv aufgenommen. Die Anerkennung des Staates zur Untersuchung zwischenstaatlicher Beschwerden begrüßt der Ausschuss.

Das Follow-up-Verfahren wird zu den Punkten 18, 28 und 30 durchgeführt.

Der Ausschuss drückt in Punkt 18 seine Besorgnis aus, dass trotz gesetzlicher Verbote viele schädliche traditionelle Praktiken weiterbestehen, wie FGM<sup>91</sup>, Trokosi<sup>92</sup>, frühe Zwangsehen, Beschuldigungen der Hexenkunst und Polygamie. Im Diskurs mit der Delegation wurde die Berücksichtigung kultureller Hintergründe thematisiert, gleichsam aber betont, dass ein Nichterfüllen der Verpflichtungen aus der Konvention nicht mit Verweis auf politische, soziale, kulturelle oder ökonomische Erwägungen des Staates zu rechtfertigen sind.<sup>93</sup> Der Mitgliedstaat sollte Aufklärungsmaßnahmen verstärken, insbesondere in den Gebieten, wo schädliche Praktiken regelmäßig angewendet werden und proaktiv Ermittlungen anstellen.

Personen mit Behinderungen erfahren im Mitgliedstaat Stigmatisierung und Diskriminierung, die sich auch in den gravierenden

<sup>84</sup> UN-Dok. CCPR/C/GHA/1 vom 30. Jänner 2015.

<sup>85</sup> UN-Dok. CCPR/C/GHA/CO/1 vom 9. August 2016.

<sup>86</sup> Fn. 33.

<sup>87</sup> Fn. 28.

<sup>88</sup> Fn. 16.

<sup>89</sup> Fn. 17.

<sup>90</sup> Fn. 44.

<sup>91</sup> Fn. 71.

<sup>92</sup> Rituelle Sklaverei.

<sup>93</sup> General Comment Nr. 31, UN-Dok. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004).

Mängeln in psychiatrischen Einrichtungen zeigt. Lange und unangemessene Behandlungen, schlechte Zustände, Überbelegung und Unterbesetzung in öffentlichen Einrichtungen sowie hunderte unregistrierte private "Prayer camps", die staatlich gar nicht oder nur kaum überwacht werden, geben dem Ausschuss in Punkt 28 zu Denken. An diesen Orten sollen Folter, unmenschliche Behandlung, gezwungenes Fasten und eine Behandlung ohne freien und einwilligenden Willen stattfinden. Der Staat wird dazu aufgefordert durch entsprechende Rahmenbedingungen die Umsetzung des Gesetzes betreffend psychischer Gesundheit sicherzustellen, eine unabhängige und effektive Überwachung der "Prayer camps" und psychiatrischer Einrichtungen zu gewährleisten, Zwangsbehandlungen zu verbieten und sicherstellen, dass betroffene Personen oder deren Vormund durch wirksame Mittel ihre Rechte ausüben können.

In Punkt 30 zeigt sich der Ausschuss beunruhigt über die schlechten Zustände in Haftanstalten, insbesondere Überbelegung, fehlende Trennung der Gefangenen, Mangel eines unabhängigen Überwachungsmechanismus und De-facto-Autorität einiger Insassen. Der Staat wird daher angehalten die Nelson-Mandela-Regeln<sup>94</sup> umzusetzen.

### *Kasachstan*

Der Ausschuss befasste sich ebenfalls mit dem zweiten Staatenbericht von Kasachstan<sup>95</sup>. In den Abschließenden Bemerkungen<sup>96</sup> begrüßt er die Ausweitung der Liste der Beschränkungsmaßnahmen, die keine Freiheitsberaubung beinhalten, die Kodifizierung im neuen Strafgesetzbuch, dass Folter und Misshandlung automatisch registriert und untersucht werden müssen, die Einrichtung von 19 Jugendstrafgerichten in allen Regionen sowie die Abnahme der Zahl straffälliger Kinder. Außerdem wird die Ratifikation des Übereinkommens

über die Rechte von Menschen mit Behinderung<sup>97</sup> (Behindertenrechtskonvention) positiv vermerkt.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 18, 24 und 54.

Nach den Vorfällen bei den Protesten am 16. und 17. Dezember 2011 seien die Ermittlungen mangelhaft. Die Vorfälle hatten den Tod von 12 Personen sowie dutzende schwere Verletzungen zur Folge. Es wurde berichtet über unverhältnismäßige und willkürliche Gewaltanwendung durch die Vollzugsbehörden, Massenverhaftungen, Folter und Misshandlung, Freiheitsberaubung, erzwungene Geständnisse, Verletzung der fairen Gerichtsbarkeit und mangelnder Zugang zu rechtlichem Beistand. In Punkt 18 fordert der Ausschuss daher den Mitgliedstaat auf, eine unabhängige, unparteiische und effektive Ermittlung hinsichtlich der angeblichen Menschenrechtsverletzungen zu tätigen.

Der Ausschuss äußert in Punkt 22 seine Besorgnis betreffend die mangelhafte Formulierung des neuen Tatbestandes zu Folter und der daraus resultierenden De-facto-Umgehung des absoluten Folterverbots. Der Vertragsstaat soll die Bestimmung mit internationalen Standards in Einklang bringen und sicherstellen, dass Folter unter keinen Umständen gerechtfertigt werden kann. Positiv zu bemerken sind die Aufhebung der Verjährungsfrist und die Aufhebung von Amnestien sowie die Erhöhung der Höchsthaftstrafen. Sorgen bereiten jedoch die hohe Anzahl an Abweisungen von Folttervorwürfen, ein In-die-Länge-ziehen von Ermittlungen, niedrige Zahlen effektiver Verurteilungen und milder Bestrafungen. Darüber wird automatisch gegen den erfolglosen Beschwerdeführer wegen Falschanzeige ermittelt, und seit der Überstellung der Jurisdiktion betreffend Haft und Strafvollzugsanstalten vom Justizministerium zum Innenministerium soll es eine Steigerung von Folterfällen geben. Der Vertragsstaat sollte daher verlässliche Maßnahmen treffen, um Folter und Misshandlung zu eliminieren. Dazu sollte der Anspruch an die Beweislast angemessen sein, eine

<sup>94</sup> Fn. 47.

<sup>95</sup> UN-Dok. CCPR/C/KAZ/2 vom 12. Februar 2015.

<sup>96</sup> UN-Dok. CCPR/C/KAZ/CO/2 vom 9. August 2016.

<sup>97</sup> Fn. 16.

unabhängige Behörde eingerichtet werden, die selbst die Ermittlungen durchführt und nicht an andere Stellen übergibt, Strafen sollten der Schwere des Verbrechens angepasst sein, eine Anzeige wegen Falschanzeige abgeschafft werden und sichergestellt werden, dass gesetzlich und praktisch eine volle Wiedergutmachung an Opfer ermöglicht wird. Empfohlen wird außerdem die Überwachung von Strafvollzugsanstalten durch eine unabhängige Stelle.

In Punkt 54 thematisiert der Ausschuss die Vereinigungsfreiheit und Teilnahme am öffentlichen Leben. Der Ausschuss betont ein weiteres Mal, dass die Regelungen betreffend die Anmeldung öffentlicher Versammlungen unzulässige Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit darstellen. Verbände, einschließlich politischer Parteien, laufen zudem Gefahr im Rahmen ihrer Aktivitäten strafrechtlich verfolgt zu werden, beispielsweise wegen „Anstiftung zu sozialer, nationaler, religiöser, Stammes- oder Schichtzwietracht“. Auch die umfassenden Gründe zur Auflösung von politischen Parteien und der eingeschränkte rechtliche Rahmen betreffend Streiks und die Zwangszugehörigkeit zu Gewerkschaften können sich negativ auf die Vereinigungsfreiheit auswirken. Zudem befürchten zivilgesellschaftliche Organisationen, dass die Einführung eines zentralen „Betreibers“ und weitere Bestimmungen aus dem Gesetz vom 2. Dezember 2015, das zur Verteilung von Fonds an öffentliche Behörden dient, die Kontrolle verschärfen will und sie daran hindert Gelder aus dem Ausland zu erhalten. Der Vertragsstaat sollte seine Gesetze überprüfen und mit der Konvention in Einklang bringen. Vage Definitionen zur Auflösung von politischen Parteien müssen klargestellt werden und es gilt sicherzustellen, dass das neue Gesetz nicht dazu dient sich in die Belange öffentlicher Vereine einzumischen.

### *Kuwait*

In seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>98</sup> zum dritten Bericht von Kuwait<sup>99</sup> hebt der

Ausschuss zahlreiche positive Maßnahmen hervor, darunter die Einrichtung von Familiengerichten in allen Regionen, zum besseren Opferschutz, eine Stärkung der Kinderrechte, vor allem hinsichtlich des Schutzes vor Gewalt, im Bereich Menschenhandel und -schmuggel, die Einrichtung einer nationalen Menschenrechtsinstitution und der Beitritt zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung<sup>100</sup> (Behindertenrechtskonvention) sowie die Rücknahme des Vorbehaltes betreffend Art. 25 (b).

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens wurden die Punkte 11, 43 und 45 gewählt.

In Punkt 11 drückt der Ausschuss seine Besorgnis betreffend den Status der staatenlosen Bidoon aus. Manche von ihnen bekommen die Kuwaiter Staatsbürgerschaft, andere werden bloß registriert, jedoch bestehen weitreichende Beschränkungen, vor allem betreffend die Bewegungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit. Auch wird von der Regierung in Erwägung gezogen eine „ökonomische Staatsangehörigkeit“ eines anderen Staates im Austausch mit einer Daueraufenthaltsgenehmigung in Kuwait anzubieten. Es wird empfohlen den Prozess zu beschleunigen, um allen eine Kuwaiter Staatsbürgerschaft anzubieten und von einer ökonomischen Staatsangehörigkeit abzusehen, die Bewegungsfreiheit zu gewährleisten und den Beitritt zu den beiden Konventionen betreffend Staatenlosigkeit<sup>101</sup> zu erwägen.

In Punkt 43 fordert der Ausschuss den Signatarstaat dazu auf, alle Beschränkungen der Versammlungsfreiheit, die über den Rahmen der Ausnahmen der Konvention hinausgehen, zu beseitigen. Dies betrifft beispielsweise das Untersagen Nichtkuwaitern an öffentlichen Versammlungen teilzunehmen, die Erteilung der Genehmigung von Versammlungen durch das Innenministerium und der Einsatz übermäßiger Gewalt durch die Sicherheitskräfte. Derartige Überschrei-

<sup>98</sup> UN-Dok. CCPR/C/KWT/CO/3 vom 11. August 2016.

<sup>99</sup> UN-Dok. CCPR/C/KWT/3 vom 8. Dezember 2014.

<sup>100</sup> Fn. 16.

<sup>101</sup> Convention relating to the Status of Stateless Persons vom 28. September 1954, UNTS Bnd. 360, S. 117; BGBl. II 1976, S. 473. Convention on the Reduction of Statelessness vom 30. August 1961, UNTS Bnd. 989, S. 175; BGBl. I 1975, S. 1101.

tungen müssen untersucht werden, die Täter strafrechtlich verfolgt und die Opfer angemessen entschädigt werden. Zudem sollten regelmäßige Fortbildungen stattfinden, die die Sicherheitskräfte über den erlaubten Einsatz von Gewalt in Kenntnis setzen.

Das Gesetz betreffend Vereine und öffentliche Wohlfahrtsträger soll die Gründung und Führung zivilgesellschaftlicher Organisationen durch das Verbot der Beteiligung an politischen und religiösen Interessenvertretungen und die Limitierung von Spendenaktionen beeinträchtigen. Beunruhigend sind außerdem die unangemessenen Beschränkungen und willkürliche Rechtsanwendung, um Meinungsverschiedenheiten und eine volle Teilhabe von Nichtregierungsorganisationen in der Zivilgesellschaft zu verhindern. Punkt 45 ruft daher den Mitgliedstaat dazu auf, seine Gesetze anzupassen, um mit der Konvention in vollem Einklang zu stehen und sicherzustellen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen ohne den Einfluss der Regierung handlungsfähig sind und frei von Vergeltungsmaßnahmen und ungesetzlichen Beschränkungen arbeiten können.

- 118. Sitzung -

Die 118. Sitzung des Ausschusses fand im Zeitraum vom 17. Oktober bis 4. November 2016 in Genf statt und behandelte die Staatenberichte von Aserbaidshan, Kolumbien, Jamaika, Marokko, Polen, Moldawien und Slowakei.

### *Aserbaidshan*

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>102</sup> zum vierten Bericht von Aserbaidshan<sup>103</sup> begrüßt der Ausschuss die Erhöhung des Mindestheiratsalters für Mädchen, das Gesetz zur Sicherstellung der Rechte und Freiheiten von Personen in Haftanstalten, das Gesetz zur Öffentlichkeitsbeteiligung und das Gesetz zur Berufungsklage von Bürgern. Innerhalb eines Jahres gilt es im Rahmen des Follow-up-Verfahrens über die Maßnahmen

betreffend der Punkte 19, 29 und 37 zu berichten.

Der Ausschuss bleibt besorgt über anhaltende Berichte betreffend Folter- und Misshandlungsfälle, vor allem in Bezug auf Journalisten und Menschenrechtsverteidiger, die in manchen Fällen sogar zum Tod führen sollen. Der Mitgliedstaat wird daher in Punkt 19 dazu aufgerufen effektive Maßnahmen zu setzen, um alle Formen von Folter zu eliminieren, dies durch unverzügliche Ermittlungen, Verantwortlichkeit der Täter, angemessene Strafen und Opferentschädigung. Außerdem wird eine regelmäßige Überwachung durch eine unabhängige Einrichtung, gegebenenfalls auch in Zusammenarbeit mit einer NGO, empfohlen.

In Punkt 29 bespricht der Ausschuss die fehlende Gewährleistung der Unabhängigkeit und Sicherheit von Anwälten im Vertragsstaat. Diese sei gefährdet durch körperliche Angriffe, politisch motivierte Strafanzeigen und andere negative Auswirkungen wie Berufsverbot gegen Anwälte, die kritische Äußerungen über staatliche Praktiken tätigen und Rechtsanwälte, die Folteropfer vertreten. Des Weiteren besteht die Praxis Rechtsanwälte als Zeugen aussagen zu lassen in Fällen, in denen diese als Anwälte fungieren, um sie anschließend wegen Interessenskonflikt aus dem Fall auszuschließen. Der Staat sollte unverzüglich Maßnahmen ergreifen, um die notwendigen Sicherheitsmaßnahmen zu gewährleisten, dass Rechtsanwälte gesetzlich und in der Praxis ihre volle Unabhängigkeit wahren können und ausreichender Schutz gegen jede Art der Vergeltung vorhanden ist.

Punkt 37 thematisiert die eingeschränkte Meinungsfreiheit im Mitgliedstaat. Menschenrechtsverteidiger, unabhängige Journalisten und politische Oppositionelle sollen misshandelt, eingeschüchtert und belästigt, sowie, auf Basis diverser Straftaten wie beispielsweise Drogenbesitz oder wirtschaftlicher Vergehen, willkürlich verhaftet werden. Dazu kommt eine willkürliche Einmischung in die Freiheit von Medien, unter anderem durch den Entzug der Ausstrahlungserlaubnis aus politischen Gründen, Strafverfolgung und finanziellen Druck, so-

<sup>102</sup> UN-Dok. CCPR/C/AZE/CO/4 vom 16. November 2016.

<sup>103</sup> UN-Dok. CCPR/C/AZE/4 vom 17. März 2015.

wie der Kriminalisierung der Diffamierung. Der Staat sollte daher unverzüglich alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um eine volle Gewährleistung der Meinungsfreiheit sicherzustellen und Strafrecht nur in äußerst schweren Fällen anwenden, zu denen Diffamierung jedenfalls nicht zählt.

### *Kolumbien*

Der Ausschuss befasste sich mit dem siebten Bericht<sup>104</sup> von Kolumbien und betonte in den Abschließenden Bemerkungen<sup>105</sup> die zahlreichen Maßnahmen, die der Mitgliedstaat im Rahmen ziviler und politischer Rechte getätigt hat, unter anderem ein Erlass zur Nationalen Strategie zur Bekämpfung von Menschenhandel und ein Gesetz, um Frauenmord als separaten kriminellen Tatbestand zu etablieren; ein Gesetz betreffend Unterstützung, Hilfe und Schadenersatz für Opfer von internen bewaffneten Konflikten und ein Erlass betreffend einem Programm für die Verhütung und den Schutz der Rechte auf Leben, Freiheit, Integrität und Sicherheit durch das Innenministerium und die Nationale Sicherheitseinheit. Des Weiteren begrüßt der Ausschuss die Ratifikation des Internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (Konvention gegen Verschwindenlassen)<sup>106</sup> und des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung<sup>107</sup> (Behindertenrechtskonvention). Positiv hervorzuheben ist auch der weitreichende Rückgriff auf internationale Menschenrechtsstandards durch die Gerichtsbarkeit des Verfassungsgerichts.

Zum Follow-up-Verfahren wurden die Punkte 9, 29 und 39 bestimmt.

Trotz Friedensverhandlungen mit der FARC-EP, die zu einer Verringerung der Auswirkungen der internen Konflikte geführt haben, bleibt der Ausschuss beunruhigt darüber, dass Verletzungen der

Konvention, willkürliche Tötungen, Verschwindenlassen und Folter, weiterbestehen. Der Ausschuss bedauert, dass er keine ausreichenden Daten über die getätigten Maßnahmen bei Frühwarnungen des institutionellen Frühwarnkommittees und betreffend deren Effektivität zur Verhütung schwerer Menschenrechtsverletzungen erhalten hat. In Punkt 9 ruft der Ausschuss daher den Vertragsstaat dazu auf ein effektives Verhütungssystem einzuführen und zu überwachen, hinreichende Reaktionen bei allen Risikoberichten zu setzen, auch, wenn diese noch keine Frühwarnungen sind, alle Verstöße gegen die Konvention unverzüglich zu ermitteln und die Täter zur Verantwortung zu ziehen. Besonderer Schutz gilt dabei den gefährdetsten Personen, das sind Frauen, Kinder, ältere Personen, Personen mit Behinderungen, Angehörige der LGBTI, Afro-Kolumbianer und indigene Völker. Alle Opfer sollen vollen Schadenersatz sowie die Rückgabe ihres Landes erhalten.

In Punkt 29 thematisiert der Ausschuss die Haftbedingungen, die nicht den internationalen Vorgaben entsprechen. Eine ausgeprägte Überbelegung der Gefängnisse, die im Schnitt bei 55 %, teilweise sogar bei 400 % liegt, beunruhigt. Dazu kommen Misshandlungen, insbesondere von LGBTI. Der Mitgliedstaat sollte Haftalternativen anwenden, die Haftbedingungen verbessern und Verstöße unverzüglich untersuchen.

Der Ausschuss zeigt sich in Punkt 39 erfreut über die Einrichtung einer nationalen Einheit zum Schutz von Personen, die besonderer Gefahr ausgesetzt sind, ist aber gleichsam beunruhigt über die Anschuldigungen bezüglich Einschüchterung, Drohungen und Angriffe gegen Menschenrechtsverteidiger, Journalisten, Gewerkschafter, richterliche Beamte, Anwälte und Menschenrechtsaktivisten, die weder untersucht noch bestraft wurden. Der Vertragsstaat sollte daher seinen Einsatz verdoppeln, schnellen Schutz schaffen und sicherstellen, dass in allen Fällen ermittelt wird.

<sup>104</sup> UN-Dok. CCPR/C/COL/7 vom 7. April 2015.

<sup>105</sup> UN-Dok. CCPR/C/COL/CO/7 vom 17. November 2016.

<sup>106</sup> Fn. 15.

<sup>107</sup> Fn. 16.

### *Jamaika*

Nach Erhalt des vierten Berichts von Jamaika<sup>108</sup> würdigt der Ausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>109</sup> zunächst die Gesetzesreform zur Abschaffung der Strafe der Auspeitschung, die Verabschiedung des Gesetzes für Personen mit Behinderungen, die Bestellung eines Nationalen Berichterstatters für Menschenhandel und den Beitritt zur Konvention zur Verringerung der Staatenlosigkeit<sup>110</sup>.

Gegenstand des Follow-up-Verfahren sind die Punkte 26, 32 und 44.

Punkt 26 bespricht die Kriminalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen, auch in Fällen von Vergewaltigung, Inzest und schwerster fötaler Missbildungen. Der Ausschuss ist beunruhigt über die Vielzahl an geheimen Abtreibungen und die hohe Müttersterblichkeit, zu denen es keine offiziellen Daten gibt. Mädchen unter 16 Jahren sollen ohne elterliche Zustimmung keinen Zugang zu Informationen über Fortpflanzungs- und Gesundheitsdienste haben, was vor allem im Lichte der hohen Teenagerschwangerschaften und Inzest Besorgnis erregt. Der Vertragsstaat sollte dringend eine Gesetzesanpassung vornehmen, um ungeplante Schwangerschaften zu thematisieren und illegale Abtreibungen zu verhindern. Es sollten alle Maßnahmen getroffen werden, um Frauen vor gesundheitlichen Risiken zu schützen, insbesondere eine bessere Überwachung, Datensammlung und Ermöglichung des Zugangs zu gesundheitlicher Aufklärung.

Der Ausschuss bleibt besorgt über die anhaltend schlechten Zustände in Gefängnissen und Polizeigewahrsam und ruft den Mitgliedstaat in Punkt 32 dazu auf die Nelson-Mandela-Regeln<sup>111</sup> zu beachten. Zudem sollte eine gesetzliche Grundlage betreffend Untersuchungshaft und der Trennung von verurteilten Straftätern geschaffen werden.

Außerdem soll es häufig zu Folter, Misshandlung und exzessiver Gewalt bei Festnahmen, auf Polizeistationen, während Ermittlungen und in Haftanstalten kommen. Der Tatbestand Folter wurde nicht wie in Artikel 7 des Zivilpakts gefordert umgesetzt und es gibt keine unabhängige Beschwerdebehörde. Der Staat wird dazu angehalten im nächsten Bericht detaillierte Informationen zu Anzeigen und Verurteilungen vorzulegen. Auch die Abschaffung der Todesstrafe ist trotz Moratorium nicht geplant und die unmenschlichen Zustände in den Todeszellen beunruhigen.

Zu begrüßen ist die Überarbeitung des Kinderpflege- und Kinderschutzgesetzes, einschließlich der Bestimmung betreffend die Inhaftierung des Kindes, wenn dies „außerhalb der elterlichen Kontrolle“ ist und der Bestimmung zur Bereitstellung psychologischer und mentaler Gesundheitsdienste für Kinder und deren Familie durch die Kinderentwicklungsbehörde und die Strafvollzugsbehörde. Trotz sinkender Zahlen ist der Ausschuss besorgt, dass es immer noch Kinder gibt, die solche Strafverfügungen verbüßen. Zudem werden Minderjährige häufig auf Polizeistationen inhaftiert, dies oft mehr als 24 Stunden. In Punkt 44 wird der Staat daher dazu aufgerufen unverzüglich die betreffenden Gesetze abzuschaffen und Lücken zu thematisieren. Es wird empfohlen Haftalternativen zu schaffen und Kinder nur als letzten Ausweg zu inhaftieren – dies für die kürzest notwendige Zeit in kindergerechten Zellen.

### *Marokko*

Mit einer Verspätung von sieben Jahren reichte Marokko seinen sechsten Bericht<sup>112</sup> ein. In den Abschließenden Bemerkungen<sup>113</sup> werden die positiven Maßnahmen aus dem Beobachtungszeitraum betont, darunter die neue Verfassung aus dem Jahr 2011 zur Stärkung demokratischer Prinzipien und des Status von Menschenrechten, die Reform des Justizsystems, das Gesetz zur Limitierung der Jurisdiktion von Militärgerichten

<sup>108</sup> UN-Dok. CCPR/C/JAM/4 vom 15. Mai 2015.

<sup>109</sup> UN-Dok. CCPR/C/JAM/CO/4 vom 22. November 2016.

<sup>110</sup> Fn. 101.

<sup>111</sup> Fn. 47.

<sup>112</sup> UN-Dok. CCPR/C/MAR/6 vom 31. August 2015.

<sup>113</sup> UN-Dok. CCPR/C/MAR/CO/6 vom 1. Dezember 2016.

auf militärische Straftaten und Vergehen, die in Zeiten des Krieges verübt wurden. Begrüßenswert ist auch der Beitritt zum Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (Konvention gegen Verschwindenlassen)<sup>114</sup>, zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung<sup>115</sup> (Behindertenrechtskonvention) einschließlich dem Fakultativprotokoll<sup>116</sup> sowie zum Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Strafe<sup>117</sup>.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens sind die Punkte 18, 24 und 42.

Punkt 18 thematisiert die zahlreichen Tatbestände, die im Rahmen der Terrorismusbekämpfung eingeführt wurden, eine breite und vage Definition von terroristischen Akten beinhalten und dadurch Raum zur missbräuchlichen Auslegung geben. Die Anklage von Journalisten unter diesen Bestimmungen hält von der Ausübung weiterer Rechte aus der Konvention ab, wie dem Recht auf freie Meinungsäußerung. Der Staat sollte seine Gesetze dahingehend anpassen, dass Handlungen präzise beschrieben sind und nicht dazu dienen die Ausübung anderer Rechte aus der Konvention zu verhindern. Betont wird außerdem die Bestimmung zur Maximaldauer des Polizeigewahrsams von 48 Stunden und betreffend unverzüglichen Zugang zu einem Rechtsbeistand.

Eine ähnliche Problematik wird in Punkt 24 besprochen. Trotz einer deutlichen Verringerung der Zahlen sollen Folter und Misshandlung, insbesondere im Zusammenhang mit Ermittlungen betreffend Terrorismus, Staatsgefährdung und Gefährdung für die territoriale Integrität des Staates fortbestehen. Erzwungene Geständnisse seien trotz gesetzlichen Verbots vor Gericht zugelassen, Anschuldigungen betreffend Folter soll oft nicht nachgegangen werden und

Personen, die eine Anzeige erstatten, erfahren Einschüchterung. Der Staat sollte daher verlässliche Maßnahmen zur effektiven Bekämpfung von Folter setzen und in diesem Zusammenhang auch schneller ein Gesetz zum Nationalen Verhütungsmechanismus erlassen.

Trotz eines einheitlichen Verfahrens zur Registrierung von Vereinen wurde vielen das Recht auf Gründung verweigert. Handlungen von Menschenrechtsverteidigern sollen unverhältnismäßig und ungerechtfertigt beschränkt werden, insbesondere ihre Bewegungsfreiheit in der Westsahara. Punkt 42 ruft daher den Staat dazu auf unverzüglich alle notwendigen Schritte zu setzen, um die Vereinsfreiheit zu garantieren und alle Beschränkungen zu beseitigen, die weitergehen als die streng limitierten Ausnahmen in der Konvention. Es soll sichergestellt werden, dass kein Einfluss auf Menschenrechtsverteidiger ausgeübt wird und dass diese frei von Angst vor Vergeltung oder ungerechtfertigten Einschränkungen arbeiten können.

### *Moldawien*

Der dritte Bericht von Moldawien<sup>118</sup> wird mit einer Verspätung von mehr als zwei Jahren eingereicht. In den Abschließenden Bemerkungen<sup>119</sup> werden zunächst die gesetzlichen Maßnahmen gewürdigt, darunter Gesetze zur sozialen Inklusion von Personen mit Behinderungen, zum besonderen Schutz von gefährdeten Kindern und solchen, die von ihren Eltern getrennt sind, sowie zur Rehabilitation von Opfern von Gewalt. Zudem begrüßt der Ausschuss die Ratifikation des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung<sup>120</sup> (Behindertenrechtskonvention), des Rom Statutes zum Internationalen Strafgerichtshofes<sup>121</sup>, die Konvention zur Verringerung der Staatenlo-

<sup>114</sup> Fn. 15.

<sup>115</sup> Fn. 16.

<sup>116</sup> Fn. 17.

<sup>117</sup> Fn. 33.

<sup>118</sup> UN-Dok. CCPR/C/MDA/3 vom 17. März 2016.

<sup>119</sup> UN-Dok. CCPR/C/MDA/CO/3 vom 18. November 2016.

<sup>120</sup> Fn. 16.

<sup>121</sup> Rome Statute of the International Criminal Code vom 17. Juli 1998, UNTS Bnd. 2187, S. 3; BGBl 2005 II, S. 511.

sigkeit<sup>122</sup> und diese zum Status von staatenlosen Personen<sup>123</sup>.

Zum Gegenstand des Follow-up-Verfahrens hat der Ausschuss die Punkte 10, 24 und 28 gemacht.

In Punkt 10 fordert der Ausschuss den Mitgliedstaat dazu auf einen Ersatz für den ausgelaufenen Aktionsplan für Menschenrechte 2011–2014 zu entwickeln und sicherzustellen, dass ausreichende Ressourcen vorhanden sind, um den Plan regelmäßig zu evaluieren und zu überprüfen.

Gewalt und Misshandlung in Betreuungseinrichtungen und psychiatrischen Krankenhäusern werden in Punkt 24 besprochen. Zwangshaft und nicht-einvernehmliche psychiatrische Behandlung aufgrund geistiger Behinderungen, Gewalt und Misshandlung durch Pflegepersonen, einschließlich Vergewaltigung, Zwangsabtreibungen und Vernachlässigung, beunruhigen den Ausschuss. Der Mitgliedstaat wird dazu aufgerufen seine Gesetze zu überprüfen und sicherzustellen, dass Inhaftierung nur als letztes Mittel und für die kürzest notwendige Zeit eingesetzt wird, wenn dies im besten Interesse des Patienten ist. Es soll eine psychiatrische Behandlung gewährleistet werden, die die Würde der Patienten achtet und Gewaltschutz durch ein besseres Überwachungssystem gewährleistet. Es gilt sicherzustellen, dass Frauen mit Behinderungen ihre Rechte zu Sexual- und Fortpflanzungsgesundheit frei ausüben können und das Gesetz zu nicht einvernehmlichen Schwangerschaftsabbrüchen aufgehoben wird. Bisherige Vorfälle müssen ausreichend untersucht werden.

Trotz Bemühungen des Vertragsstaates wie der Errichtung neuer Haftanstalten, kritisiert der Ausschuss in Punkt 28 die Zustände in Gefängnissen, darunter Gewalt unter Häftlingen, schlechte hygienische Zustände, Überbelegung und einen mangelhaften Zugang zu angemessener Gesundheitsvor-

sorge.<sup>124</sup> Der Vertragsstaat sollte seine Maßnahmen verbessern, vor allem im Lichte der Nelson-Mandela-Regeln<sup>125</sup>, und darüber hinaus Haftalternativen in Erwägung ziehen, wie beispielsweise elektronische Überwachung, Bewährung und Sozialstunden.

### *Polen*

In den Abschließenden Bemerkungen<sup>126</sup> zum siebenten Bericht von Polen<sup>127</sup> würdigt der Ausschuss die Einführung der Strategie zur Verhütung von Menschenrechtsverletzungen durch Polizeibeamte, die Gesetzesanpassung zum erhöhten Schutz für Opfer sexueller Gewalt, sowie die Ratifikation des 2. Fakultativprotokolls zum Zivilpakt zur Abschaffung der Todesstrafe (FP II)<sup>128</sup> und des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderung<sup>129</sup> (Behindertenrechtskonvention).

Die Punkte 8 und 24 und 32 sind Gegenstand des Follow-up-Verfahrens.

Der Ausschuss zeigt sich besorgt über die negativen Auswirkungen der Gesetzesreformen, einschließlich der Änderungen betreffend den Verfassungsgerichtshof, aus November und Dezember 2015 und Juli 2016. Einige Urteile zur Unabhängigkeit und Funktionstüchtigkeit des Gerichtshofs sowie der Implementierung der Konvention wurden bereits übergangen. Beunruhigend ist außerdem die Weigerung des Premierministers die Urteile des Verfassungsgerichtshofes von März und August 2016 zu veröffentlichen, welche die geplante verfassungswidrige Änderung des Gerichtshofes und das Verfahren gegen den Premierminister wegen Amtsmissbrauch betreffen. In Punkt 8 fordert der Ausschuss den Mitgliedstaat dazu auf Respekt und Schutz gegenüber der Integrität und Unabhängigkeit des Verfassungsgerichtshofs und des-

<sup>122</sup> Fn. 101.

<sup>123</sup> Fn. 101.

<sup>124</sup> Vor allem im Soroca-Gefängnis.

<sup>125</sup> Fn. 47.

<sup>126</sup> UN-Dok. CCPR/C/POL/CO/7 vom 23. November 2016.

<sup>127</sup> UN-Dok. CCPR/C/POL/7 vom 8. Februar 2016.

<sup>128</sup> Fn. 8.

<sup>129</sup> Fn. 16.

sen Richtern zu wahren. Alle Urteile sollen implementiert und veröffentlicht werden. Außerdem soll von Maßnahmen abgesehen werden, die eine Beeinträchtigung der Funktionsweise des Gerichtshofs nach sich ziehen. Entsprechend der nationalen und internationalen rechtlichen Rahmenbedingungen muss ein transparenter und unparteiischer Prozess gewährleistet sein für die Wahl der Mitglieder und die Sicherheit deren Amtszeit.

In Punkt 24 thematisiert der Ausschuss das Fortbestehen praktischer und verfahrensrechtlicher Hürden betreffend den freiwilligen Schwangerschaftsabbruch. Die sogenannte Gewissensklausel, die Ärzte als Einwand vorbringen können, wird in der Praxis auf eine Weise angewendet, dass oft in ganzen Institutionen oder Regionen Abbrüche nicht möglich sind. Nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes von Oktober 2015 gibt es keinen verlässlichen Überstellungsmechanismus für den Zugang zu Abtreibungen nach diesem Einwand. Eine kürzlich geplante Initiative soll nun zu weiteren Beschränkungen führen. Hiervon sollte abgesehen werden und stattdessen ein effektiver Zugang sichergestellt werden, einschließlich standardisierter rechtlicher Regelungen in Gesundheitseinrichtungen. Es sollten Statistiken betreffend illegaler Abtreibungen erhoben werden, pränatale genetische Tests eingeführt werden, um Fehlbildungen zu untersuchen, sowie eine Verstärkung sexueller Aufklärung und den Zugang zu Verhütungsmitteln unternommen werden.

Punkt 32 bespricht die Beschränkung von Ausländerrechten betreffend die große Zahl an Flüchtlingen und Asylwerbern, darunter auch Kinder, die sich in bewachten Haftanstalten befinden. Den Ausschuss besorgt die Weigerung der Behörden Flüchtlinge, die muslimischen Glaubens sind, aufzunehmen und die schwierige Situation an der Grenze zu Weißrussland, wo es kein adäquates System gibt, um Personen, die internationalen Schutz benötigen, zu identifizieren. Der Vertragsstaat sollte davon absehen, Personen zu inhaftieren und Haftalternativen anbieten. In Ausnahmefällen wäre eine Haft denkbar, dies jedoch nur unter den Gesichtspunkten

der Begründetheit, Angemessenheit und Notwendigkeit in Anbetracht der Umstände, welche stets neu evaluiert werden müssen. Es soll sichergestellt werden, dass keine Diskriminierung aufgrund Religion und anderer Gründe erfolgt, und ein System entwickelt werden, das gewährleistet, dass Personen nicht in ein Land zurückgeschickt werden, indem sie bedroht werden.

### *Slowakei*

Der Ausschuss begrüßt den vierten Bericht der Slowakei.<sup>130</sup> In den Abschließenden Bemerkungen<sup>131</sup> würdigt der Ausschuss zunächst die positiven Maßnahmen, die im Beobachtungszeitraum getätigt wurden, darunter Maßnahmen zur Integration der Roma, die Einführung der Nationalen Strategie zum Schutz und der Förderung von Menschenrechten, der Nationale Aktionsplan für die Verhütung der Gewalt gegen Frauen und der Erlass des Gesundheitsministeriums hinsichtlich der Voraussetzungen einer Einwilligungserklärung zu einer Sterilisation. Erfreulich ist zudem die Ratifikation des Fakultativprotokolls zum Sozialpakt<sup>132</sup>, des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend ein Mitteilungsverfahren<sup>133</sup> und der Beitritt zum Internationalen Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen (Konvention gegen Verschwindenlassen)<sup>134</sup>.

Gegenstand des Follow-up-Verfahrens sind die Punkte 13, 25 und 33.

Trotz Bemühungen des Vertragsstaates gegen Extremismus vorzugehen sind Hassbotschaften im politischen Diskurs, den Medien und im Internet immer noch vorherrschend, vor allem gegen ethnische Minderheiten, wie Roma, als auch gegen Muslime sowie gegen Nichtstaatsangehörige. In Punkt 13 zeigt sich der Ausschuss besorgt und fordert den Staat

<sup>130</sup> UN-Dok. CCPR/C/SVK/4 vom 23. Juli 2015.

<sup>131</sup> UN-Dok. CCPR/C/SVK/CO/4 vom 22. November 2016.

<sup>132</sup> Fn. 19.

<sup>133</sup> Fn. 18.

<sup>134</sup> Fn. 15.

dazu auf Toleranz und eine inklusive Gesellschaft zu fördern. Zur Bekämpfung von Stigmatisierung und zur Sensibilisierung sollen geeignete Maßnahmen im gesetzlichen Bereich und in der Öffentlichkeitsbildung getroffen werden. Zudem müssen Straftäter verurteilt werden und jegliche Hassempfehlungen, die zu Diskriminierung, Feindlichkeit und Gewalt anstiften, unter Strafe gestellt werden.

Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt im Mitgliedstaat beunruhigen den Ausschuss. Wenige Vorfälle werden angezeigt, es gibt kein national abgestimmtes System zu Verhütungsmaßnahmen und keine Unterstützung für Opfer, deren Versorgung mit Unterkünften, rechtliche, medizinische und psychologische Hilfe ist mangelhaft. Besorgniserregend sind außerdem medizinische Fortpflanzungsbehandlungen, die unmenschlicher und erniedrigender Behandlung gleichkommen sowie die Verzögerung der Verabschiedung des Gesetzes zur Verhütung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt. In Punkt 25 wird gefordert, dass ein ausreichender Zugang zu Schutz und Unterstützung gewährleistet wird, Straftäter verfolgt und angemessen bestraft, und die Verabschiedung des Gesetzes vorangetrieben wird. Es soll sichergestellt werden, dass alle Frauen frei von Diskriminierung Zugang zu Fortpflanzungsmedizin haben, und in Erwägung gezogen werden die Istanbul-Konvention<sup>135</sup> zu ratifizieren.

Punkt 33 bespricht die Lage unbegleiteter Minderjähriger, die aus Waisenhäusern vermisst und nicht ausfindig gemacht werden konnten. Beunruhigend ist auch, dass eine Person, die behauptet ein unbegleiteter Minderjähriger zu sein, so lange als Erwachsener gilt, bis es ein medizinisches Gegenresultat gibt. Der Vertragsstaat soll sicherstellen, dass unbegleitete Minderjährige Schutz erhalten, unverzüglich ein Register der vermissten Personen anfertigen und,

gegebenenfalls auch in Zusammenarbeit mit anderen Staaten, nach diesen suchen. Die Bestimmung betreffend den Alterstest soll beseitigt und gewährleistet werden, dass ausschließlich Experten den Test vornehmen, dies nur bei berechtigten Zweifeln und immer im Hinblick auf das beste Interesse des Kindes. Es soll sichergestellt werden, dass minderjährige Flüchtlinge Zugang zu Bildung, sozialen und psychologischen Diensten haben, sowie rechtlichen Beistand und einen Vormund erhalten.

<sup>135</sup> Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt vom 11. Mai 2011, SEV Nr. 210, verfügbar unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210> (letzter Zugriff am 12. Juli 2017).

## Buchbesprechung

**Claudio Franzius/Franz C. Mayer/Jürgen Meyer (Hrsg.), Modelle des Parlamentarismus im 21. Jahrhundert. Neue Ordnungen von Recht und Politik (Recht und Politik in der Europäischen Union, Bd. 5), Baden-Baden: Nomos, 2015, 489 Seiten, ISBN 978-3-8487-2627-1.**

Das Buch beruht auf einer Konferenz, die im Januar 2014 in Berlin durchgeführt wurde. Ihr anspruchsvolles Ziel war es, Parlamentarismus als gemeineuropäisches Phänomen zu betrachten und aus verschiedenen disziplinären Perspektiven und von unterschiedlichen Beobachtungspunkten aus in den Blick zu nehmen. Es gliedert sich in fünf Teile. Zunächst erfolgt eine Bestandsaufnahme (I), bevor nationale Parlamente in der Globalisierung (II) untersucht werden. Es schließen sich Beiträge an, die sich unter dem Stichwort „Verschränkungsmodelle“ dem europäischen Mehrebenensystem zuwenden (III). Danach werden Herausforderungen des Parlamentarismus in den Blick genommen (IV), abschließend werden – zukunftsgerichtet – Modelle des Parlamentarismus (V) präsentiert.

Wird die Rolle des Parlaments im Kräfte-dreieck der Gewaltenteilung neu austariert? Kann sich das Parlament als bestimmender Politikakteur, der die Regierung beauftragt und kontrolliert, erhalten oder erneut etablieren? Diesem Chancenpotential des europäischen Parlamentarismus stehen Krisenerscheinungen und -wahrnehmungen gegenüber: das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden nur noch als reagierende Organe wahrgenommen, die mächtiger gewordenen Exekutiven das Agieren und selbstbewussten Judikativen die rechtliche und oft auch politische Kontrolle überlassen.

Vor diesem von den Herausgebern entfaltetem Spektrum werden die unterschiedlichen Positionen und Sichtweisen der Beiträge präsentiert. Hier geht es darum, wie sich nationale Parlamente in der Europäisierung und Globalisierung verhalten und angesichts des für sie geltenden Rechtsrahmens auch verhalten können.

Grundsätzliche Betrachtungen legen zunächst den Fokus auf das jenseits des Nati-

onalstaats zu beobachtende Demokratiedefizit und untersuchen Abhilfemöglichkeiten (Matthias Ruffert) und erörtern die positiven wie negativen Aspekte der Europäisierung des Deutschen Bundestages (Franz C. Mayer), wobei die tatsächliche Handhabung der rechtlichen Möglichkeiten im politischen Alltag als unbefriedigend bewertet wird.

Sodann werden in einer Fülle weiterer Beiträge strukturelle, organisatorische und theoretische Fragestellungen erörtert sowie – nach Golde drängt, am Golde hängt doch alles – das Budgetrecht in den Blick genommen. Die prägnante Darstellung der Schwierigkeiten für die Wahrnehmung der Budgetverantwortung unter den Bedingungen der Globalisierung aus der Feder von Christian Waldhoff wird durch politische Beobachtungen von Manuel Sarrazin, MdB, ergänzt.

In Uwe Volkmanns systematischer Behandlung des Mehrebenenparlamentarismus wird die menschenrechtliche Dimension von Parlamentarismus deutlich, indem Parlamente als „zentrale Ort[e] der Darstellung, Rückkoppelung und politischen Bearbeitung gesellschaftlicher Konflikte“ (S. 192) aufgefasst werden. Wie dies in einem gestaffelten Verbund von Parlamenten sinnvoll verwirklicht werden kann, ohne über der Befassung mit institutionellen Fragen die demokratietheoretische Rückkoppelung zu vergessen, bleibt eine noch zu lösende Aufgabe. Jelena von Achenbach knüpft in ihrem Beitrag daran an und fragt, wie die repräsentative Demokratie in der Europäischen Union gestärkt werden kann. Dabei könne auf den Ausbau genuin europäischer Politikprozesse nicht verzichtet werden.

Insgesamt liegt ein informativer und zum Nachdenken anregender Sammelband vor. Inwieweit die von Hauke Brunkhorst eindringlich formulierten Überlegungen zur Ablösung von Demokratie und Parlamen-

tarismus vom Nationalstaat – der Text atmet die Verve des Vortrags – in absehbarer Zeit realisiert werden können, bleibt offen. An der Notwendigkeit von Veränderungen besteht hingegen kein Zweifel. Die bisherigen Erfahrungen sprechen freilich eher für einen evolutionären anstelle eines revolutionären Wegs. Der Sammelband gibt hierfür wichtige Impulse.

*Norman Weiß*

## **Autorinnen und Autoren in diesem Heft:**

### **Fin-Jasper Langmack**

Wissenschaftliche Hilfskraft am Institute for International Peace and Security Law in Köln.

### **Janne Mende**

Dr. rer. soc., Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Kassel.

### **Gizem Kaya**

Masterstudentin der Philosophie an der Universität Potsdam, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte und Studentische Hilfskraft an der Freien Universität Berlin.

### **Georg Kopshteyn**

Masterstudent der Philosophie an der Humboldt Universität Berlin und Studentische Hilfskraft an der Freien Universität Berlin.

### **Anna Opel**

Dr. iur., Rechtsanwältin bei Allen & Overy LLP in Frankfurt am Main.

### **Johanna Weber**

Mag. iur., Wissenschaftliche Mitarbeiterin am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.

### **Norman Weiß**

apl. Prof. Dr. iur., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.





ISSN 1434-2820