

Thomas Koenen, *Wirtschaft und Menschenrechte - Staatliche Schutzpflichten auf der Basis regionaler und internationaler Menschenrechtsverträge*, Dunker & Humblot, 2012, 254 Seiten, ISBN 978-3428136988, 68,- €.

Die Arbeit von *Thomas Koenen* setzt sich im Kontext des Verhältnisses *Wirtschaft und Menschenrechte* mit der Thematik staatlicher Schutzpflichten auseinander. *Koenen* untersucht hierbei die Verantwortung von Unternehmen und die darauf bezogene Rolle von Staaten (S. 24). Gegenstand der Arbeit ist die Frage, ob und inwieweit Heimat-

staaten ebenso wie Gaststaaten Pflichten zum Schutz der Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen obliegen. Besondere aktuelle Bedeutung hat die Frage nach extraterritorialen Schutzpflichten nach 2010 erhalten. Zum einen wurden 2011 die *UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Imple-*

menting the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework finalisiert und vom UN-Menschenrechtsrat einstimmig begrüßt. Zum anderen kam es 2011 zur Annahme der – wenn auch ebenso unverbindlichen – *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights* durch namhafte Völkerrechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler. Im Spannungsverhältnis dieser beiden Positionen, der Annahme extraterritorialer Schutzpflichten (jedenfalls im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte) durch die *Maastricht Principles* einerseits und ihrer Ablehnung durch die *Guiding Principles* bewegt sich die Untersuchung von Koenen.

Bezugnehmend auf regionale und internationale Menschenrechtsverträge untersucht Koenen die Frage nach staatlichen Schutzpflichten insbesondere im Hinblick auf transnationale Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen. Nach einer einleitenden Einordnung der Arbeit in die Auseinandersetzung *Wirtschaft und Menschenrechte* erfolgt zunächst eine begriffliche Verortung (1. Teil). Im Anschluss daran erfolgt im 2. und 3. Teil der Arbeit der Schwerpunkt der Analyse, die Auseinandersetzung mit der Frage nach staatlichen Schutzpflichten. Der 2. Teil untersucht dabei regionale Menschenrechtsübereinkommen, während sich der 3. Teil internationalen Menschenrechtsübereinkommen widmet. Abschließend erfolgt eine Gesamtbetrachtung (4. Teil) der Ergebnisse aus dem 2. und 3. Teil sowie ein Ausblick über die künftige Entwicklung staatlicher Schutzpflichten in Bezug auf private Unternehmen (5. Teil).

Die einleitende Kontextualisierung im Hinblick auf andere Ansätze in der Auseinandersetzung *Wirtschaft und Menschenrechte* erfolgt in angemessener Kürze (S. 27f.). Gestreift werden der *UN Code of Conduct on Transnational Corporations* aus den 1970ern, der Entwurf der UN-Normen für die Verantwortlichkeiten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsunternehmen im Hinblick auf die Menschenrechte von 2003, freiwillige Verhal-

tenskodizes sowie die internationale Strafgerichtsbarkeit. Ausführlicher wird der Ansatz transnationaler Rechtsstreitigkeiten auf Grundlage des US-amerikanischen *Alien Tort Claims Act* behandelt (S. 31ff.). Die Bezugnahme und Wechselwirkung mit transnationalen Rechtsstreitigkeiten vermag dabei Missverständnisse hervorzurufen. Denn transnationale Rechtsstreitigkeiten erfolgen nicht notwendig unter Ausübung „extraterritorialer Jurisdiktion“ (S. 31), wie erst kürzlich vom *Supreme Court of the United States* in der Sache *Kiobel* ./ *Royal Dutch Petroleum* entschieden. In Bezug auf Definitionsansätze hinsichtlich privater Wirtschaftsunternehmen fällt auf, dass Koenen den Bereich der transnationalen Lieferkette, der nicht-gesellschaftsrechtlich verbundenen und dennoch transnational agierenden Unternehmen, ausgeblendet (S. 43-48), obwohl diese ebenso Teil der Problematik in der Auseinandersetzung *Wirtschaft und Menschenrechte* und transnationalen Rechtsverletzungen sind und zudem auch teilweise unter die zitierten Definitionsansätze zu fassen sind. Besonders in Bezug auf die Frage nach Schutzpflichten wäre dieser Bereich auch insoweit interessant, als sich die Frage stellt, inwieweit sich das Konzept der Schutzpflichten auf den Bereich der transnationalen Lieferkette überhaupt übertragen lässt.

Der Aufbau der Untersuchung in den Teilen 2 und 3 der Arbeit und die Analyse der Frage nach staatlichen Schutzpflichten in Bezug auf regionale Menschenrechtsübereinkommen und internationale Menschenrechtsverträge gliedert sich jeweils in drei Schritte (S. 38f.). Ausgangspunkt ist die allgemeine Frage, inwieweit sich den untersuchten Verträgen und Übereinkommen überhaupt Schutzpflichten entnehmen lassen. Diese Frage wird sodann erweitert um den Themenkomplex der Frage nach Schutzpflichten im Hinblick auf Rechtsverletzungen durch Unternehmen. Im dritten Schritt befasst sich Koenen dann jeweils mit der Frage, ob und inwieweit die festgestellten Schutzpflichten in Bezug auf Auslandsverhältnisse extraterritorial anwendbar sind. Die Untersuchung erfolgt anhand des

regionalen und internationalen Völkervertragsrechts und seiner Interpretationen; Letzteres teils durch die zuständigen Vertragsorgane, teils durch Organe der Streitbeilegung (S. 52).

Teil 2 untersucht die Pflichten der Staaten zum Schutz vor Eingriffen durch Unternehmen in Bezug auf die vier regionalen Menschenrechtsübereinkommen. Dies sind die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), die Amerikanische Menschenrechtskonvention (AMRK), die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (AfrMRC) und die Arabische Charta der Menschenrechte (ArabMRC). *Koenen* legt der Untersuchung dabei – mangels expliziter Aussagen in den jeweiligen Vertragstexten – die Entscheidungen der jeweils berufenen Gerichtshöfe und eingesetzten Kommissionen zugrunde, wobei allein Ersteren verbindliche Wirkung zukomme (S. 55ff., 96ff., 118ff.).

In Bezug auf die EMRK stellt *Koenen* unter Auslegung einer Reihe von Urteilen das grundsätzliche Bestehen von Schutzpflichten – abgeleitet von Handlungspflichten – fest (S. 58). Gleichzeitig erkennt er einen Umsetzungsspielraum der Staaten bei Ausübung der Schutzpflichten an, so dass aus der Schutzpflicht nicht zwingend eine gesetzliche Regulierung folgen muss (S. 59); in Betracht kommen stattdessen auch Untersuchungspflichten und Informationspflichten (S. 60ff.). Aus den Handlungspflichten folgten aber auch Pflichten zum Schutz im Verhältnis zwischen Privaten (S. 66ff.). Einbezogen werden in den Schutz auch Eingriffe durch private Wirtschaftsunternehmen (S. 73f.). Extraterritoriale Schutzpflichten, die den räumlichen Geltungsbereich der EMRK betreffen, werden restriktiv ausgelegt. Dabei stützt sich *Koenen* auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und dessen Auslegung von Artikel 1 EMRK zum Begriff des Hoheitsbereichs (S. 83ff.). *Koenen* geht daher nicht von einer generellen Möglichkeit der extraterritorialen Anwendung der EMRK aus, soweit nicht die vom Europäischen Gerichtshof

für Menschenrechte anerkannten Ausnahmefälle vorliegen. Vergleichbar sind *Koenens* Ergebnisse in Bezug auf die AMRK und die AfrMRC. Unter Bezugnahme auf die *Velásquez-Rodríguez* Entscheidung des Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte stellt *Koenen* auch in Bezug auf die AMRK das Bestehen von Schutzpflichten fest (S. 100ff.). Dies umfasst auch den Schutz vor Eingriffen durch Private. Eine explizite Bezugnahme auf private Wirtschaftsunternehmen fehle indes (S. 109). Nach Feststellung der Nähe zur EMRK auch in Fragen der extraterritorialen Anwendbarkeit, stellt *Koenen* fest, dass die Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der AMRK bisher ungeklärt sei (S. 115ff.). In Bezug auf die AfrMRC werden ebenfalls Schutzpflichten angenommen (S. 123). Auch ist der AfrMRC eine explizite Bezugnahme auf Unternehmen zu entnehmen. Die Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit der AfrMRC sei indes ebenfalls offen (S.125f.).

Teil 3 untersucht im Anschluss die Frage der Schutzpflichten in Bezug auf internationale Menschenrechtsübereinkommen. Dies umfasst zentral den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR). Darüber hinaus werden spezielle internationale Konventionen zum Schutz der Menschenrechte in die Untersuchung mit einbezogen. Die Untersuchung erfolgt anhand der Vertragstexte sowie der Auslegung der Arbeit der Vertragsorgane und ihrer Berichte.

Koenen erkennt hinsichtlich des IPbpR Schutzpflichten an (139f.). Indes wird auch hier auf den Umsetzungsspielraum der Staaten und die Notwendigkeit der Konkretisierung verwiesen. Eine generelle Pflicht zum Schutz vor Eingriffen durch private Dritte wird unter Auslegung des Vertragstextes und der General Comments sowie Concluding Observations des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen abgelehnt (S. 141). Während eine Bezugnahme auf Wirtschaftsunternehmen gesehen wird (S. 147), wird die Annahme

einer extraterritorialen Anwendung des IPbpR unter Bezugnahme auf die *Power-of-effective-control*-Doktrin des Menschenrechtsausschusses restriktiv gehandhabt (S. 153).

In Bezug auf den IPwskR ist bereits der Ausgangspunkt restriktiv. *Koenen* geht davon aus, dass es sich bei dem IPwskR im Gegensatz zum IPbpR um ein weiches Instrument des Menschenrechtsschutzes handelt (S. 156). Auch hier wird dem Wortlaut keine Schutzpflicht entnommen (S. 157f.). Hingegen werden diese unter Bezugnahme insbesondere auf den General Comment Nr. 3 des Sozialausschusses bejaht. Ablehnend wird dagegen die Frage der Schutzpflichten in Bezug auf Unternehmen beantwortet (162ff.). Auch eine extraterritoriale Anwendung des IPwskR wird abgelehnt. Dies geschieht indes mit dem irreführenden Verweis auf das Souveränitätsprinzip (S. 165).

Im Hinblick auf die speziellen Konventionen zum Schutz der Menschenrechte ist die explizite Anerkennung von Schutzpflichten bereits in den Vertragstexten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau bemerkenswert (S. 168ff.). Hinzukommt die explizite Anerkennung von Pflichten zum Schutz vor Eingriffen durch private Unternehmen im Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (S. 173).

Zusammenfassend lässt sich nach *Koenen* aus den Teilen 2 und 3 der Arbeit und der Analyse regionaler Menschenrechtsübereinkommen und internationaler Menschenrechtsverträge keine generelle Annahme staatlicher Schutzpflichten ziehen (S. 198f.). Soweit staatliche Schutzpflichten angenommen werden, ist die Sorgfalt (*due diligence*) das maßgebliche Kriterium bei der Bestimmung staatlicher Schutzpflichten und ihrer Verletzung (S. 141f., 201f.). Voraussetzung der Verletzung staatlicher Schutzpflichten sind insbesondere Kenntnis sowie Gefahr und Möglichkeit der Abwehr (S. 204). Dies könne in der Regel nur im Territorium oder bei effektiver Kontrol-

le oder *Authority* angenommen werden (S. 206). Konsequenz der Annahme von Schutzpflichten seien dann Pflichten, Rechtsverletzungen zu verhindern, zu unterbinden und zu sanktionieren (S. 195), sei es durch legislative, judikative und administrative Maßnahmen (S. 141). In diesem Zusammenhang erfolgt auch die notwendige Herstellung eines Zusammenhangs zwischen nationalen Maßnahmen (zur Geltendmachung transnationaler Rechtsverletzungen) und Schutzpflichten (S. 216). Mit Recht verweist *Koenen* auf den weiten Umsetzungsspielraum der Staaten (S. 195). Indes wird der Zusammenhang zwischen nationalen Maßnahmen und Schutzpflichten nicht immer terminologisch klar dargelegt. *Koenen* trennt nicht immer deutlich zwischen staatlichen Schutzpflichten und staatlicher/extraterritorialer Jurisdiktion (S. 41f., 92ff., 152ff., 164). Dies ist auch der Fall, wenn beispielsweise betont wird, dass auch die Annahme von Schutzpflichten keine Legitimation für extraterritoriale Jurisdiktion darstelle (S. 206). Problematisch ist eine solche fehlende Trennung und Klarheit, weil der irreführende Eindruck entsteht, die Annahme von Schutzpflichten führe stets zu extraterritorialer Jurisdiktion und kollidiere damit notwendig mit der Souveränität der Gaststaaten. Dabei kann die Annahme extraterritorialer Schutzpflichten gerade im Bereich der nationalen Rechtssetzung, die allein extraterritoriale *Wirkung* aufweist, besonders fruchtbar für den Menschenrechtsschutz gemacht werden.

Verstanden als „Beitrag zur Beantwortung der Frage nach Existenz und Grenzen staatlicher Schutzpflichten“ (S. 35) wird die Arbeit ihrem Anspruch gerecht. Politische und rechtliche Realitäten als wesentlicher Faktor in der Diskussion um die Annahme und Ablehnung extraterritorialer Schutzpflichten werden zwar ansatzweise gesehen (S. 200), sind aber nicht zentraler Gegenstand der Arbeit. Des Weiteren erkennt *Koenen* zwar deutlich einen Trend zur Anerkennung von Schutzpflichten auch vor Eingriffen von Unternehmen an; dennoch schließt sich *Koenen* einer restriktiven Aus-

legung unter Zugrundelegung des Status quo an (S. 94, 117ff., 126, 214ff.). Deutlich wird dies auch zum Schluss, an dem *Koennen* auf die möglichen „Gefahren“ einer übermäßigen Ausweitung staatlicher Schutzpflichten hinweist (S. 212). Dass Schutzpflichten ein „ausuferndes“ Überwachungs- und Kontrollsysteme etablieren könnten, ist mit Blick auf die nationale Re-

gulierung Privater und insbesondere auch privater Wirtschaftsunternehmen kaum zu erwarten. Zudem stellt sich die Frage, ob nicht gerade effektive staatliche Schutzpflichten das richtige Pendant zu einem – auch durch das Völkerrecht – disziplinierend wirkenden internationalen Investitionsschutzrecht darstellen könnten.

Sofia Massoud