

2 Die international verankerten Menschenrechte und ihre entwicklungspolitische Relevanz

Vorliegendem Kapitel liegt die These zugrunde, dass bereits mit den Grundlagen der frühzeitig auf internationaler Ebene verankerten Menschenrechte Normen festgeschrieben sind, aus denen sich ein Gebot zu einem menschenrechtsbasierten Vorgehen ableiten lässt, sobald Staaten entwicklungspolitische Aktivitäten ergreifen. Unter Bezug auf die einschlägigen menschenrechtlichen Bestimmungen, ihren Verbindlichkeitsgrad wie das Konzept der extraterritorialen Staatenpflichten lässt sich argumentieren, dass jenes nicht nur gilt, wenn ein Staat entwicklungspolitische Maßnahmen für sein eigenes Gebiet formuliert und umsetzt. Vielmehr gilt es auch dann, wenn ein Staat entwicklungspolitische Maßnahmen andernorts unterstützt. Während bei ersterer Situation die Gesamtheit der menschenrechtlichen Pflichtentrias bestehend aus Achtungs- Schutz- und Gewährleistungspflichten zum Tragen kommt, ist die Frage, inwieweit die Bindung an diese drei Pflichtendimensionen bei einem extraterritorialen entwicklungspolitischen Engagement besteht, nicht abschließend geklärt. In dieser Arbeit wird vertreten, dass zumindest extraterritoriale menschenrechtliche Achtungs- und Schutzpflichten für entwicklungspolitische Leistungen einschränkungsfrei gelten müssen. Auch für eine darüber hinausweisende extraterritoriale Gewährleistungspflicht gibt es grundsätzlich überzeugende Argumente. Eine einhergehende menschenrechtlich begründete Pflicht des globalen Nordens, EZ zu leisten, wird aus völkerrechtlicher Perspektive und der Politik aber überwiegend (noch) nicht bejaht. Für Internationale Organisationen gilt die Pflicht, die völkerrechtliche Menschenrechtsnormierung in ihren entwicklungspolitischen Handlungen zu achten.

In einem ersten Unterkapitel (Kap. 2.1) werden zunächst die grundlegenden Vereinbarungen vorgestellt, die den Schutz der Menschenrechte international begründen. Hierzu zählen das Gründungsdokument der Vereinten Nationen, die UN-Charta (Kap. 2.1.1), die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) (Kap. 2.1.2) sowie die beiden sog. UN-Menschenrechtspakte (Kap. 2.1.3), bestehend aus dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt, Kap. 2.1.3.1) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt, Kap. 2.1.3.2). Bei ihrer Vorstellung erfahren die Rechtsnormen besonderes Augenmerk, die für ein (mögliches) entwick-

lungspolitisches Engagement relevant scheinen.⁵² Abschließend richtet sich der Blick auf die weiteren, unter UN-Ägide verabschiedeten internationalen Menschenrechtskonventionen sowie den außervertraglichen UN-Menschenrechtsschutz (Kap. 2.1.4).

Das anschließende Unterkapitel (Kap. 2.2) untersucht den Verbindlichkeitsgrad, den die zuvor herausgearbeiteten Normen aus rechtlicher Sicht aufweisen. Nach einer Einführung in die sog. menschenrechtliche Pflichtentrias (Kap. 2.2.1) wird gefragt, ob sich aus der häufig aufzufindenden Differenzierung zwischen bürgerlichen und politischen Rechten einer- sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits (sog. „Rechtsgenerationen“) ein unterschiedliches Pflichtenmaß ergibt (Kap. 2.2.2). Weiter wird untersucht, inwieweit der menschenrechtliche Normgehalt durch die Entfaltung gewohnheitsrechtlicher Bindung und etwaige Zugehörigkeit zum *ius cogens* bzw. den *erga omnes*-Normen eine zusätzliche Stärkung erfährt (Kap. 2.2.3). Daran schließt sich die Frage an, ob die identifizierten Menschenrechtsnormen Staaten lediglich mit Blick auf ihr eigenes Gebiet binden oder auch für Handlungen und Unterlassungen gelten, die Staaten im Zuge von EZ begehen und zu menschenrechtlichen Auswirkungen andernorts führen (Kap. 2.2.4). Unter Bezug auf das Konzept der „extraterritorialen Staatenpflichten“ wird die diesbezügliche Bindung von Gebern anhand der Bestimmungen in wichtigen Menschenrechtsdokumenten (Kap. 2.2.4.1 – 2.2.4.6) wie der aktuellen völkerrechtlichen Diskussion (Kap. 2.2.4.7) besprochen. Es folgt ein Zwischenergebnis (Kap. 2.2.4.8). Abschließend wird noch beleuchtet, inwieweit Internationale Organisationen an die zuvor herausgearbeiteten menschenrechtlichen Vorgaben gebunden sind (Kap. 2.2.5).

Der letzte Teil des Kapitels erörtert die sich aus der Untersuchung ergebenden Implikationen für das grundsätzliche Ergreifen entwicklungspolitischer Maßnahmen (Kap. 2.5.1) und deren Ausgestaltung, sobald ein Staat sich entwicklungspolitisch engagiert (Kap. 2.5.2). Daraus ergeben sich die Grundzüge einer menschenrechtsbasierten Entwicklungspolitik – auch „Menschenrechtsansatz“ oder *human rights based approach* (HRBA) bezeichnet. Sie sollen in den folgenden Kapiteln als normativer Bewertungsmaßstab herangezogen werden, um die tatsächlich geleistete EZ zu beurteilen.

52 Dabei werden – wie auch in den nachfolgenden Kapiteln – relevante Textpassagen i.d.R. in ihrer englischen Fassung zitiert, da die Dokumente – den offiziellen fünf Amtssprachen der UN entsprechend – in englischem, chinesischem, französischem, russischem und spanischem Wortlaut verabschiedet wurden und die entsprechende Übersetzungsarbeit direkt vom UN-Sekretariat vorgenommen worden ist.

2.1 Die internationalen Grundlagen der Menschenrechte und die Bedeutung der darin enthaltenen Normen für Entwicklung(-spolitik)

2.1.1 Die UN-Charta

Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg bestanden im Völkerrecht einige Regelungen, die für die Verankerung der Menschenrechte wegbereitend waren.⁵³ Dennoch geht der Versuch, einen umfassenden Menschenrechtsschutz auf internationaler Ebene zu etablieren, auf die Zeit ab 1945 zurück. Das erste diesbezüglich relevante Ereignis ist die Unterzeichnung der UN-Charta im Juni 1945. Schon in der Zwischenkriegszeit⁵⁴ hatten v.a. akademische Zirkel die Internationalisierung menschenrechtlicher Pflichten vorgeschlagen, um das auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Staaten beruhende völkerrechtliche Gebot der Nicht-Einmischung zugunsten bestimmter Menschenrechtsstandards einzuschränken. Die Gräueltaten des Nationalsozialismus während des Zweiten Weltkrieges zeigten schließlich, dass der Einzelstaat als Garant bürger- und menschenrechtlicher Bestimmungen – die zumindest in den USA und einigen europäischen Staaten zu dieser Zeit nationalstaatlich bereits festgeschrieben worden waren – versagen konnte.

Die Forderung, solche Bestimmungen auf einer anderen rechtsnormativen Ebene zu verankern, wurde durch die Alliierten, v.a. dem damaligen US-amerikanischen Präsidenten Roosevelt, aufgegriffen. Allerdings bestanden bereits im Jahr 1944 bei der Konferenz von Dumberton Oaks, in der die sog. „Vier Mächte“⁵⁵ über die Nachkriegsordnung berieten, von britischer und sowjetischer Seite Vorbehalte, der neu zu gründenden Internationalen Organisation weitreichende Kompetenzen für den Menschenrechtsschutz zu übertragen. So befürchtete man die Einschränkung des Prinzips der staatlichen Souveränität nach innen und

53 Hierzu zählen bspw. Bestimmungen aus den Bereichen Fremden- und Minderheitenrechte sowie Kriegsvölkerrecht. Als Vorläufer der völkerrechtlichen Menschenrechtsnormierung können so das Piraterie- oder Sklavereiverbot, der Schutz von Kriegsopfern, Fremden und Minderheiten gelten. Obwohl die Satzung des Völkerbundes, der 1919 ins Leben gerufenen UN-Vorgängerorganisation, Menschenrechte nicht explizit nennt, enthält sie dennoch einige Regelungen, die aus menschenrechtlicher Sicht relevant sind. Sie führten u.a. zur Gründung der ILO, die bis heute für die Rechte von Arbeitern eintritt. Vgl. Gomez Isa, Felipe (2004): La protección internacional de los derechos humanos. In: Gomez Isa, Felipe; Manuel Pureza, José (Hg.): La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Bilbao. S. 24 ff. sowie Riedel, Eibe (2004): a.a.O. S. 11 f.

54 Diese beginnt mit dem Ende des Ersten Weltkrieges 1918 und endet mit dem Beginn des Zweiten 1939.

55 Dazu zählten China, die USA, Großbritannien und die Sowjetunion.

außen, das das Völkerrecht als Recht zur Regelung der Beziehungen von Staaten untereinander bis *dato* dominierte.⁵⁶

Zwar befürworteten etliche – darunter viele kleine und mittlere – der 50 Staaten, die 1945 über die UN-Satzung berieten, die Aufnahme eines Menschenrechtskataloges. Andererseits wollten die meisten Staatenvertreter die staatliche Freiheit, „innere“ Angelegenheiten eigenständig zu regeln, nicht durch eine Internationale Organisation beschneiden (war der souveräne Nationalstaat bislang doch der bedeutendste – und faktisch weitgehend einzige – Akteur auf der internationalen Bühne). Die Furcht, das Gebot der Nicht-Einmischung in als innerstaatlich empfundene Angelegenheiten könnte verletzt werden, – ein Gebot, das letztlich zusammen mit dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller Staaten in der UN-Charta (Art. 2, Abs. 1 und 7) bekräftigt werden und noch lange nach UN-Gründung als nahezu unanfechtbar gelten sollte⁵⁷ – war v.a. bei den Großmächten hoch.⁵⁸ Das Komitee, das die konkrete Ausarbeitung der UN-Charta übernahm, nannte als weiteren Faktor, der die Aufnahme menschenrechtlicher Klauseln erschwerte, Zeitgründe.⁵⁹

Als Ergebnis jener Gemengelage beziehen sich nur wenige, über die Charta verstreute Passagen auf die Menschenrechte: So stellt die Präambel neben der Aufgabe, zukünftige Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren (Abs. 1), die Bedeutung von „(...) *fundamental human rights, (...) the dignity and worth of the human person* (...)“ und „(...) *the equal rights of men and women* (...)“ (Abs. 2) heraus. Daneben wird die Förderung von „*social progress and better standards of life in larger freedom*“ (Abs. 4, Hervorhebung: L.J.W.) angestrebt. Dies ist ein erster Hinweis, wie die Charta das Verhältnis zwischen menschenrechtlichen Normen und Entwicklung(-politik) verstanden wissen will: Das Erreichen eines besseren Lebensstandards – und damit ein klassisch entwicklungspolitisches Anliegen – ist mit einem Zugewinn an Freiheit, einer traditionell menschenrechtlichen Kategorie,⁶⁰ verbunden. Umgekehrt soll die formale Aner-

56 V.a. Großbritannien erhob während der Konferenz von Dumberton Oaks deutlichen Widerspruch, da es Konsequenzen für seine Kolonialterritorien befürchtete. Vgl. Gomez Isa (2004): a.a.O. S. 28 ff.

57 Vgl. hierzu ausführlich z.B. Meinhard, Schröder (1997): Principle of Non-Intervention. In: Bernhardt, Rudolph (Hg.): Encyclopedia of Public International Law. Amsterdam. S. 619 ff.

58 So mussten alle Großmächte eine menschenrechtlich begründete Einmischung in ihre „inneren“ Angelegenheiten befürchten: Großbritannien und Frankreich wegen ihrer Kolonien, die USA hinsichtlich der dort praktizierten Rassentrennung und die Sowjetunion, weil sie ein umfassendes, „Gulag“ genanntes Repressionssystem betrieb, um politische Gegner zu unterdrücken. Vgl. Gomez Isa (2004): a.a.O. S. 34.

59 Dennoch wurde der Vorschlag Panamas, einen Menschenrechtskatalog zu einem späteren Zeitpunkt zu erarbeiten, begrüßt. Vgl. ebd. S. 32 ff.

60 Zu „Freiheit“ als menschenrechtlicher Kategorie vgl. Etxeberria, Xabier (2004): Fundamentación y orientación ética de la protección de los derechos humanos. In: Gomez Isa, Felipe; Ma-

kennung von Freiheit mit der Herstellung von Bedingungen einhergehen, welche die Verwirklichung der Menschenrechte begünstigen.⁶¹ Dies entsprach den Vorstellungen der maßgeblich an der Charta-Ausarbeitung beteiligten Administration des damaligen US-Präsidenten Roosevelt, der schon im Januar 1941 in seiner berühmt gewordenen „*Four Freedoms Address*“ gefordert hatte, die Nachkriegsordnung müsse neben der Freiheit von Furcht, der Rede- und Meinungswie der Glaubensfreiheit eben auch „*freedom from want*“, d.h. Freiheit von Mangel und Not, herstellen.⁶²

Der erste Artikel der UN-Charta nennt zunächst die Wahrung des Weltfriedens als Zielsetzung (Art. 1, Ziff. 1). Ziffer 3 führt als weiteres Hauptanliegen der neuen Organisation an: „*To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion (...)*.“ Indem hier die Achtung der Menschenrechte für alle, ungeachtet individueller Unterschiede, festgeschrieben wird, wird zum einen das Diskriminierungsverbot als fundamentale Norm des in der Charta enthaltenen Menschenrechtsschutzes verankert.⁶³ Dieses entfaltet für sämtliche Mitglieder der UN unmittelbar rechtliche Bindung, übernehmen sie doch durch Artikel 2 der Charta deren Verpflichtungen.

Zweitens lässt sich aus Artikel 1, Ziffer 3 ein Gebot zur internationalen Kooperation mit dem Ziel der Entwicklungsförderung ablesen, wenn man unterstellt, dass die ökonomischen, sozialen, kulturellen und humanitären Probleme, mit denen viele Entwicklungsländer zweifelsohne konfrontiert sind, eine interna-

nuel Pureza, José (Hg.): La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Bilbao.

61 Vgl. Oraá, Jaime (2004): La Declaración Universal de Derechos Humanos. In: Gomez Isa, Felipe; Manuel Pureza, José (Hg.): La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Bilbao. S. 134.

62 1944 führte Roosevelt in seiner „*State of the Union Address*“ aus: „*We have come to the clear realization of the fact that true individual freedom cannot exist without economic security and independence. 'Necessitous men are not free men'. People who are hungry and out of job are the stuff of which dictatorships are made.*“ Vgl. Roosevelt, Franklin D. (1944): State of the Union Address vom 11. November 1944. Abrufbar unter (letzter Zugriff am 27.03.2014): <http://teachingamericanhistory.org/library/index.asp?document=463> Vgl. auch Eide, Asbjorn (2001): Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. In: Eide, Asbjorn; Krause, Catarina; Rosas, Allan (Hg.): Economic, Social and Cultural Rights. 2. Aufl. Dordrecht. S. 14 ff.

63 Die USA stimmten letztlich dem Diskriminierungsverbot zu, weil die Sowjetunion im Gegenzug darauf verzichtete, das Recht auf Arbeit zu verankern. Vgl. Gomez Isa (2004): a.a.O. S. 37; Gareis; Varwick (2003): a.a.O. S. 182 f.

tionale Dimension beinhalten; eine Einschätzung, die von vielen geteilt wird.⁶⁴ Der Aspekt eines völkerrechtlich möglicherweise bestehenden Gebots, international zur Förderung von Entwicklung zusammenzuarbeiten, wird angesichts seiner Relevanz für unseren Forschungsgegenstand unten noch einer gesonderten Prüfung unterzogen (Kap. 2.2.4).

Drittens verdeutlicht der erste Charta-Artikel, dass Friedenswahrung, Menschenrechtsschutz und Entwicklungsförderung als die drei Hauptaufgaben der neu gegründeten Weltorganisation keine isoliert nebeneinander stehenden Tätigkeitsfelder sind. Sie stehen vielmehr in einem offensichtlichen Bezug zueinander und sind als einander ergänzende Elemente gemeinsam zu verfolgen.⁶⁵ Diesen Gedanken präzisiert Artikel 55 weiter: Danach erforderten friedliche zwischenstaatliche Beziehungen „*conditions of stability and well-being*“; hierfür bedürfe es der Förderung von „*a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development; b. solutions of international economic, social, health and related problems; and international cultural and educational co-operation c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms (...)*“. Der weite Friedensbegriff der UN-Charta erfordert also, Menschenrechte und Entwicklung voranzutreiben, wobei sich letztere auf eine Vielzahl von Bereichen bezieht bzw. nicht auf ökonomische Aspekte beschränkt ist. Indem beide Tätigkeitsfelder in das Konzept der Sicherung eines umfassenden Friedens eingebunden sind, wird eine Interdependenz zwischen ihnen begründet.⁶⁶

Mit Artikel 56 der Charta bekennen sich die UN-Mitglieder dazu, gemeinschaftlich und einzeln in Kooperation mit den UN, Maßnahmen zur Umsetzung der Organisationsziele zu ergreifen. Damit übernehmen sie die Pflicht, in den für unsere Untersuchung maßgeblichen Handlungsfeldern – Menschenrechte und Entwicklung – international zusammen zu arbeiten.⁶⁷ Weiter spricht die Charta den UN-Hauptorganen, v.a. der Generalversammlung und dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), die grundsätzliche Kompetenz zu, sich mit menschenrechtlichen Fragen auseinander zu setzen (Art. 13, Abs. 1; Art. 62, Abs. 2; Art. 68; Art. 73; Art. 76 (c)). Artikel 1 (Abs. 3), 55 und 56 erteilen der Organisation ebenso ein klares Mandat, sich mit entwicklungspolitischen Aspekten zu befassen.

64 So spricht das BMZ von „*globalen Entwicklungsprobleme[n] mit weltweiten Ursachen und Auswirkungen*“, die „*ein gemeinsames Risiko für alle Staaten*“ darstellen. BMZ (2006a): Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2006/2007. Berlin. S. 103.

65 Vgl. Pape, Matthias (1997): Humanitäre Intervention. Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen. Baden-Baden. S. 123.

66 Vgl. Udombana, N.J. (2005): The Third World and the Right to Development: Agenda for the Next Millennium. In: Human Rights Quarterly. Vol. 22, No. 3. S. 781.

67 Vgl. zu diesem Aspekt eingehender Kap. 2.2.4.1.1.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Menschenrechtsbezüge in der Charta zwar spärlich und allgemein gehalten sind. Dennoch enthält schon das Gründungsdokument der UN – als ein ihre Mitgliedstaaten bindender völkerrechtlicher Vertrag – ein Gebot zur Menschenrechts- und Entwicklungsförderung als sich ergänzende und gemeinsam zu verfolgende Ziele, deren Verwirklichung sowohl sämtlichen Mitgliedern, als auch der Organisation selbst obliegt: „(...) *[f]rom the very beginning it was evident that social progress and development should go hand in hand with the promotion and protection of human rights(...)*“.⁶⁸

2.1.2 Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Wie Gareis und Varwick hinsichtlich der menschenrechtlichen Passagen in der UN-Charta feststellen, tat deren „wenig prominente Platzierung [...] den Wirkungen, die diese Regelungen entfalten sollten, keinen Abbruch“.⁶⁹ Tatsächlich wurde mit der Charta „der programmatische Rahmen für die Entwicklung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes“⁷⁰ gesetzt. Allerdings enthält sie keine Definition der Menschenrechte; außer dem Diskriminierungsverbot nummeriert sie keine weitere Norm. Zudem werden zwar der Generalversammlung und ECOSOC generelle Zuständigkeiten in Wirtschafts- Sozial- und Menschenrechtsfragen übertragen (Art. 13, 62), diese können jedoch in erster Linie nur Empfehlungen aussprechen. Konkrete Mechanismen zum Schutz der Menschenrechte finden in der Charta keine Erwähnung.

So erwies es sich als nützlich, dass Charta-Artikel 68 dem ECOSOC die Kompetenz erteilt, zu seiner Unterstützung Kommissionen „in economic and social fields and for the protection of human rights“ zu gründen.⁷¹ Tatsächlich rief dieser bereits 1946 die Menschenrechtskommission (CHR) ins Leben, die sich sodann mithilfe eines Expertengremiums unter Leitung von Eleanor Roosevelt mit der Ausarbeitung eines Menschenrechtskataloges befasste, um die

68 Gómez Isa, Felipe (2009): Transnational Obligations In The Field Of Economic, Social and Cultural Rights. In: Revista Electrónica de Estudios Internacionales. Vol. 18, 2009. Abrufbar unter (letzter Zugriff: 07.06.2011): www.reei.org/reei18/doc/Articulo_GOMEZ_Felipe.pdf. S. 6.

69 Gareis; Varwick (2003): a.a.O. S. 182.

70 Ebd.

71 Dieser Artikel und die Zuständigkeit des ECOSOC für Menschenrechts- und Entwicklungsfragen können als weiteres Indiz für die enge Verknüpfung beider Felder gelten. Nach Gomez hofften die Delegationen, die bei den Charta-Verhandlungen für die Aufnahme eines konkreten Menschenrechtskataloges plädiert hatten und sich damit nicht hatten durchsetzen können, durch die Verankerung eines expliziten Verweises auf die mögliche Gründung einer Kommission für die Menschenrechte, dass jene dieses Vorhaben noch in Angriff nehmen möge. Vgl. Gomez Isa (2004): a.a.O. S. 40 f.

entsprechenden Charta-Bestimmungen zu präzisieren und zu interpretieren. Durch die beschriebene Spannung zwischen Staatensouveränität einer- und verbindlicher internationaler Festschreibung der Menschenrechte andererseits sowie den sich allmählich verschärfenden Ost-West-Konflikt, der die Aufbruchsstimmung nach dem Zweiten Weltkrieg zusehends trübte – die Endphase der Beratungen fiel mit der Besetzung Berlins zusammen –, sah man sich gezwungen, ehrgeizigere Pläne vorerst aufzugeben und zunächst eine rechtlich unverbindliche Erklärung auszuarbeiten. Diese sollte den zu schützenden Menschenrechtsbestand weiter konkretisieren und, so die damalige Intention, später um einen bindenden Pakt mit konkreten Durchsetzungsmechanismen ergänzt werden. Nach mehreren Sitzungen und Diskussion im 3. Hauptausschuss der Generalversammlung⁷² wurde die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ letzterer zur Abstimmung vorgelegt und dort am 10. Dezember 1948 von den damals 56 UN-Mitgliedsstaaten ohne Gegenstimme mit acht Enthaltungen⁷³ angenommen.⁷⁴

Die Verhandlungen wurden von dem sich immer deutlicher abzeichnenden Ost-West-Konflikt beeinflusst. Dennoch ist sich die Literatur einig, dass die AEMR-Endfassung bürgerliche und politische Rechte, die – entsprechend ihrer nationalstaatlichen Fokussierung auf liberale Freiheitsrechte – die westlichen Staaten betonten, und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (wsk-Rechte) – die der östlichen Konzeption eines leistenden, verteilenden Kollektivs vermeintlich eher entsprachen⁷⁵ – in einem ausgewogenen Verhältnis berücksichtigt;⁷⁶ sie unterstreicht mehrfach die Unteilbarkeit aller Menschenrechte (was wohl auch der mehrheitlichen Auffassung der die AEMR aushandelnden Delegationen entsprach).⁷⁷

72 Auch nicht-staatliche Organisationen wurden im Verlauf der Verhandlungen zur AEMR gehört. Vgl. Arend, Jan-Michael (2008): Wirtschaftliche, soziale & kulturelle Rechte: Ein Mindestmaß an Wohlstand für alle! In: Hinze, Daniela (Hg.): Für Freiheit & Menschenwürde. Berlin. S. 21.

73 Dazu gehörten die Sowjetunion und verbündete Staaten (sie hatten zuvor großen Wert auf die staatliche Souveränität gelegt und die Verankerung bürgerlicher und politischer Rechte kritisch gesehen), Südafrika (das sich mit der Aufnahme von wsk-Rechten nicht einverstanden zeigte) und Saudi Arabien (das auf seine religiösen und familiären Traditionen verweisend Vorbehalte äußerte). Vgl. Oraá (2004): a.a.O. S. 125 ff.

74 Vgl. UN Doc. GA Res. 217 A (III) vom 10. Dezember 1948.

75 Nach kommunistischem Rechtsverständnis sind völkerrechtliche Pflichten im Licht des innerstaatlichen Staat-Gesellschaft-Verhältnisses zu interpretieren. Daher sollten individuelle Rechte von der Gewährung, nicht Gewährleistung, des Staates abhängen. Vgl. Riedel (2004): a.a.O. S. 15.

76 vgl. z.B. Oraá (2004): a.a.O. S. 129 f.

77 Den Einbezug von wsk-Rechten unterstützten durchaus auch westliche Vertreter, wie die USA, schenkte man doch seit den 1930ern Aspekten sozialer Gerechtigkeit mehr Aufmerksamkeit. Dies beruhte auf der These, dass das Aufkommen totalitärer Regime in der Zwischenkriegszeit u.a. durch verbreitete Armut und Arbeitslosigkeit ermöglicht wurde. An der gleichberechtigten Verankerung von wsk-Rechten hatten angesichts der immer stärkeren Frontenbildung zwischen

Die seitherige beständige Bezugnahme der UN-Generalversammlung auf die AEMR gilt als Indiz dafür, dass der in der Charta enthaltene Menschenrechtsbegriff hier tatsächlich seine Konkretisierung findet.⁷⁸ Die aufgeführten, interdependenten Rechte werden mit der jedem Menschen innewohnenden Würde begründet, Freiheit und Gleichheit gelten als unabdingbare Voraussetzungen für ein würdevolles Leben. Trägerin der Menschenrechte ist die einzelne Person, wobei Menschenrechte teilweise als Kollektivrechte für besonders gefährdete Gruppen formuliert werden. Die AEMR, welche die Grundlage für alle unter dem Dach der UN später verfassten Menschenrechtsverträge bildet, beschreibt nahezu die gesamte Spannweite der Menschenrechte in einem einzigen, konsolidierten Text.⁷⁹ Nach Cassin lässt sich ihr Inhalt in vier gleichbedeutende Eckpfeiler einteilen.⁸⁰

Nachdem zu Beginn einige allgemeine Bestimmungen, v.a. der Gleichheitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot (Art. 2),⁸¹ festgeschrieben sind, beschäftigt sich der erste Pfeiler (Art. 3 – 11) mit den Rechten und Freiheiten, die den persönlichen Bereich des Individuums betreffen. Dazu gehören das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit (Art. 1), das Verbot von Sklaverei und Folter (Art. 4, Art. 5) und das Recht auf die Anwendung bestimmter rechtsstaatlicher Prinzipien, wie das Recht auf ein faires Gerichtsverfahren (Art. 7-11). Zur zweiten Säule (Art. 12 – 17) gehören die Rechte, die die Beziehungen des Individuums zu seiner Außenwelt regeln, z.B. der Schutz der Privatsphäre (Art. 12) und der Familie (Art. 16) sowie von Eigentum (Art. 17). Den dritten Eckpfeiler bilden politische Rechte (Art. 18-21) wie die Religions- Meinungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 18-20) und das Recht auf politische Partizipation (Art. 21). Die vierte Säule bilden die wsk-Rechte (Art. 22 – 27).⁸² Zu ihnen zählen die

Ost und West auch die Vertreter des Südens Anteil, die für deren prominente Aufnahme plädierten. Vgl. Arend (2008): a.a.O. S. 22; Eide, Asbjorn (2001): a.a.O. S. 13 ff. und die im vorangegangenen Unterkapitel erwähnte „*State of the Union Address*“ von US-Präsident Roosevelt (1941).

78 Vgl. Geiger, Rudolf (2002): Grundgesetz und Völkerrecht. 3. Aufl. München. S. 397.

79 Eine Ausnahme bilden Minderheitenrechte sowie das Recht auf Selbstbestimmung der Völker, die nicht in die Erklärung aufgenommen wurden. Vgl. Eide (2001): a.a.O. S. 9 f., 26 ff.; Hamm (2003a): a.a.O. S. 26 ff.

80 Der Philosoph Cassin war als französischer Delegierter maßgeblich an der AEMR-Entstehung beteiligt. Vgl. Cassin, René (1951): *La déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme*. In: *Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye*. Vol. 79 (II). S. 278 ff.

81 Sein Abs. 1 enthält eine Liste der Merkmale, die als Diskriminierungsgrund unzulässig sind: „*race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status*“.

82 Art. 29 enthält noch eine Aufzählung zulässiger Einschränkungsmöglichkeiten, während Art. 30 darauf hinweist, dass diese jedoch keinesfalls die vollständige Abschaffung bzw. Aufhebung der in der AEMR verankerten Rechte zur Folge haben dürfen.

Rechte auf Arbeit (Art. 23), auf Bildung (Art. 26) und auf Teilhabe am kulturellen Leben (Art. 27). Artikel 25, Absatz 1 lautet: „*Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.*“

Diese Aufzählung offenbart, dass der materielle Gehalt von wsk-Rechten und die Ziele, die i.A. im Kontext entwicklungspolitischer Bemühungen formuliert werden,⁸³ nah beieinander, z.T. gar deckungsgleich sind. Artikel 22 bezeichnet die wsk-Rechte als unabdingbar für die menschliche Würde, die Ausgangspunkt aller Menschenrechte ist. Besonders relevant für unsere Untersuchung ist weiter die Feststellung der Präambel, man wolle den in der UN-Charta zum Ausdruck gebrachten Glauben an die Menschenrechte bestärken und für „*social progress and better standards of life in larger freedom*“ eintreten (Abs. 5). Diese Formulierung, die ebenso in der Präambel der UN-Charta zu finden ist und in Kapitel 2.1.1 bereits analysiert wurde, unterstreicht, dass auch die AEMR von einer unauflösbaren Verbindung zwischen Menschenrechten und Entwicklung ausgeht.⁸⁴

Bedeutend ist auch Artikel 28: „*Everyone is entitled to a social and international order in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized*“. Menschenrechte stehen danach in engem Bezug zu den jeweiligen Strukturen und daraus resultierenden Lebensumständen; sind Personen von Armut und Hunger betroffen, ist die von der AEMR postulierte, der Erfüllung ihrer Garantien zuträglichkeit Ordnung sicherlich nicht gegeben. Dahinter steht, dass Menschenrechte erst dann ihre vollständige praktische Verwirklichung finden (können), wenn keine derart ungünstigen Bedingungen vorherrschen. Gewissermaßen wird hier also ein Entwicklungsprozess gefordert, der durch nationale und internationale Strukturen begünstigt werden soll, zumindest aber nicht von ihnen gehemmt werden darf.⁸⁵

Im Ergebnis bekräftigt die AEMR die in der UN-Charta angelegte Interdependenz zwischen (der Förderung von) Menschenrechten und Entwicklung und differenziert diese weiter aus.

83 Vgl. hierzu die Ausführungen zum Entwicklungsbegriff in Kap. 1.3.

84 Vgl. Tschampa (2004): a.a.O. S. 33.

85 Dies wird in der Literatur z.T. unter „*structural approach*“ diskutiert. Manche Völkerrechtsgelehrte stehen einem solchen Ansatz aber skeptisch gegenüber bzw. lehnen ihn als utopisch ab. Vgl. Oráa (2004): a.a.O. S. 146 f.; Gómez Isa (2009): a.a.O. 11. Art. 28 AEMR sollte später eine wichtige Basis für den Ruf nach Menschenrechten der sog. Dritten Generation, wie dem Recht auf Entwicklung, bilden. Vgl. Kap. 4.

2.1.3 Die UN-Menschenrechtspakte

Wie erwähnt, handelt es sich bei der AEMR um eine Resolution der UN-Generalversammlung, die zunächst keine rechtliche Verpflichtung entfaltet.⁸⁶ Daher sollte in einem weiteren Schritt ein die Staaten bindender Menschenrechtsvertrag geschlossen werden. Diese erneut von der CHR unternommene Arbeit gestaltete sich jedoch zunehmend schwierig: Während die AEMR-Verhandlungen insgesamt noch von der Pro-Menschenrechtsstimmung nach dem Zweiten Weltkrieg getragen worden waren, erwiesen sich die Systemkonkurrenz zwischen West und Ost und einher gehende (macht-)politische Spannungen wie unterschiedliche normative Postulate nun als erhebliches Hindernis. Dabei standen sich die Verfechter der bürgerlichen und politischen Rechte – Menschenrechte der „ersten Generation“⁸⁷ genannt – und die Unterstützer von wsk-Rechten als den Menschenrechten der „zweiten Generation“ oft unversöhnlich gegenüber.⁸⁸

Die Kommission konnte über die Streitfrage, ob die Einteilung in vermeintlich unterschiedliche Rechtsgruppen nicht eher zwei Verträge erforderlich machte, keine Einigung erzielen. Die Generalversammlung, an welche die Entscheidung übertragen wurde, verfügte zunächst, am ursprünglichen Plan eines singulären Dokuments festzuhalten.⁸⁹ Aufgrund Drucks durch die westlichen Länder traf sie jedoch ein Jahr später den kontroversen Beschluss, die CHR mit dem Verfassten zweier – im Deutschen letztlich als Zivil- bzw. Sozialpakt bekannt

86 Es handelt sich jedoch um eine Resolution in Form einer „Deklaration“, vom UN-Sekretariat als „*a formal and solemn instrument, suitable for rare occasions when principles of great and lasting significance are being enunciated*“ definiert. Obwohl eine Deklaration rechtlich zunächst nicht bindend ist, weist sie folgendes Potential auf: „*may by custom become recognized as laying down rules binding upon States.*“ UN Doc. E/CN.4/L.610 (1962). Zit. bei Glendon, Mary Ann (2004): The rule of law in the Universal Declaration of Human Rights. S. 3. Insgesamt vollzieht sich die Manifestation von Standards im UN-Kontext oft stufenweise: Es werden rechtlich unverbindliche Entschlüsse verabschiedet, deren materieller Gehalt schließlich – nachdem in der Staatengemeinschaft stärkeres Vertrauen geweckt und Unsicherheiten abgebaut worden sind – in einen umfassend rechtlich bindenden Vertrag fließt. So können zunächst unverbindliche Resolutionen wegbereitend wirken und „*die Rechtsbindung entscheidend kanalisieren und damit vorprägen*“. Riedel, Eibe (2004): a.a.O. S. 12 f.

87 Vgl. zu dem Begriff der sog. Rechtsgenerationen Kap. 2.2.2.

88 Die Gruppe der lateinamerikanischen Staaten setzte sich für einen umfassenden Ansatz unter Berücksichtigung aller Menschenrechte ein. Vgl. Broadbent, Edward (1993): Human Rights and Democratic Development: Foreign Policy Concerns in the Western World. In: Mahoney, Kathleen E.; Mahoney, Paul (Hg.): (1993): Human Rights in the twenty-first century. A global challenge. Dordrecht. S. 715; Langford, Malcolm (2009): Closing the Gap? – An Introduction to the Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In: Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter 27:1 (2009). S. 3.

89 Vgl. UN Doc. GA Res. 421 (V) vom 14. Dezember 1950. Zum historischen Verlauf vgl. Tomuschat (2008): Human Rights between Idealism and Realism. 2. Aufl. New York. S. 32 f.

gewordener – Verträge zu beauftragen.⁹⁰ Ausschlaggebend war das Argument, dass wsk-Rechte einer- und bürgerliche wie politische Rechte andererseits einen unterschiedlichen (Rechts-) Charakter hätten und jeweils spezifische Durchsetzungsmechanismen benötigten.⁹¹ Zudem nahm man an, dass Staaten ohne Willen, sich dem Schutz beider Rechtsgruppen zu verschreiben, so zumindest *einem* Vertrag beitreten konnten.⁹²

Doch selbst die daraufhin erarbeiteten, 1954 von der CHR vorgelegten zwei Vertragsentwürfe fanden in der Generalversammlung keine Zustimmung. Sie wurden an ihren 3. Hauptausschuss verwiesen. Dort verhandelte man in einem zwölf Jahre währenden Prozess über jeden Artikel einzeln, galt es doch, neben den ideologisch weiter aufgeladenen Spannungen zwischen Ost und West nun auch die Staaten zu berücksichtigen, die durch die Dekolonialisierung ihre Unabhängigkeit erlangten und eine UN-Mitgliedschaft antraten.⁹³ Am 16. Dezember 1966 wurden beide Pakte schließlich einstimmig durch die Generalversammlung angenommen und zur Unterzeichnung ausgelegt.⁹⁴ Es sollte weitere zehn Jahre dauern, bis die Verträge völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangten: Erst 1977 wurde die erforderliche Mindestanzahl an Ratifizierungen⁹⁵ erreicht.⁹⁶

Das einheitliche Annahmeverfahren sollte auf die Interdependenz der Pakte verweisen.⁹⁷ Dieser Intention folgend, schreiben *beide* Pakte das Verbot der Dis-

90 Vgl. UN Doc. GA Res. 543 (VI) vom 5. Februar 1952.

91 Der Westen lehnte es ab, dass wsk-Rechte einen direkten Rechtsanspruch verkörpern. Die These, dass beide Rechtsgruppen grundsätzlich unterschiedlich seien, wird hier nicht geteilt. Vgl. Kap. 2.2.2.

92 In Rückschau scheint diesem Aspekt zu viel Gewicht eingeräumt worden zu sein – nahezu alle Staaten, die den Zivilpakt unterschrieben haben, traten auch dem Sozialpakt bei (prominente Ausnahmen sind China und die USA). Allerdings übernahmen die meisten sozialistischen Staaten den Zivilpakt nicht in ihre ininterstaatliche Rechtsordnung, so dass sich ihre Bürger vor nationalen Gerichten nicht auf dessen Bestimmungen berufen konnten. Gleiches gilt für die USA, die den Zivilpakt erst 1992 ratifizierten und dabei eine Erklärung abgaben, die dessen unmittelbare nationalstaatliche Anwendbarkeit verhindert. Vgl. Eide (2001): a.a.O. S. 10; Tomuschat (2008): a.a.O. S. 115 f.

93 Als die AEMR erstellt wurde, hatte die UN lediglich 56 Mitgliedsstaaten, darunter nur drei afrikanische und elf asiatische Länder. Bei der Annahme von Zivil- und Sozialpakt zählte sie bereits 122 Mitglieder; die Mehrheitsverhältnisse hatten sich zugunsten des Südens verschoben. Vgl. Gareis; Varwick (2003): a.a.O. S. 189; Tomuschat (2008): a.a.O. S. 73 ff.

94 Vgl. UN Doc. GA Res. 2200 A (XXI) vom 16. Dezember 1966.

95 Diese beträgt für beide Pakte 35. Vgl. Art. 49 des Zivilpakts und Art. 27 des Sozialpakts.

96 Dieser langwierige Prozess trug nicht zuletzt zu einer *de facto*-Aufwertung der AEMR bei, da sie über viele Jahre aus Mangel weiterer verabschiedeter Dokumente den wesentlichen internationalen Referenzrahmen für die Menschenrechte darstellte. Vgl. Oraá (2004): a.a.O. S. 151.

97 Dennoch führte die Teilung in zwei Pakte in der Folgezeit dazu, dass die Unteilbarkeit der Menschenrechte bereits auf konzeptioneller Ebene in den Hintergrund geriet. Vgl. Bielefeldt, Heiner; Seidensticker, Frauke (2004): Vorwort. In: Schneider, Jakob: Die Justiziabilität wirt-

kriminierung und das Gleichberechtigungsgebot zwischen Frau und Mann fest (Art. 2, Abs. 2 und Art. 3, Sozialpakt, Art. 3 und Art. 26, Zivilpakt). Gleiches gilt für das Selbstbestimmungsrecht der Völker: Es ermächtigt „*all peoples*“, ihren politischen Status und ökonomische, gesellschaftliche und kulturelle Entwicklung selbst zu bestimmen (jeweils Art. 1, Abs. 1); alle Vertragsstaaten sind aufgefordert, die Umsetzung dieses Rechts zu fördern und zu achten (jeweils Art. 1, Abs. 3). Zudem sind die Präambeln beider Pakte nahezu identisch: Diese leiten u.a. die Menschenrechte aus der jeder Person innewohnenden Würde her (Abs. 2) und betonen ihre Universalität (Abs. 1). Darüber hinaus unterstreichen sie, dass die Anerkennung der gleichen und unveräußerlichen Rechte eines jeden Menschen die Grundlage für Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet (Abs. 1) – ein Hinweis darauf, dass auch Sozial- und Zivilpakt das in der UN-Charta skizzierte enge Zusammenspiel zwischen Menschenrechten, Entwicklung und Frieden anerkennen.⁹⁸

Bedeutsam für unsere Untersuchung ist weiter Absatz 3 der Präambel, der feststellt: „(...) *the ideal of free human beings enjoying freedom from fear and want can only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy his economic, social and cultural rights, as well as his civil and political rights* (...)“. ⁹⁹ Die Formulierung „frei von Furcht und Not“ kann dahingehend interpretiert werden, dass eine Person erstens keine Angst vor (Willkür-) Handlungen haben darf, die ihre Rechte einschränken; zweitens müssen gewisse (materielle) Bedingungen, wie der Zugang zu bestimmten Gütern und Dienstleistungen, gegeben sein, um die umfassende Inanspruchnahme der Paktrechte und ein würdevolles Leben sicherzustellen. Als menschenrechtliches Ideal gilt demnach eine Gesellschaft, in der der Mensch formal frei und in der Wahrnehmung der ihm zustehenden Rechte zudem nicht durch seine Lebensverhältnisse eingeschränkt ist. Dieses Motiv, das letztlich Menschenrechte und Entwicklung in direkte Beziehung zueinander setzt, schließt an obige Analyse von UN-Charta und AEMR an; es findet sich auch in nachfolgenden internationalen Menschenrechtsverträgen.¹⁰⁰

schaftlicher, sozialer und kultureller Rechte. Studie für das Deutsche Institut für Menschenrechte. Berlin. S. 5 und die folgenden Kapitel.

98 In diesem Zusammenhang erfolgt ein expliziter Verweis auf die UN-Charta.

99 Hier wird die Präambel des Sozialpaktes zitiert. Der entsprechende Absatz im Zivilpakt ist im Prinzip identisch, allerdings werden am Satzende „*civil and political rights*“ vor den wsk-Rechten genannt.

100 Vgl. hierzu die ähnliche Argumentation von Tomuschat (2008): a.a.O. S. 40.

2.1.3.1 Der Zivilpakt

Der Zivilpakt enthält in seinem Hauptteil einen weitgehend vollständigen Katalog der bürgerlichen und politischen Rechte. Seine Garantien gehen im Wesentlichen auf die relevanten AEMR-Bestimmungen zurück und schützen die Privatsphäre und die Stellung des Individuums in der Gesellschaft sowie justizielle und das politische Gemeinwesen betreffende Rechte.¹⁰¹ Neben den Justizgrundrechten werden die i.d.R. als klassische Freiheitsrechte bezeichneten Normen verankert, z.B. Gedanken- Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 18), Meinungsfreiheit (Art. 19) und Versammlungsfreiheit (Art. 21). Zudem ist – ergänzend zu der im vorangegangenen Unterkapitel erwähnten Bestimmung der Präambel und ohne die Geltung ausschließlich auf die im Zivilpakt genannten Rechte zu beschränken – der Nicht-Diskriminierungs-Grundsatz (Art. 26) und das Recht auf Schutz von Minderheiten festgeschrieben (Art. 27). Besonders wichtig für den Fortgang unserer Untersuchung (s.u.) ist Artikel 6, welcher das Recht auf Leben verankert (Abs. 1).

Für seine Anwendung sieht Artikel 28 des Zivilpaktes die Gründung eines Ausschusses vor, *Human Rights Committee* genannt. Es handelt sich um ein mit unabhängigen Experten¹⁰² besetztes Organ – im UN-Jargon *Treaty Body* –, das zur Umsetzung der Vertragsbestimmungen beitragen soll. Dies geschieht mittels quasi-richterlicher allgemeiner Auslegungen (*General Comments*), die den normativen Vertragsgehalt interpretieren. Artikel 40 verankert zudem ein für die Unterzeichner obligatorisches Berichtsverfahren. Damit sind dem Pakt beigetretene Staaten verpflichtet, regelmäßige Berichte an das *Human Rights Committee* zu übersenden, in denen sie den Umsetzungsstand der vertraglich verankerten Garantien für ihren Verantwortungsbereich schildern. Daraufhin beleuchtet der Ausschuss diese Staatenberichte in öffentlichen Sitzungen. Er verfasst abschließend *Concluding Observations*, die Fortschritte und Missstände bei der Umsetzung durch den berichterstattenden Staat festhalten und Verbesserungsvorschläge unterbreiten.

Für die Durchsetzung der Zivilpakt-Bestimmungen wurden zwei weitere Instrumente verankert: Die fakultative Staatenbeschwerde und die Individualbeschwerde. Durch erstere kann ein Unterzeichnerstaat geltend machen, dass eine

101 Im Gegensatz zur AEMR enthält der Pakt aber keine Garantien bezüglich des Asylrechts und des Rechts auf Staatsangehörigkeit und keine Gewährleistung des Eigentums. Vgl. Nowak, Manfred (2004): *El Pacto de derechos civiles y políticos*. In: Gomez Isa, Felipe; Manuel Pureza, José (Hg.): *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Bilbao. S. 168 f.

102 Nowak hebt hervor, dass die Mitglieder zwar von Regierungen ernannt werden, dies jedoch deren Unabhängigkeit in der Praxis i.d.R. nicht eingeschränkt habe. Vgl. Nowak (2004): a.a.O. S. 176.

andere Vertragspartei ihren Pflichten aus dem Pakt nicht nachkommt und diesbezüglich die Prüf- und Vermittlungsdienste des *Human Rights Committee* in Anspruch nehmen. Dies gilt jedoch nur, sofern beide betroffene Staaten jenes in Artikel 41 des Paktes verankerte Verfahren explizit anerkannt und damit die Zuständigkeit des Ausschusses akzeptiert haben, derartige Mitteilungen entgegenzunehmen und zu prüfen.¹⁰³ Demgegenüber eröffnet die Individualbeschwerde Einzelpersonen die Möglichkeit, dem Ausschuss die etwaige Verletzung eines Paktrechts durch einen Vertragsstaat zur Kenntnis zu bringen, sofern letzterer dem Fakultativprotokoll¹⁰⁴ beigetreten ist, das dieses Verfahren festlegt. Die Staatenbeschwerde wurde noch nie angewandt. Die Ergebnisse des Individualbeschwerdeverfahrens aber – welches nach anfänglicher Zurückhaltung gut angenommen wurde – bilden in Verbindung mit den *General Comments* des *Human Rights Committee* eine wichtige Auslegungshilfe für den Zivilpakt.¹⁰⁵

2.1.3.2 Der Sozialpakt

Der Sozialpakt verpflichtet seine Unterzeichner auf insgesamt 30 Rechte aus dem wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich. Sie gleichen grundsätzlich den Rechten, die in den AEMR-Artikeln 22 – 28 festgehalten sind und differenzieren diese – z.T. unter Verwendung anderer Begrifflichkeiten – weiter aus; an manchen Stellen werden sehr konkrete Maßnahmen zur Umsetzung festgeschrieben.¹⁰⁶ Der Pakt schreibt so u.a. die Rechte auf und in der Arbeit (Art. 6 – 8), das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9), den Schutz der Familie (Art. 10), das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11), das Recht auf Gesundheit (Art. 12), auf Bildung (Art. 13 – 14) sowie auf Teilhabe an Fortschritt und kulturellem Leben (Art. 15) fest.

103 Art. 41 ist also eine sog. *opt in*-Klausel, d.h. ein Unterzeichnerstaat hat die Option, durch ein selektives Verfahren eine Zuständigkeitsbegründung für diese Kompetenz des *Human Rights Committee* abzugeben.

104 Es handelt sich dabei um das erste Fakultativprotokoll zum Zivilpakt vom 16. Dezember 1966, festgelegt in UN Doc. GA Res. 2200 A (XXI). Ein zweites Fakultativprotokoll zum Zivilpakt vom 15.12.1989, verabschiedet durch UN Doc. GA Res. 44/128, widmet sich der Abschaffung der Todesstrafe.

105 Vgl. Riedel (2004): a.a.O. S. 20.

106 So führt Art. 13 zum Recht auf Bildung an, dass Bildung zur vollen Entfaltung der menschlichen Würde, zur Stärkung der Menschenrechte sowie zur Toleranz unter allen Völkern beitragen müsse; der Grundschulunterricht sei jedermann unentgeltlich zugänglich zu machen, gleiches solle auch für den höheren Schuldienst und das Hochschulwesen erreicht werden. Daneben werden ein angemessenes Stipendiensystem und die Verbesserung der ökonomischen Situation der Lehrkräfte verlangt.

Besonders bedeutsam für unsere Zwecke ist Artikel 11, der „*the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family*“¹⁰⁷ verankert, „*including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions.*“ Dies weiter spezifizierend werden u.a. das „*fundamental right of everyone to be free from hunger*“ wie Maßnahmen genannt, die „*individually and through international co-operation*“ zu treffen sind, um u.a. „*equitable distribution of world food supplies in relation to need*“ zu erreichen und sicherzustellen, dass jeder Einzelne – bei Achtung gewisser Qualitätsstandards – mit ausreichend Nahrung versorgt ist.¹⁰⁸ Die hier verlangte Beseitigung von Hunger und Verbesserung der Lebensbedingungen entspricht genau dem, was einschlägige Definitionen von Entwicklungspolitik als deren Ziel benennen;¹⁰⁹ die Aufzählung der notwendigen Teilbereiche (Nahrung, Kleidung, Wohnraum) verdeutlicht die Kongruenz zwischen entwicklungspolitischen Foki und wsk-Rechtsnormen weiter.¹¹⁰

Als Durchsetzungsinstrument sieht der Sozialpakt ebenso wie der Zivilpakt das Einreichen von Staatenberichten über Maßnahmen und Fortschritte, die zu seiner Umsetzung von den Vertragsparteien getroffen wurden, als periodisches Überwachungsverfahren vor (Art. 16 f.). Im Gegensatz zum Zivilpakt – wie folgenden UN-Menschenrechtsabkommen – verlangt er keinen unabhängigen Expertenausschuss um jene Berichte zu prüfen. Diese Aufgabe wurde bis zum Jahr 1985 von einer Arbeitsgruppe aus weisungsgebundenen Regierungsvertretern übernommen. Ein unabhängiges, vom ECOSOC eingesetztes Gremium nahm erst 1987 seine Arbeit auf: Das *Committee on Economic Social and Cultural Rights* (wsk-Ausschuss) erfüllt seine Überwachungsfunktion seither auf vergleichbare Art wie die in den anderen UN-Menschenrechtsverträgen verankerten *Treaty Bodies*, d.h. es prüft eingereichte Staatenberichte, bewertet sie in *Concluding Observations*¹¹¹ und publiziert *General Comments* zur allgemeinen In-

107 Diese Formulierung verdeutlicht, dass der Sozialpakt auch eine Gruppenrechtsdimension enthält.

108 Vgl. zu den Vorgaben in Art. 11 sowie zur Rolle der internationalen Zusammenarbeit Kap. 2.2.4.3.

109 Vgl. hierzu Kap. 1.3.

110 Vgl. Udombana (2005): a.a.O. S. 781.

111 Der mangelnden Zusammenarbeit seitens der Paktstaaten, mit denen der wsk-Ausschuss zu Beginn konfrontiert war, begegnete er mit unkonventionellen Methoden; z.B. behandelte er – im Gegensatz zur üblichen Praxis – den Bericht einer unwilligen Regierung ohne deren Anwesenheit oder beriet selbst dann über einen Staat, wenn jener seiner Berichtspflicht überhaupt nicht nachgekommen war. Da er sich dabei u.a. auf NGO-Berichte stützte, stieg das Interesse der Staaten an konstruktiver Kooperation. So gewann der Ausschuss an Akzeptanz. Vgl. Weiß, Norman (2001): Wäre ein Individualbeschwerdeverfahren auch im Rahmen der Kinderrechtskonvention sinnvoll? – Zur Einklagbarkeit der Konventionsrechte und den Chancen einer Reform. In: MenschenRechtsMagazin. Heft 3/2001. 6. Jahrgang. S. 89.

terpretation des Sozialpaktes.¹¹² Im Gegensatz zum Zivilpakt sieht der Sozialpakt keine Staatenbeschwerde vor, noch wurde bei seiner Verabschiedung ein Fakultativprotokoll vorgelegt, das es einzelnen Personen, Gruppen oder Organisationen ermöglicht hätte, angebliche Rechtsverstöße mittels eigener Beschwerdebefugnis anzuzeigen.¹¹³ Ein solches Protokoll sollte erst mehrere Jahrzehnte später, 2008, angenommen werden, und im Mai 2013 in Kraft treten.

2.1.4 Weitere UN-Menschenrechtsverträge und außervertraglicher Schutz

Die mit der AEMR und beiden UN-Pakten, in Zusammenschau *International Bill of Rights* genannt, begonnene internationale Positivierung der Menschenrechte und die einhergehende Anerkennung des Einzelnen als Rechtssubjekt mit Rechtsansprüchen gegenüber seinem jeweiligen Staat und der Staatengemeinschaft erfuhr durch den Abschluss weiterer Menschenrechtsverträge unter dem Dach der UN zusätzliche Ausfächerung. Diese bauen inhaltlich auf den vorgestellten Dokumenten auf und differenzieren die dort enthaltenen Normen für bestimmte Themen und solche Personen aus, die zu einer verwundbaren Gruppe gehören bzw. erfahrungsmäßig häufig von Menschenrechtsverletzungen betroffen sind und so speziellen Schutz bedürfen. Jene Verträge können hier nicht eingehend untersucht werden, sollen aber – der Vollständigkeit halber und weil im Untersuchungsverlauf auf einzelne Bestimmungen aus manchen dieser Verträge Bezug genommen wird – zumindest in chronologischer Reihenfolge nummeriert werden:¹¹⁴

-
- 112 Da es sich bei dem Ausschuss streng genommen aber um keinen *Treaty Body* als vertraglich verankertes Organ handelt, setzen sich manche UN-Mitglieder für eine Änderung seines Status ein. Da dies komplexe juristische Konsequenzen nach sich ziehen würde, wurde dieses Ansinnen jedoch nicht umgesetzt. Zur Genese des wsk-Ausschusses vgl. Rathgeber, Theodor (2008): Von der Menschenrechtskommission zum Menschenrechtsrat. Akzentverschiebungen im VN-Menschenrechtssystem. In: Hinze, Daniela (Hg.): Handbuch der Menschenrechtsarbeit. Edition 2008/2009. S. 199.
 - 113 Der Mangel an Durchsetzungs- und Beschwerdemechanismen im Sozialpakt steht in Zusammenhang mit behaupteten Defiziten hinsichtlich der Justiziabilität und Anwendbarkeit von wsk-Rechten. Vgl. Kap. 2.2.2.
 - 114 Der jeweils aktuelle Ratifizierungsstand ist auf der Webseite des Hochkommissariats für Menschenrechte (www.ohchr.org) einsehbar. Gelegentlich wird die Aufzählung um die Konvention zur Vermeidung und Bestrafung von Völkermordverbrechen erweitert, die bereits einen Tag vor der AEMR 1948 angenommen wurde. Sie ist aber streng genommen ein Instrument des Völkerstrafrechts, dessen Entstehung unmittelbar mit den nationalsozialistischen Rassenverrichtungen zusammen steht und die Staaten verpflichtet, Genozid zu ahnden. Da ethnische, rassische und religiöse Gruppen vor Vernichtung und schweren Schäden geschützt werden sollen, trägt sie zum Schutz der Menschenrechte bei. Vgl. Riedel (2004): a.a.O. S. 21.

- das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD) vom 7. März 1965, in Kraft getreten 1969;
- das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 18. Dezember 1979, in Kraft getreten 1981;¹¹⁵
- das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) vom 10. Dezember 1984, in Kraft getreten 1987;¹¹⁶
- das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) vom 20. November 1989, in Kraft getreten 1990, ergänzt durch das Fakultativprotokoll über die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten vom 25.05.2000 und das Fakultativprotokoll betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie vom 25.05.2000;
- die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihren Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990, in Kraft getreten 2003;
- das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung (BRK) von 13. Dezember 2006, in Kraft getreten 2008;¹¹⁷
- das Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwinden lassen vom 20. Dezember 2006, in Kraft getreten 2010.

Neben diesen vertraglichen Ausdifferenzierungen der *International Bill of Rights* und den so etablierten, mit unabhängigen Experten bestückten *Treaty Bodies*¹¹⁸ schuf die UN weitere, außer der einzelnen Menschenrechtsverträge stehende Pflichten, Mechanismen, Verfahren und Institutionen; sie werden häufig unter „*charter-based system*“ zusammengefasst und stellen gewissermaßen die zweite Säule des UN-Menschenrechtsschutzes dar.¹¹⁹ Hierzu gehören die erwähnte, mit Staatenvertretern besetzte CHR bzw. ab 2006 ihr Nachfolge-Organ, der UN-

115 Dies wird durch ein Fakultativprotokoll zur Einrichtung eines Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahrens vom 6. Oktober 1999 ergänzt.

116 Hinzu kommt ein Fakultativprotokoll vom 18.12.2002, das die Vertragsstaaten verpflichtet, unabhängige internationale und nationale Überwachungsmechanismen zu etablieren.

117 Dieses wird um ein am selben Tag wie die BRK verabschiedetes Fakultativprotokoll ergänzt. Dieses sieht vor, einen Beschwerdemechanismus auf internationaler Ebene einzurichten.

118 Gemäß der Anzahl der unter UN-Ägide verabschiedeten Menschenrechtsverträge gibt es sieben solcher Organe. Auf die Besonderheit des dem Sozialpakt zuzuordnenden wsk-Ausschusses, der streng rechtlich kein *Treaty Body* ist, *de facto* aber wie ein solcher behandelt wird, wurde in Kap. 2.1.3.2 hingewiesen.

119 Zu nachfolgenden Ausführungen vgl. Rathgeber (2008): a.a.O. S. 180 ff.

Menschenrechtsrat (HRC),¹²⁰ das Hochkommissariat für Menschenrechte (OHCHR),¹²¹ das organisatorisch dem UN-Generalsekretariat zugehörig ist und funktional den Verwaltungsunterbau der UN-Schutzsysteme bildet, sowie andere UN-Einrichtungen, die mit der Förderung und dem Schutz von Menschenrechten mandatiert sind.

Im Rahmen dieses Systems bestehen verschiedene, sich auf UN-Resolutionen stützende themen- oder länderbezogene Prüf- und Beschwerdeverfahren. Darunter fallen die Sonderverfahren (*Special Procedures*), durch die fachlich ausgewiesene Einzelpersonen – die Sonderberichterstatter bzw. *Special Rapporteurs*, *Independent Experts* und *Special Representatives* – oder Arbeitsgruppen mandatiert werden, um menschenrechtliche Sachverhalte oder Ländersituationen unabhängig zu dokumentieren, analysieren und zu bewerten. Dabei können sie auch solche Staaten und Akteure adressieren, die den oben genannten Verträgen nicht beigetreten sind. Dazu kommen direkte Beschwerdemechanismen¹²² und Prozedere, um Menschenrechtssituationen zu prüfen, wie die *Universal Periodic Review* (UPR).¹²³

Wenngleich oft keine formal-rechtliche Bindung entfaltend, ist das Gewicht des *charter-based system* hinsichtlich der Entwicklung des Völkerrechts und nationaler wie internationaler Praktiken im Menschenrechtsbereich hoch einzuschätzen: Durch die Arbeit zu bestimmten (Schwerpunkt-) Bereichen und Ergebnisse in Form von Resolutionen, Stellungnahmen, Schlussfolgerungen, Empfehlungen und Entscheidungen ist über die Jahre menschenrechtliches *agenda-* und *standard setting* betrieben worden, d.h. die Thematisierung wie Konkretisierung des normativen Gehalts der Menschenrechte und verbundener Standards und Prinzipien. Besonders die Kommentierungen der *Special Procedures* – vergleichbar zu den *General Comments* der *Treaty Bodies* – und die Empfehlungen von den Beschwerdemechanismen bzw. Monitoring-Organen erlangen zuneh-

120 Die 1946 geschaffene CHR, deren Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit in den letzten Jahren ihres Bestehens immer stärker in Zweifel gezogen wurde, wurde 2006 im Zuge einer allgemeinen UN-Reformdebatte mittels UN Res. A/60/251 durch den HRC ersetzt. Im Unterschied zur CHR ist der HRC kein Unterorgan des ECOSOC, sondern direkt der UN-Generalversammlung zugeordnet.

121 Das allein dem UN-Generalsekretär rechenschaftspflichtige Kommissariat wurde nach einer Beschlussfassung der Generalversammlung im Dezember 1993 allerdings erst ein Jahr später eingerichtet.

122 Prominentes Beispiel ist das sog. 1503-Verfahren unter dem Dach der CHR, das auch auf Initiative von nicht-staatlichen Akteuren Untersuchungen mit Zeugenvernehmungen zu behaupteten systematischen und flagranten Menschenrechtsverletzungen ermöglichte und in nicht-öffentlicher Sitzung durchgeführt wurde. Über eine ähnliche nicht-öffentliche *complaint procedure* verfügt inzwischen auch der HRC.

123 Dieses, mit Gründung des HRC geschaffene Verfahren sieht vor, dass die Menschenrechtssituation eines jeden UN-Mitgliedsstaates regelmäßig durch den HRC geprüft wird.

mend Gewicht.¹²⁴ Weitere bedeutende Verträge, Instrumente und Verfahren zum Menschenrechtsschutz sind im Kontext der UN-Sonderorganisationen, v.a. durch ILO und UNESCO, entstanden.¹²⁵

2.2 Verbindlichkeitsgrad der international verankerten Menschenrechte

Wie ausgeführt, stellen die analysierten Menschenrechtsdokumente – mit Ausnahme der AEMR – völkerrechtliche Verträge dar; ihre Normen sind insofern *de jure* für sämtliche unterzeichnende Staaten bindend. Dennoch verdeutlicht ein Blick in die einschlägige Literatur schnell, dass im Völkerrecht häufig Differenzierungen bezüglich des Verbindlichkeitsgrades bzw. der Pflichtenebene einzelner menschenrechtlicher Normen getroffen werden: Dies betrifft die Unterscheidung in Achtungs- Schutz- und Gewährleistungspflichten hinsichtlich ihres materiellen Gehalts; die Frage, ob wsk-Rechte im Vergleich zu bürgerlichen und politischen Rechten das gleiche Maß an Verbindlichkeit aufweisen; aber auch die Feststellung, dass einige Menschenrechtsnormen durch gewohnheitsrechtliche Bindung wie Zugehörigkeit zum *ius cogens*-Konzept bzw. den *erga omnes*-Normen eine zusätzliche Stärkung erfahren. Ein weiterer Aspekt ist, inwiefern die Bestimmungen in der *International Bill of Rights* und anderen UN-Menschenrechtsverträgen Staaten in ihrem extraterritorialen Verhalten binden – d.h. bei Handlungen, die über das eigene Staatsgebiet hinaus wirken – sowie auf Internationale Organisationen angewendet werden können. Da die Antwort darauf einen Ansatz, der die Menschenrechte und ihre völkerrechtliche Verankerung als Bezugsrahmen für Entwicklung(-spolitik) wählt, erheblich beeinflusst, werden sie nachfolgend einer eingehenden Prüfung unterzogen.

2.2.1 Die menschenrechtliche Pflichtentrias: Achtungs- Schutz- und Gewährleistungspflichten

Menschenrechte begründen einen Rechtsanspruch von Individuen, die damit zu Rechtsträgern werden; der Staat fungiert als Pflichtenträger. Im Völkerrecht wird i.d.R. zwischen drei Pflichtenebenen unterschieden. Diese Dreiteilung reflektiert

124 Vgl. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 39.

125 Mit Blick auf die UNESCO ist v.a. die Konvention gegen Diskriminierung im Bildungsbereich von 1960 angesprochen. Unter dem Dach der ILO sind bis heute über 180 Konventionen zum Schutz arbeitsrelevanter Rechte entstanden. Für die Entwicklungspolitik ist die ILO-Konvention 169 von 1989 über die Rechte indigener Völker besonders relevant. Vgl. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 34 ff.

unterschiedliche Annahmen darüber, wie sich mit Blick auf einen bestimmten Rechtsanspruch die Beziehung zwischen dem Rechtsträger, seinem Zugang zu dem Recht und dem Pflichtenträger ausgestaltet. Die drei Ebenen sind bspw. in Artikel 2 des Zivilpaktes angesprochen: Er verpflichtet alle Vertragsstaaten, die dort anerkannten Rechte zu achten, ihre Gewährleistung für die Menschen in ihrem Gebiet sicherzustellen und zudem Verletzungen durch Dritte zu unterbinden. Die hier zum Ausdruck kommende menschenrechtliche „Pflichtentrias“¹²⁶ verlangt somit, dass¹²⁷

- staatliche Akteure erstens Handlungen, die die Inanspruchnahme von Rechten einschränken, unterlassen müssen (Pflicht zu „achten“ / *obligation to respect*):

Damit soll der Staat von unrechtmäßigen Interventionen abgehalten werden. Ein Beispiel ist die Pflicht des Staates, willkürliche Tötungen und unrechtmäßige Verhaftungen zu unterlassen. Ihre Einhaltung kann auch proaktive Maßnahmen erfordern; etwa, wenn staatliche Akteure an einem bestimmten Verhalten gehindert oder Reparationen für Fälle bereitgestellt werden müssen, in denen die Achtungspflicht verletzt wurde.

- Zweitens Maßnahmen des Staates geboten sind, die unterbinden, dass die Inanspruchnahme eines bestimmten Rechts von Dritten, bspw. von Individu-

126 Für die Analyse von Rechten eine dreigliedrige Typologie independenter Vermeidungs-, Schutz- und Unterstützungspflichten anzuwenden, wurde erstmals von Shue in seinem Werk „*Basic Rights: Subsistence, Affluence and US Foreign Policy*“ 1980 vorgeschlagen. Abwandlungen der von ihm insinuierten Typologie verwendeten später verschiedene Gelehrte; es war der Sonderberichterstatter der UN *Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities* Eide, der 1987 erstmals die Terminologie „achten, schützen, gewährleisten“ (*respect, protect, fulfil*) verwendete. Diese Begriffe setzten sich durch, nachdem der wsk-Ausschuss sie als Auslegungsrahmen zu nutzen begann. Vgl. Nolan, Aoife (2009): Addressing Economic and Social Rights Violations by Non-state Actors through the Role of the State: A Comparison of Regional Approaches to the ‘Obligation to Protect’. In: *Human Rights Law Review* 9:2 (2009). S. 227.

127 Zu folgenden Ausführungen vgl. z.B.: VENRO (2004): Wie kommen die Armen zu ihren Rechten? Armutsbekämpfung und Menschenrechte. Bonn. S. 13; Lingnau, Hildegard (2005): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Perspektiven eines Menschenrechtsansatzes in der deutschen und internationalen Entwicklungspolitik. In: Messner, Dirk; Scholz, Imme (Hg.): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*. Baden-Baden. S. 91 f.; ICJ (2008): *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights. Comparative analysis of justiciability*. Genf. S. 42 ff.; Hinze, Daniela (2008): Einleitung. In: Hinze, Daniela (Hg.): *Für Freiheit & Menschenwürde. 60 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte*. Berlin. S. 9 f. sowie die Richtlinie 6 der *Maastricht Guidelines on Violations of Economic Social and Cultural Rights* von 1997. UN Doc. E/C.12/2000/13.

en, Gruppen, Unternehmen etc., unrechtmäßig beeinträchtigt wird (Pflicht zu „schützen“ / *obligation to protect*):

Der Fokus liegt hier auf staatlichen Handlungen, die erforderlich sind, um der Beschneidung der Rechte durch dritte nicht-staatliche Parteien vorzubeugen bzw. jene aufzuhalten bzw. zu bestrafen. Erreicht werden kann dies durch staatliche Verordnungen, um das Verhalten privater Akteure zu regulieren, durch effektive Kontrolle, damit bestehende Regeln eingehalten werden, oder – sofern sie verletzt wurden – durch administrative oder rechtliche Sanktionen gegen Dritte. Ein Beispiel für die Einhaltung dieser Pflichten-ebene ist, wenn ein Staat Maßnahmen ergreift, um Arbeiter gegen menschenunwürdige Arbeitsbedingungen und Arbeitssklaverei durch private Unternehmen zu schützen.¹²⁸

- Es drittens adäquater legislativer, administrativer, budgetärer, gerichtlicher und sonstiger Unternehmungen durch den Staat zur umfassenden Verwirklichung aller Rechte bedarf (Pflicht zu „gewährleisten“ / *obligation to fulfil*):

Hier wird vom staatlichen Pflichtenträger ein proaktives Vorgehen erwartet. Im Fokus steht ein Staatshandeln, das Situationen identifiziert, die problematisch für die Inanspruchnahme der Menschenrechte sind, und mittels gezielter Eingriffe Abhilfe schafft. Ein Beispiel ist das Einrichten eines Bildungssystems, das bestimmte Standards erfüllt. Die Gewährleistungspflicht ist dann besonders wichtig, wenn der Zugang der Rechtsträger zu bestimmten Rechten eingeschränkt oder gar nicht vorhanden ist. Gelegentlich wird bei der Gewährleistungspflicht noch zwischen einer Pflicht zu „ermöglichen“ bzw. zu „erleichtern“ (*obligation to facilitate*) und einer Pflicht „bereitzustellen“ (*obligation to provide*) differenziert.¹²⁹ Erstere bezieht sich

128 Jene Pflichtenebene wird durch das in anderen Rechtsbereichen verwendete Konzept der staatlichen Sorgfaltspflicht (*due diligence*) gestärkt: Danach ist ein Staat für menschenrechtliche Verstöße privater Akteure dann verantwortlich, wenn er – trotz bestehender Schutzpflicht – keine oder unzureichende Schritte unternimmt, um diese vorzubeugen oder zu ahnden. Das Konzept wurde z.B. mit Bezug auf häusliche Gewalt gegen Frauen angewendet. Vgl. Weber (2009): a.a.O. S. 15; McCorquodale, Robert; Simons, Penelope (2007): Responsibility Beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations under International Human Rights Law. In: The Modern Law Review Limited (2007) 70 (4). S. 618.

129 So bemerkt der wsk-Ausschuss in seinem *General Comment No. 13* zum Recht auf Bildung: „The right to education, like all human rights, imposes three types or levels of obligations on state parties: the obligations to respect, protect and fulfil. In turn, the obligation to fulfil incorporates both an obligation to facilitate and an obligation to provide.“ Committee on Economic Social and Cultural Rights (1999c): General Comment No. 13. The Right to Education. UN Doc. E/C.12/1999/10. Abs. 46.

darauf, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es allen Rechtsträgern ermöglichen, die Inanspruchnahme der verbürgten Rechte daraufhin durch eigene Anstrengung selbst sicherzustellen. Bei letzterer geht es um die direkte Erbringung von Leistungen durch den Staat.

Auch wenn die Grenzziehung zwischen den angesprochenen Pflichtenebenen in der Praxis nicht immer leicht fällt und diese Kategorisierung – wie jede andere – mit gewissen Schwierigkeiten behaftet sein mag, betrachte ich die menschenrechtliche Pflichtentrias als „*useful in mapping out potential spaces for obligations and grouping more detailed duties or emerging jurisprudence*“.¹³⁰ Sie bildet daher einen wichtigen Referenzrahmen für die folgenden Unterkapitel.

2.2.2 Unterschiedliche Qualität der verschiedenen „Rechtsgenerationen“?

Wie angeklungen, ist im Menschenrechtsdiskurs häufig zwischen verschiedenen „Rechtsgenerationen“¹³¹ differenziert worden: Schrieb man den bürgerlichen und

130 Langford, Malcolm; Coomans, Fons; Gómez Isa, Felipe (2013): Extraterritorial Duties in International Law. In: Langford, Malcolm et al. (Hg.): Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights In International Law. Cambridge. S. 90.

131 Als Begründer der „Generationenlehre“ gilt der tschechische, für die UNESCO tätige Jurist Vašák, der den Begriff mindestens seit 1977 verwendete und ihn 1979 beim *International Institute of Human Rights* in Straßburg vorstellte. Das Bild der „Generationen“ kann fälschlicherweise nahelegen, dass eine Kategorie die andere abgelöst hätte. Zudem ist die damit suggerierte zeitliche Abfolge unpräzise: So wurden politische Rechte viel später als bürgerliche anerkannt; mancherorts geschah dies sogar nach der Anerkennung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten. Zwar wird die nationalstaatliche Festschreibung bürgerlicher und politischer Rechte gemeinhin auf das 18. Jhr. datiert, die erstmalige Niederschrift von wsk-Rechten auf das folgende. Es gibt aber Hinweise, dass letztere durchaus schon früher festgeschrieben wurden; Bezüge lassen sich zu den „Zwölf Artikeln“ einer schwäbischen Bauerngemeinschaft von 1525, häufig als erste menschenrechtliche Niederschrift in Europa bezeichnet, ebenso herstellen wie zur französischen Verfassung von 1790, dem Preußischen Allgemeinen Landrecht von 1794 und der norwegischen Verfassung von 1815 (obgleich dort eher Wohlfahrtsprinzipien als individuelle Rechte im heutigen Sinne verankert wurden). Auf internationaler Ebene fanden wirtschaftliche und soziale *vor* bürgerlichen und politischen Rechten Beachtung. Der Begriff „Rechtsgenerationen“ ist auch deshalb inadäquat, weil er Unterschiede statt Gemeinsamkeiten betont und zwei klar voneinander abzugrenzende Rechtsgruppen bzw. Hierarchisierung zu implizieren scheint; eine Vorstellung, die, wie zu zeigen sein wird, stark anzuzweifeln ist. Da aber Vorschläge, diesen Terminus aufzugeben – so plädiert Riedel dafür, von verschiedenen Menschenrechts-„dimensionen“ zu sprechen – sich bislang nicht durchsetzen konnten, wird der Begriff von mir verwendet, jedoch mit Anführungszeichen bzw. dem Zusatz „sog.“ versehen. Vgl. zu dieser Fußnote Tomuschat (2008): a.a.O. S. 25 f.; Arend (2008): a.a.O. S. 18 f.; Eide; Rosas (2001): a.a.O. S. 4. ; Eide (2001) : a.a.O. S. 14; Hinze (2008): a.a.O. S. 6; Vašák, Karel (1977): A 30-year struggle. The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. In: The UNESCO Courier, November 1977. Paris. S. 29 - 32.

politischen Rechte als „erster Generation“ von Beginn an unmittelbare absolute und individuell einklagbare Ansprüche zu, ist der „wahre“ Rechtscharakter von wsk-Rechten als „zweiter Generation“ häufig bezweifelt worden. Darüber hinaus wird mittlerweile von einer „dritten Menschenrechtsgeneration“ gesprochen, deren Ursprung jüngerem Datums ist.¹³² Die hierunter fallenden Normen sind im Gegensatz zu denjenigen der beiden anderen ersten „Generationen“ bislang aber in keinem völkerrechtlich bindenden Vertrag festgehalten. Sie zählen so nicht zum etablierten menschenrechtlichen Kanon und werden daher in diesem Kapitel nicht beleuchtet. Das zur „dritten Generation“ zählende „Recht auf Entwicklung“ wird aufgrund seiner naheliegenden Relevanz für unseren Untersuchungsgegenstand im Exkurskapitel 4 jedoch gesondert diskutiert.¹³³

Im Folgenden soll stattdessen zunächst das Für und Wider hinsichtlich der Anerkennung von wsk-Rechten als wahrhaftige Menschenrechte diskutiert werden. Ausgangspunkt dafür ist die – mittels der Analyse des Sozialpakts in Kapitel 2.1.3.2 gewonnene – Erkenntnis, dass wsk-Rechte enge Bezüge zu den Anliegen aufweisen, die entwicklungspolitische Akteure erklärtermaßen verfolgen.¹³⁴ Eine Infragestellung oder zumindest Herabstufung dieser „Rechtsgeneration“ gegenüber politischen und bürgerlichen Rechten, die in Rechtswissenschaft,¹³⁵ juristischer Praxis,¹³⁶ Politik¹³⁷ und der breiteren Rezeption des menschenrechtlichen Normgerüsts¹³⁸ z.T. bis heute anzutreffen ist, hätte erhebliche Auswirkun-

132 Hierzu gehört z.B. das „Recht auf Frieden“ und das „Recht auf eine saubere Umwelt“ und so Rechte, die als vergleichsweise „allumspannend“ und „abstrakt“ bzw. eher als politische Manifestationen gelten.

133 Zu diesem Abschnitt vgl. Hinze (2008): a.a.O. S. 8; Tomuschat (2008): a.a.O. S. 25, 54.

134 Zur engen Verbindung zwischen der Umsetzung von wsk-Rechten und dem Vorantreiben von Entwicklungsprozessen vgl. auch Langa, Pius (2009): Taking Dignity Seriously – Judicial Reflections on the Optional Protocol to the ICESCR. In: Nordic Journal of Human Rights. Vol. 27. No. 1: 2009. S. 37 f.; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 9.

135 Vgl. z.B. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 29, 41, 54, 110 f. sowie die Einschätzungen bei Langford (2009): a.a.O. S. 12 und Arend (2008): a.a.O. S. 20.

136 So bejaht das Schweizerische Bundesgericht grundsätzlich die direkte Anwendbarkeit von politischen und bürgerlichen Rechten, nicht jedoch von wsk-Rechten. Vielmehr lehnte es die Justiziabilität und individuelle Einklagbarkeit der wsk-Rechte in der Vergangenheit häufig pauschal ab. Vgl. Beuchat, Stéphane (2011): Die Umsetzungsdefizite der Schweiz in Bezug zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte und deren Folgerungen für eine fachpolitische Strategie der repräsentativen Standesvertretung *AvenirSocial* der Professionellen der Sozialen Arbeit Schweiz. Bern.

137 Dies ist jüngst besonders am langanhaltenden Widerstand und den Einwänden vieler Staaten-delegationen offenkundig geworden, ein Fakultativprotokoll zum Sozialpakt zur Verankerung eines Individualbeschwerdeverfahrens zu verabschieden und zu ratifizieren. Vgl. hierzu Kap. 5.1.1.

138 Aufschlussreich ist ein Buch von 2009, das – gestützt auf repräsentative Umfragen in Deutschland und Analysen von Zeitungen und TV-Sendungen – zeigt, dass sich Kenntnis und Darstellung der Menschenrechte in der Bundesrepublik häufig auf die „erste Generation“ beschränkt.

gen auf unsere Untersuchungsfrage nach der Bedeutung von menschenrechtlichen Normen für Entwicklung(-spolitik): Entpuppten sich wsk-Rechte als gar keine „richtigen“ Menschenrechte, würde dies die Ausgestaltung eines menschenrechtsbasierten Ansatzes erheblich beeinträchtigen.

2.2.2.1 Argumente gegen die Anerkennung von wsk-Rechten als wahrhaftige Menschenrechte

Manche sprechen den wsk-Rechtsnormen ihren menschenrechtlichen Charakter schlichtweg ab bzw. schreiben ihnen sogar kontraproduktive Wirkung zu, da sie als „Wunschzettel“ den „harten Kern“ der klassischen individuellen Freiheitsrechte zugunsten unbestimmter kollektiver Zielsetzungen untergraben würden.¹³⁹ Im Einzelnen werden i.d.R. folgende Argumente gegen die Anerkennung von wsk-Rechten vorgebracht (wobei häufig materielle und technische Bedenken mit ideologischen und politisch motivierten Auffassungen vermischt sind):

- Der materielle Gehalt der wsk-Rechte sei komplex und vage: So legten die einschlägigen Verträge dem Staat ebenso wenig präzise Pflichten auf wie sie Individuen klar definierte Rechtsansprüche zuerkannten. Daraus folge, dass die Bestimmungen zu den wsk-Rechten im Gegensatz zu jenen, die bürgerliche und politische Rechte garantierten, nicht unmittelbar anwendbar (*self-executing*)¹⁴⁰ seien, sondern lediglich programmatischer Natur.¹⁴¹ Als Beleg dient Artikel 2, Absatz 1 des Sozialpaktes, der – im Unterschied zu Artikel 2, Absatz 1 des Zivilpakts¹⁴² – wie folgt formuliert: „*Each State Party (...) undertakes to take steps, individually and through international*

Vgl. Sommer, Gert; Stellmacher, Jost (2009): Menschenrechte und Menschenrechtsbildung – Eine psychologische Bestandsaufnahme. Wiesbaden.

139 So Kühnhardt, zit. bei Nuscheler (1992): Menschenrechte und Entwicklung – Recht auf Entwicklung. In: Nohlen, Dieter; Nuscheler, Franz (Hg): Handbuch der Dritten Welt. Grundprobleme. Theorien. Strategien. Band 1. 3. Aufl. Bonn. S. 276.

140 Ein Menschenrecht ist unmittelbar anwendbar, wenn innerstaatliche Gerichte und Behörden völkerrechtliche Regelungen ohne Zwischenakt des Gesetzgebers anwenden können. Entscheidend ist der Inhalt einer Norm: Diese muss sachlich und ihrer Struktur nach für eine unmittelbare Anwendung geeignet sein, v.a. ein hinreichendes Maß an Bestimmtheit aufweisen. Interessanterweise haben die USA auch bei Ratifikation des Zivilpakts erklärt, dass ihres Erachtens die Mehrzahl seiner Bestimmungen nicht unmittelbar anwendbar sei. Vgl. Schneider (2004): a.a.O. S. 10; Tomuschat (2008): a.a.O. S. 116.

141 Vgl. z.B. Langford (2009): a.a.O. S. 10; Tomuschat (2008): a.a.O. S. 41.

142 Mit diesem verpflichtet sich ein Vertragsstaat, die im Zivilpakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen zu gewährleisten. Ein Verweis auf eine „progressive“ Umsetzung erfolgt also nicht.

assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant (...)” (Hervorhebung: L.J.W.). Diese, große Kontroversen nach sich ziehende Passage wurde herangezogen, um die unmittelbare Wirkung¹⁴³ und Justizialität¹⁴⁴ der Normen im Sozialpakt zu negieren, da er nicht zu seiner sofortigen Umsetzung aufrufe. Damit könne sich der Einzelne nicht auf individuelle Rechtsansprüche berufen; es gehe so ausschließlich um völkerrechtliche Pflichten für die Vertragsstaaten, die zudem lediglich „nach und nach“ (*progressively*) zu realisieren seien und weitgehend ihrer freien Umsetzungsgestaltung unterlägen.

- Zur Stärkung vorgenannten Arguments wird oft darauf rekuriert, dass der Sozial- im Gegensatz zum Zivilpakt die Staaten nicht explizit anhält, gerichtliche Behelfe und Beschwerdemöglichkeiten einzurichten, um seinen Bestimmungen national Wirksamkeit zu verleihen. Stattdessen spricht er – viel allgemeiner – von zu ergreifenden gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen.¹⁴⁵ Wie in Kapitel 2.1.3.2 erläutert, sieht er zudem keine internationalen Durchsetzungsmechanismen vor, die mit jenen des Zivilpakts vergleichbar wären.
- Ein weiteres Argument gegen die Anerkennung von wsk-Rechten als wahrhaftige Menschenrechte lautet, dass sie einem Staat weit mehr abverlangten, als die Pflicht zu „achten“ einzuhalten. Sie zielten vielmehr auf die Pflicht zu „gewährleisten“ und damit primär auf das Bereitstellen von Dienstleistungen. So seien wsk-Rechte im Unterschied zur „ersten Generation“, die von staatlichen Pflichtenträgern lediglich die Unterlassung von Übergriffen fordere, äußerst kostspielig. Ihre Umsetzung hänge maßgeblich vom wirtschaftlichen Gewicht bzw. finanziellen Spielraum eines Staates ab, sei also an staatliche Kapazitäten und eine umfassende administrative Struktur gebunden. Manche Autoren vermuten gar, dass die Realisierung von wsk-

143 Voraussetzung für die unmittelbare Wirkung einer völkerrechtlichen Norm ist, dass diese dem Individuum ein subjektives Recht verleiht, auf das es sich vor nationalen Gerichten berufen kann. Dafür muss die Norm auch unmittelbar anwendbar sein. Vgl. Schneider (2004): a.a.O. S. 10.

144 Der Begriff „Justizialität“ beschreibt die Eignung eines Rechts, in einem gerichtlichen oder quasi-gerichtlichen Verfahren von einer Person oder Gruppe geltend gemacht zu werden. Die Justizialität eines Rechts kann aus seiner Natur oder mit Verweis auf bestehende (quasi-) gerichtliche Verfahren zu seiner Geltendmachung begründet werden. Vgl. Schneider (2004): a.a.O. S. 9 f.

145 Vgl. Art. 2 des Zivil- und des Sozialpakts.

Rechten einen „*omnipotent welfare state*“¹⁴⁶ erfordere und damit auf einem Konzept von Staatlichkeit basiere, das auf einem unangemessenen Verständnis von der Beziehung zwischen Staat und Bürgern fuße.¹⁴⁷

- Darüber hinaus beträfen die Normen, die zu den wsk-Rechten zählten, die Gestaltung der staatlichen Sozial- und Wirtschaftspolitik, die allein durch politische Akteure, jedoch nicht durch die Justiz, vorgenommen werden könne: So mangle es der Judikative zum einen an Kompetenz, die der Prärogative des Gesetzgebers unterliegenden Politikentscheidungen und die Verteilung des Haushalts zu prüfen. Zum anderen seien mögliche richterliche Eingriffe in diese Domäne nicht legitim und würden die staatliche Gewaltenteilung untergraben.¹⁴⁸

Im Ergebnis dieser Argumentation steht, dass wsk-Rechten keine wahren Menschenrechte seien, sondern Programmsätze bzw. fakultative Staatszielbestimmungen.¹⁴⁹

2.2.2.2 Argumente für die Anerkennung von wsk-Rechten als wahrhaftige Menschenrechte

In vorliegender Arbeit vertrete ich die Position, dass eine Abwertung von wsk-Rechten nicht haltbar ist und die Unterschiede zwischen beiden „Generationen“ häufig überbewertet worden sind: Als grundsätzlicher Einwand sei angemerkt, dass es aus einer die menschliche Würde als Maßstab wählenden Perspektive schwer einsehbar ist, wenn Rechtsverletzungen nur bei beschnittener Redefreiheit oder physischer Folter vorliegen sollten, nicht jedoch bei unzulänglicher Gesundheitsversorgung und chronischer Unterernährung.¹⁵⁰ Angesichts der

146 Tomuschat (2008): a.a.O. S. 45. Tomuschat macht diese Einschätzung an der Auslegung des Rechts auf Arbeit und des Rechts auf Gesundheit durch den wsk-Ausschuss fest.

147 Dies gilt nach Tomuschat besonders für Sozialpaktart. 11, da keine Regierung für den Einzelnen eine stetige Verbesserung seiner Lebensverhältnisse sicherstellen könne. Auch beim Recht auf Gesundheit konstatiert er ein Missverhältnis im Verhältnis Staat-Individuum, da dieses dem Staat gemäß wsk-Ausschuss zwar umfassende Pflichten auferlege, gleichzeitig aber nichts über die Verantwortung des Individuums sage, selbst etwas zu tun, um seine Gesundheit aufrechtzuerhalten. Vgl. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 45 f.

148 Dies gilt freilich v.a. für nationale Systeme, da international ohnehin keine klassische Gewaltenteilung besteht. Vgl. ICJ (2008): a.a.O. S. 73 ff.; Schneider (2004): a.a.O. S. 25; Langford (2009): a.a.O. S. 13.

149 Vgl. Eide (2001): a.a.O. S. 10; Bielefeldt; Seidensticker (2004): a.a.O. S. 5; Schneider (2004): a.a.O. S. 9 f.

150 Vgl. die ähnliche Argumentation von Albuquerque, Catarina de (2010): *Chronicle of an Announced Birth: The Coming into Life of the Optional Protocol to the International Covenant on*

weltweit etwa 1,3 Milliarden absolut armen Menschen¹⁵¹ ist es kaum nachvollziehbar, weshalb wsk-Rechten eine geringere Bedeutung zukommen sollte; hungern Menschen in Freiheit, kann dies schließlich nur als „*menschenrechtliche contradictio in adjecto*“¹⁵² bezeichnet werden.¹⁵³

Zudem stehen zahlreiche Wechselwirkungen einer klaren Abgrenzung der „Rechtsgenerationen“ entgegen: Bereits allgemein-konzeptionell enthalten die wsk-Rechte durchaus ein liberales – und damit i.A. der „ersten Generation“ zugeordnetes – Element: „Denn die „*Freiheit von Not*“ zielt nicht nur auf materielle Versorgungsleistungen, sondern zugleich vorrangig auf die Überwindung einseitiger Abhängigkeitsverhältnisse in der Gesellschaft (...).“¹⁵⁴ Dieser Sicht folgend können wsk-Rechte als Freiheitsrechte begriffen werden; sie sind bedeutsam für eine freie Entfaltung der Persönlichkeit, inklusive der Möglichkeit, umfassenden Gebrauch von politischen und bürgerlichen Rechten zu machen, da sie „*Voraussetzungen gleichberechtigter Freiheit in den unterschiedlichen Lebensbereichen garantieren*“.¹⁵⁵ Damit soll freilich nicht gesagt werden, dass eine Staatsordnung, die politische und bürgerliche Rechte garantiert, erst sinnvoll ist, wenn Armut beseitigt bzw. ein (wirtschaftlich definierter) Entwicklungsprozess stattgefunden hat. Vielmehr wirkt sich umgekehrt auch die Umsetzung bürgerlicher und politischer Rechte positiv auf die Verwirklichung von wsk-Rechten aus,

Economic, Social and Cultural Rights – The Missing Piece of the International Bill of Rights. In: Human Rights Quarterly 32 (2010). S. 145 und Porter, Bruce (2008): Justiciability of ESC Rights and The Right to Effective Remedies: Historic Challenges and New Opportunities. In: Chinese Academy of Social Sciences (Hg.): Economic Social and Cultural Rights and the Optional Protocol to the ICESR. Beijing. S. 7 f.

- 151 Die Weltbank spricht von absoluter extremer Armut, wenn das gewichtete Haushaltseinkommen unter 1,90 (bis 2015: 1,25) US-Dollar Kaufkraft pro Tag und Kopf liegt. Die Definition beinhaltet die Gefahr, den Armutsbegriff auf seine ökonomische Dimension zu verengen. Statistische Befunde zeigen, dass Menschen, die nicht (mehr) absolut (Einkommens-) arm sind, trotzdem gravierend in der Wahrnehmung ihrer Bedürfnisse und Rechte eingeschränkt sein können. Indizes, die auf einem mehrdimensionalen Armutsverständnis basieren (bspw. der *Multidimensional Poverty Index*, MPI) kommen so zu anderen Ergebnissen als rein einkommensorientierte Statistiken (so klassifiziert der MPI 1,6 Milliarden Menschen als arm, im Unterschied zu den 1,3 Milliarden nach o.a. Weltbank-Definition). Vgl. Loewe, Markus; Rippin, Nicole (2012): Changing Global Patterns of Poverty. DIE Briefing Paper 3/2012. Bonn. S. 1 ff.; World Bank (2012): Global Monitoring Report 2012. Food Prices, Nutrition and the Millennium Development Goals. Washington.
- 152 Nuscheler (1992): a.a.O. S. 276. Nuscheler bemerkt, dass die Beschränkung auf politische Freiheiten auch demokratietheoretisch rückschrittlich ist: So gehöre die Verknüpfung von Freiheit und Gleichheit zur Legitimationsbasis einer Demokratie. Vgl. ebd. S. 277.
- 153 Dass eine solche Situation ein würdevolles Leben als Ausgangspunkt der Menschenrechte einschränkt, hat auch die UN-Generalversammlung erkannt: „*hunger constitutes an outrage and a violation of human dignity*“. UN Doc. GA Res. 163/61 vom 19. Dezember 2006, Abs. 1.
- 154 Bielefeldt; Seidensticker (2004): a.a.O. S. 5.
- 155 Ebd. S. 5. vgl. auch Langa (2009): a.a.O. S. 29 und S. 35.

indem erstere neben ihrer individualschützenden Komponente Möglichkeiten für „freie Formen von Vergemeinschaftung und Solidarisierung“¹⁵⁶ garantieren.

Betrachtet man die Pakte im Einzelnen, finden sich weitergehende Hinweise, die die behauptete Dichotomie zwischen ihnen in Frage stellen: Zunächst legt der Zivilpakt den Staaten nicht nur „klassische“ Abwehr- bzw. Achtungsrechte auf, sondern verpflichtet sie ebenso, aktiv Schritte zu seiner Umsetzung zu unternehmen (2. Art., Abs. 1). Dies hat das ihn auslegende *Human Rights Committee* mehrfach betont.¹⁵⁷ So bemängelt es eine zu enge Interpretation des Rechts auf Leben (Art. 6): „*The expression "inherent right to life" cannot properly be understood in a restrictive manner, and the protection of this right requires that States adopt positive measures.*“¹⁵⁸ Beispiele seien Maßnahmen, um Kindersterblichkeit zu reduzieren, Unterernährung zu beseitigen und die Lebenserwartung zu erhöhen. Damit ist eine eindeutige Verbindung zu den Sozialpakt-Normen, wie dem Recht auf Nahrung, hergestellt. Eine solche – vom umfassenden Menschenrechtsverständnis der UN-Charta und der AEMR gestützte – Auslegung des Rechts auf Leben verdeutlicht, dass auch der Zivilpakt verlangt, typischen Strukturmerkmalen des globalen Südens durch Positivmaßnahmen zu begegnen.¹⁵⁹ Dies wurde vom *Human Rights Committee* in seinen länderspezifischen *Concluding Observations*¹⁶⁰ und manch nationalem Gericht¹⁶¹ aufgegriffen.

156 Bielefeldt; Seidensticker (2004): a.a.O. S. 5.

157 Vgl. Langford (2009): a.a.O. S. 11.

158 Vgl. Human Rights Committee (1982): General Comment No. 6. The Right to Life (Art. 6). UN Doc. A/37/40. Abs. 5.

159 Diese Auslegung bietet das Potential, dem Mangel an Durchsetzungsmechanismen für wsk-Rechte zu begegnen, indem sie indirekt über bürgerliche und politische Rechtsgarantien geltend gemacht werden, z.B. wenn Verletzungen des Rechts auf Gesundheit lebensgefährlich sind (und so auch die im Zivilpakt genannten Rechte auf Leben und Sicherheit betreffen) oder wenn die Verletzung des unter die wsk-Rechte fallenden Rechts auf faire Arbeitsbedingungen gleichsam gegen bürgerliche und politische Rechte wie das Verbot von Sklaverei und Zwangsarbeit verstößt. Ein solch mittelbarer Schutz von wsk-Rechten wurde vom *Human Rights Committee*, dem EGMR und dem Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte angewandt. Dies kann ihre Justiziabilität stärken, obgleich nur in begrenztem Maß, da diese Interpretation nicht für alle wsk-Rechte möglich ist. Vgl. Schneider (2004): a.a.O. S. 30 f.; ICJ (2008): a.a.O. S. 65 ff.

160 Der Ausschuss hat z.B. festgestellt, dass die verbreitete Obdachlosigkeit in Kanada zu Tod bzw. schweren Gesundheitsschäden führen kann; um den Pflichten des Zivilpaktes zu entsprechen, bedürfe es diesbezüglich Positivmaßnahmen. Vgl. Human Rights Committee (1999): *Concluding Observations of the Human Rights Committee: Canada*. UN Doc. CCPR/C/79/Add. 105.

161 So vom obersten Gerichtshof Indiens, ein Vorreiter bei der Interpretation des Rechts auf Leben. In Reaktion auf Klagen, die Tod durch Hunger betrafen, hat er seinem *People's Union for Civil Liberties vs. Union of India*-Urteil weite Vorgaben gemacht, um Unterernährung zu bekämpfen (z.B. die Bereitstellung von Getreide zu einem festgelegten Preis für Familien unter-

Auch die Umsetzung anderer Zivilpakt-Bestimmungen, wie Versammlungsfreiheit, Freiheit von Folter und das Recht auf Privatleben, bedeutet laut relevanter Monitoring-Organen weit mehr als die Pflicht zu „achten“.¹⁶² Selbiges gilt für das Prinzip der Nicht-Diskriminierung, das nach herrschender Meinung neben dem Verzicht auf diskriminierende Praktiken proaktives Handeln erfordert, um benachteiligte Gruppen und wahre Gleichberechtigung zu erreichen.¹⁶³ Andererseits enthält der Sozialpakt Normen – z.B. das Recht auf Streik und Bildung von Gewerkschaften oder die Pflicht, niemanden aus seiner Wohnstätte zu vertreiben oder seiner Nahrung zu berauben –, die auf eine negative Grenzziehung zwischen Rechtsträgern und Staat ausgerichtet und so „klassische“ Abwehrrechte sind. Damit besteht allenfalls ein „*graduelle[r] und kein (...) kategoriale[r] Unterschied*“¹⁶⁴ zwischen den „Rechtsgenerationen“.

Daran anknüpfend ist das oben beschriebene Kostenargument differenziert zu sehen: Zunächst geht es bei wsk-Rechten nicht primär um staatliche Almosen, sondern um das Herstellen einer Situation, in der Menschen ihre Bedürfnisse eigenständig sichern können. Es geht also häufig eher darum, Rechtsträgern den Zugang zu Ressourcen (z.B. Land) zu *ermöglichen*, als um die staatliche Pflicht, umfassend Güter ohne weiteres „bereitzustellen“.¹⁶⁵ Da wie dargestellt bürgerliche und politische Rechte ebenfalls positive Leistungsansprüche beinhalten, bedeutet auch deren Umsetzung letztlich Planungsaufwand und budgetäre Belastungen: Beispiele sind die Durchführung von Wahlen oder der Aufbau eines effektiven Justizsystems einschließlich der Einhaltung von Verfahrensgarantien und Durchsetzung von Urteilen – für die Zivilpakt-Garantien unzweifelhaft von Nöten –, ohne dass man deshalb deren Rechtscharakter in Frage stellte.¹⁶⁶ Der Kostenverweis scheint so eher ein politisch motivierter Vorwand, um der Verbindlichkeit von wsk-Rechten zu entgehen.¹⁶⁷

Angesichts dieser Gemeinsamkeiten stellt der wsk-Ausschuss hinsichtlich der oft bestrittenen Justiziabilität von wsk-Rechten fest, dass ein Ansatz, der jene fern des gerichtlichen Zugriffs sehe, „*arbitrary and incompatible with the*

halb der Armutsgrenze und die progressive Einführung von Mittagessen an Schulen). Vgl. Porter (2008): a.a.O. S. 16 f.

162 Vgl. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 53.

163 Hierzu gehören Kinder, Menschen mit Behinderung und indigene Völker. So verletzt laut Oberstem Gerichtshof Kanadas die Unterlassung, Zeichensprache für Blinde in öffentlichen Gesundheitseinrichtungen anzubringen, das Diskriminierungsverbot. Vgl. ICJ (2008): a.a.O. S. 59 f.

164 Schneider (2004): a.a.O. S. 33.

165 Vgl. Eide (2001): a.a.O. S. 23.

166 Vgl. Schneider (2004): a.a.O. S. 32; ICJ (2008): a.a.O. S. 11.

167 Vgl. VENRO (2004): a.a.O. S. 12.

*principle that the two sets of rights are indivisible and interdependent*¹⁶⁸ sei. Er unterscheidet nach Staatenpflichten, die wegen ihrer finanziellen Implikationen *nach und nach* zu erfüllen seien und solchen mit sofortiger Wirkung, die keiner *progressive realization* bedürfen.¹⁶⁹ Dabei hält er eine Reihe von Sozialpakt-Normen für geeignet, unmittelbar von nationalen Rechtsorganen angewendet zu werden (z.B. Gleichberechtigung von Mann und Frau, Recht auf angemessenen Lohn und gleiches Entgelt für gleiche Arbeit, Gewerkschaftsrechte, Schutz von Kindern vor Ausbeutung, den obligatorischen, unentgeltlichen Grundschulunterricht, das Erziehungsrecht der Eltern, die freie Schulwahl, Privatschulfreiheit und die Forschungs- und Kunstfreiheit).¹⁷⁰

Eine sofortige Umsetzungspflicht sieht er ebenso für das Diskriminierungsverbot des Sozialpakts (Art. 2, Abs. 2).¹⁷¹ Gestärkt hat das *Human Rights Committee* diese Pflicht für solche Staaten, die zugleich dem Zivilpakt beigetreten sind: So hat es das Diskriminierungsverbot im Zivilpakt (Art. 26) als ein eigenständiges ausgelegt, das sich nicht nur auf die in diesem Vertrag festgeschriebenen Rechte beziehe.¹⁷² Zwar wird den Staaten damit noch keine bestimmte Gesetzgebung im wsk-Rechtsbereich abverlangt. Liegt diese aber jene vor, muss sie bzw. ihr Vollzug diskriminierungsfrei gestaltet sein; etwaige Ungleichbehandlungen können andernfalls über Zivilpakt-Artikel 26 geltend gemacht werden. Damit besteht nicht zuletzt die Möglichkeit, wsk-Rechte indirekt über Beschwerdemechanismen des Zivilpakts einzufordern.¹⁷³

-
- 168 Committee on Economic Social and Cultural Rights (1998a): General Comment No. 9. Substantive Issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. UN Doc. E/C.12/1998/24. Abs. 10.
 - 169 Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): General Comment No. 3. The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para.1). UN Doc. E/1991/23. Abs. 1.
 - 170 Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 10. Sein Hinweis auf die unmittelbare Anwendbarkeit bestimmter Paktbestimmungen ist aber rechtlich unverbindlich, da die unmittelbare Wirkung und Anwendung einer Norm von nationalen Gerichten geklärt wird. Sofern diese eine Paktbestimmung nicht unmittelbar anwenden, sind innerstaatliche Rechtsnormen dem wsk-Ausschuss zufolge aber zumindest paktkonform auszulegen. Vgl. Ebd. (1998a): a.a.O. Abs. 11, 15.
 - 171 Dies betonen auch die *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* von 1986. UN Doc. E/C.12/2000/13, Prinzip Nr. 35.
 - 172 Vgl. die vom *Human Rights Committee* verhandelten Fälle *Broeks*, *Danning* und *Zwaan-de-Vries*, in denen es um geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung bei der Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld – und so eigentlich um ein Recht des Sozialpaktes – ging. Einem ähnlichen Ansatz sind das mit der CERD-Auslegung befasste *Committee on the Elimination of Racial Discrimination* und der EGMR gefolgt.
 - 173 Der Ansatz bietet Potential, da neben „traditionellen“ Merkmalen für Ungleichbehandlung wie Geschlecht zunehmend auch Armut und ökonomischer Status als unzulässige Diskriminierungsgründe anerkannt werden (z.B. eine ungleiche regionale Verteilung öffentlicher Gelder, durch die indirekt bestimmte Gruppen disproportional beeinträchtigt werden). Allerdings haben

Wsk-Rechte können überdies in Verbindung mit anderweitig festgeschriebenen Verfahrensgarantien (z.B. Art. 14, Zivilpakt) mit sofortiger Wirkung geltend gemacht werden; neben dem Zugang zu Gerichten und dem Recht auf ein faires Gerichtsverfahren kann dies solche Normen einschließen, die staatliche Stellen vor einer Beschlussfassung einhalten müssen, wie die rechtzeitige Information und Anhörung der Personen, die von geplanten Maßnahmen betroffen sind.¹⁷⁴

Die Pflicht, umgehend Maßnahmen einzuleiten („to take steps“), um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln die volle Verwirklichung der Paktbestimmungen sicher zustellen, ist laut wsk-Ausschuss ebenfalls eine sofortige.¹⁷⁵ Dies kann gesetzgeberische Akte umfassen, wie die Verankerung von wsk-Rechten in nationalen Gesetzen¹⁷⁶ oder die Verabschiedung eines Aktionsplans. Die Einrichtung innerstaatlicher Behelfe, um wsk-Rechtsverletzungen geltend zu machen, ist laut Ausschuss hier ebenfalls geeignet.¹⁷⁷ Unmittelbar richterlich geprüft werden kann auch das Einhalten des Nicht-Regressions-Grundsatzes

einige Staaten wie die Bundesrepublik diese Nutzung der Individualbeschwerde zum Zivilpakt durch einen Vorbehalt ausgeschlossen. Vgl. Schneider (2004): a.a.O. S. 29f.; Porter (2008): a.a.O. S. 18; ICJ (2008): a.a.O. S. 57 f.

- 174 Solche Fälle sind bspw. vom EGMR und dem Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte behandelt worden. Nolan bemerkt nach einer Analyse der Urteile von regionalen Rechtsprechungsorganen, dass ihre Bereitschaft, bürgerliche und politische Rechtsstandards für den indirekten Schutz von wsk-Rechten anzuwenden, nahelegt, dass „(...) a considerable number of rights (...) do not conform with any supposed clear-cut categories of ESR and civil and political rights.“ Nolan (2009): a.a.O. S. 254. Vgl. auch Schneider (2004): a.a.O. S. 32; ICJ (2008): a.a.O. S. 61 ff.
- 175 Der Sozialpakt macht hierzu keine näheren Angaben. Laut wsk-Ausschuss haben die Staaten einen Ermessensspielraum, welche Maßnahmen „geeignet“ (Art. 2, Abs. 1) sind. Gleichsam behält er sich die letztinstanzliche Bewertung vor, ob ergriffene Maßnahmen die geeignetsten waren. Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 1 f.; Langford (2009): a.a.O. S. 25 f.
- 176 Der wsk-Ausschuss hält die wörtliche Übernahme der Sozialpakt-Normen in nationales Recht am geeignetsten, damit Einzelne sich innerstaatlich auf die Paktbestimmungen berufen können. Nach den allgemeinen Völkerrechtsgrundsätzen steht es Staaten frei zu entscheiden, wie sie internationale Pflichten umsetzen. Wichtig ist dabei nur der *pacta sunt servanda*-Grundsatz bzw. dass Substanz und Reichweite der international eingegangenen Pflichten nicht geschmälert werden. Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (1998a): a.a.O. Abs. 8; Tomuschat (2008): a.a.O. S. 110 f.; ICJ (2008): a.a.O. S. 26.
- 177 Das Versäumnis, innerstaatliche Beschwerdemechanismen einzurichten, ist laut wsk-Ausschuss nur mit dem (schwer zu erbringenden) Nachweis zu rechtfertigen, dass solche Behelfe kein geeignetes Mittel zur Sozialpakt-Umsetzung seien oder wegen anderer ausreichender Maßnahmen nicht nötig. Bezüglich des Diskriminierungsverbots besteht für Staaten, die auch dem Zivilpakt beigetreten sind, gemäß dessen Art. 2 und 36 die Pflicht, Beschwerdemechanismen und Rechtsbehelfe zu verankern. Das Recht auf wirksame Rechtsmittel findet sich auch in Art. 8 AEMR. Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (1998a): a.a.O. Abs. 2 ff.; Schneider (2004): a.a.O. S. 25 f.; Porter (2008): a.a.O. S. 8.

(*principle of non-regression*): Dieser legt fest, dass ein bereits erreichtes Niveau bei der Rechtsumsetzung nicht vorsätzlich durch neue Maßnahmen herabgesenkt werden darf.¹⁷⁸

Neben diesen sofortigen Pflichten gibt der wsk-Ausschuss zu, dass die Formulierung „*achieve progressively*“ anerkenne, dass die *volle* Umsetzung einiger Sozialpakt-Bestimmungen angesichts der wirtschaftlich-sozialen Situation mancher Staaten nicht kurzfristig zu erreichen sei; jedoch: „*realization over time (...) should not be misinterpreted as depriving the obligation of all meaningful content*“.¹⁷⁹ Vielmehr sei das Gesamtziel des Paktes zu beachten, das darin bestehe, den Staaten eindeutige rechtliche Pflichten aufzuerlegen. Sie seien durch geeignete und gezielte Maßnahmen jedenfalls schnellstmöglich zu erfüllen. Riedel bemerkt, dass eine andersgerichtete Interpretation auch „*der Intention und dem Zusammenhang, in dem der Sozialpakt neben dem Zivilpakt unter dem einheitlichen Dach der AEMR steht*“, ¹⁸⁰ widerspreche.

Selbst bei den Bestimmungen, die eine unmittelbare Anwendung nicht zwingend erfordern, gilt dem wsk-Ausschuss zufolge daher: „*[A] minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights is incumbent upon every State Party*“.¹⁸¹ Andernfalls sei die *raison d'être* des Paktes beschnitten, d.h. die darin garantierten Rechte wären nicht länger erkennbar bzw. bedeutungslos.¹⁸² Dies sei z.B. der Fall, wenn „*any significant number of individuals is deprived of essential foodstuffs, of essential primary health care, of basic shelter and housing, or of the most basic forms of education*.“¹⁸³ Zusätzlich bedürfe es spezieller Schutzmaßnahmen für besonders verwundbare Gruppen. Die Kernverpflichtungen (*core obligations*)

178 Maßnahmen, die dagegen verstoßen, können allenfalls gerechtfertigt werden, wenn bewiesen wird, dass sie einem dringlichen Ziel dienen, absolut notwendig sind, es keine Alternative bzw. weniger restriktive Maßnahmen gibt bzw. so die Umsetzung des Paktes insgesamt verbessert wird. Die Beweislast liegt beim Staat. Zudem ist der Kernbereich aller Rechte zu erhalten. Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 9; ICJ (2008): a.a.O. S. 29 f.; Langford (2009): a.a.O. S. 10 f.

179 Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 9.

180 Riedel (2004): a.a.O. S. 19.

181 Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 10.

182 Das Konzept von Kernverpflichtungen wird auch bei bürgerlichen und politischen Rechten angewendet, v.a. in Ländern mit verfassungsrechtlicher Tradition. Entsprechende Konstruktionen werden mit der menschlichen Würde gerechtfertigt oder als „*survival kit*“ interpretiert. Das deutsche Verfassungsgericht hat dies in seiner Doktrin des Existenzminimums aufgegriffen, nach der für alle Personen grundlegende Minimalbedingungen bestehen müssen. Dies schließt im Bedarf die Gewährleistung staatlicher Positivmaßnahmen (z.B. Nahrung, Unterkunft und Sozialleistungen) ein. Ähnlich äußerten sich das Schweizer Bundesgericht, brasilianische Gerichte (bezüglich des Rechts auf Bildung) und der oberste Gerichtshof Argentiniens (hinsichtlich des Rechts auf Gesundheit). Vgl. ICJ (2008): a.a.O. S. 23 ff.

183 Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 10.

gelten laut wsk-Ausschuss grundsätzlich selbst für Staaten mit sehr geringen Mitteln; der Verweis auf Unterentwicklung und mangelnde Kapazitäten entlässt sie so nicht ohne weiteres aus der Verantwortung.¹⁸⁴ Zwar sind verfügbare Ressourcen zu berücksichtigen; die Beweislast zu zeigen, dass alle möglichen Wege ausgeschöpft wurden, um die *core obligations* als höchste Priorität zu erfüllen, liegt aber beim Staat.¹⁸⁵ Dies begünstigt eine gerichtliche Prüfung von etwaigen Verletzungen und so die Justiziabilität dieser Pflichten, die inzwischen vom wsk-Ausschuss auch explizit bejaht wurde.¹⁸⁶

Macht ein Staat geltend, dass er aus Gründen außerhalb seines Einflusses nicht seinen *core obligations* nachkommen kann, ist er laut wsk-Ausschuss verpflichtet, komplementär zu seinen eigenen Ressourcen internationale Unterstützung zu suchen. Die ihm dadurch zugänglich gemachte Hilfe muss er dann wiederum zielgerichtet einsetzen, um seinen menschenrechtlichen Kernverpflichtungen zu entsprechen.¹⁸⁷ Manche rechtfertigen deren Nicht-Erfüllen damit, dass die *core obligations* nicht hinreichend definiert seien. Dies scheint angesichts der regen Auslegungsarbeit des wsk-Ausschusses wie weiterer UN-Organen jedoch zusehends vernachlässigbar, wenngleich die Bestimmung des materiellen Gehalts von solchen Pflichten, v.a. angesichts ihrer Kontext-Abhängigkeit, selbstredend kein leichtes Unterfangen ist.¹⁸⁸

184 Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 12; *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* von 1986. UN Doc. E/C.12/2000/13; Langa (2009): a.a.O. S. 37. Das *core obligations*-Konzept, das Einzelnen subjektive Rechten garantiert, wird heute selbst von denjenigen vertreten, die den wsk-Rechten ansonsten geringere Bindung als bürgerlichen und politischen zusprechen. So bemerkt Tomuschat, dass das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard im Sozialpakt zumindest in Verbindung mit dem (Zivilpakt-)Recht auf Leben Schutz für jede Person vor dem Hungertod bieten solle. Vgl. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 46.

185 Von 2000 bis 2002 hat der wsk-Ausschuss in zwei *General Comments* vertreten, dass die Erfüllung der *core obligations* als nicht derogierbare staatliche Pflichten vollkommen losgelöst von den nationalen Ressourcen zu betrachten seien. Dies erfuhr viel Kritik. Danach ist er wieder zu seiner ursprünglichen, den nationalen Kontext einbeziehenden Betrachtungsweise zurückgekehrt. Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 10, 13; Schneider (2004): a.a.O. S. 25; Langford (2009): a.a.O. S. 12.

186 Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (2000): General Comment No. 14 The right to the highest attainable standard of health. UN Doc. E/C.12/2000/4. Abs. 60.

187 Dies wurde wiederholt vom wsk-Ausschuss und dem *Committee on the Rights of the Child* vertreten. Vgl. Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 4 f.; Committee on Economic Social and Cultural Rights (1999b): General Comment No. 12. The Right to Adequate Food. UN Doc. E/C.12/1999/5. Abs. 17.

188 Zudem dürfte dieser stets einem gewissen Wandel unterliegen (z.B. durch neue wissenschaftliche Erkenntnisse in der Medizin beim Recht auf Gesundheit). Diese Herausforderung gilt aber auch für bürgerliche und politische Rechte (z.B. angesichts neuer Überwachungstechnologien bezüglich des Rechts auf Privatsphäre). Vgl. ICJ (2008): a.a.O. S. 23.

Im Ergebnis kann den wsk-Rechten nicht jedwede Justiziabilität abgesprochen werden: „(...) *there is no Covenant right which could not, in the great majority of [national legal] systems, be considered to possess at least some significant justiciable dimensions.*“¹⁸⁹ Solche justiziablen Dimensionen zu identifizieren ist jedoch lange durch das Fehlen eines internationalen Individualbeschwerdeverfahrens – und analog geringen Möglichkeiten, wsk-Rechte im nationalen bzw. regionalen Rahmen geltend zu machen – zu kurz gekommen: Dies hat die kontextbezogene Anwendung der Sozialpaktes sowie einen Ansatz erschwert, der zunächst auf die Rechtsträger und deren schützenswerte Interessen blickt, um dann auf die Verantwortlichkeiten der Legislative und Gerichte zu schließen.¹⁹⁰ Dass der materielle Gehalt von wsk-Rechten oft als wenig definiert gilt, ist wohl weniger ihrer inhärenten Vagheit geschuldet, als vielmehr diesem Mangel an Möglichkeiten, sie über die Entwicklung eines Fallrechts weiter zu definieren bzw. ihren Gehalt anhand realer Beschwerdeführer und konkreter Umstände zu kontextualisieren und zu schärfen.¹⁹¹ Da der der wsk-Ausschuss erst spät gegründet wurde,¹⁹² gab es zudem international lange keine Instanz, die auf neutralere Weise zu einer inhaltlichen Klärung hätte beitragen können.

Den behaupteten Mangel an Fähigkeiten der Judikative betreffend zeigen komparative Vergleiche, dass sich der Schwierigkeitsgrad von wsk-Rechtsfällen häufig nicht von anderen unterscheidet; im Kern geht es stets darum zu prüfen, ob eine gesetzlich verankerte Pflicht erfüllt wurde. Zwar können Verfahren, die wsk-Rechten betreffen, auch komplexer sein, z.B. wenn Kollektivklage¹⁹³ eingereicht wird oder strukturelle Reformen als Wiedergutmachung verlangt werden. Solche Herausforderungen sind aber genauso bei Fällen zu bürgerlichen und politischen Rechten möglich (z.B. wenn es um institutionell bedingte Rassendiskriminierung oder die Rechte von Inhaftierten geht). Selbst wenn es gelegentlich

189 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1998a): a.a.O. Abs.10. Vgl. z.B. auch Hunt (2009): *Taking Economic, Social and Cultural Rights Seriously*. Rede im Rahmen einer von Human Rights Now ausgerichteten Veranstaltung am 09.01.2009. S. 4

190 Der wsk-Ausschuss hörte aber früher als vergleichbare Mechanismen NGOs im Zuge des Staatenberichtsverfahrens, gewissermassen als „*informal petition procedure*“. Vgl. Porter (2008): a.a.O. S. 2 ff.

191 Vgl. z.B. Albuquerque (2010): a.a.O. S. 148; Langa (2009): a.a.O. S. 33 f.; Porter (2008): a.a.O. S. 1; ICJ (2008): a.a.O. S. 15 f.

192 Vgl. hierzu Kap. 2.1.3.2.

193 Hier sind traditionelle Prozedere für Zivilprozesse oft ungeeignet, da sie z.B. hohe Hürden an Personen mit *locus standi* setzen oder Wiedergutmachung auf individuelle Beschwerdeführer beschränken. Einige Staaten haben darauf mittlerweile durch Reformen reagiert. Dies zeigt, dass bestehendes Recht durchaus angepasst werden kann, um die Umsetzung von (wsk-)Rechten zu erleichtern. Beispiele sind das kollektive *amparo* in Argentinien sowie die flexible Interpretation der *locus standi*-Anforderungen in Indien bei massiven, benachteiligte Rechtsträger betreffenden Verletzungen. Vgl. ICJ (2008): a.a.O. S. 93 ff.

komplexer Verfahren bedarf, ist dies immer noch einer Situation vorzuziehen, in der (wsk-) Rechte überhaupt nicht gerichtlich geltend zu machen sind. Bei technisch schwierigen bzw. umstrittenen Aspekten können Prozeduren zudem angepasst und Experten einbezogen werden.

Mit Blick darauf, dass die Judikative in Bereiche eingreife, die der Exekutive und Legislative vorbehalten seien, ist zunächst zu sagen, dass erstere auch in Sachen ohne wsk-Rechtsbezug oft Entscheidungen fällt, die potentiell weitreichende Ressourcen- und Politikimplikationen haben. Justiziable wsk-Rechte können Demokratien sogar stärken, z.B. wenn ihre gerichtliche Geltendmachung dazu beiträgt, dass die Bevölkerung hinreichend gebildet und ernährt ist, um politisch umfassend zu partizipieren oder wenn so die Teilhabemöglichkeiten bislang ausgeschlossener Gruppen erweitert werden. Auch die Optionen zum Einbezug von Betroffenen, die den Gerichten zur Verfügung stehen (z.B. bei der Gestaltung von Wiedergutmachungen), kann demokratische Prozesse eher befördern als unterlaufen.¹⁹⁴

Neben diesen vertikal ausgerichteten, d.h. zwischen Staat und Bürgern verlaufenden Prozessen ist eine verbesserte demokratische Praxis auf horizontaler Ebene, d.h. zwischen den Staatsgewalten, möglich: So vermag eine Jurisprudenz zu wsk-Rechten einen Dialog zwischen diesen stimulieren. Prüft die Judikative die Rechtsumsetzung durch Exekutive und Legislative, kann dies deren Orientierung an demokratischen Standards wie Transparenz, Rechenschaft, gegenseitige Kontrolle (*checks and balances*) und dem Rechtsstaatsprinzip fördern.¹⁹⁵ Dabei liegt die primäre Verantwortung, Maßnahmen zu wsk-Rechten zu verabschieden und umzusetzen – ebenso wie bei bürgerlichen und politischen Rechten – bei den politischen Akteuren; die Judikative nimmt keine politikgestaltende, sondern eine überprüfende Rolle ein.¹⁹⁶ Zwar können die Grenzen gelegentlich verschwimmen – z.B. wenn Beschwerden dem Staat Positivmaßnahmen abverlangen bzw. Gerichte bestimmte Nachbesserungen fordern, wenn sie eine Rechtsverletzung feststellen.¹⁹⁷ Der Einbezug der Judikative, um wsk-Rechte durchzu-

194 Vgl. Langford (2009): a.a.O. S. 13 f.; ICJ (2008): a.a.O. S. 83; Porter (2008): a.a.O. S. 12.

195 Dies zeigen z.B. Erfahrungen in Südafrika. Vgl. Langa (2009): a.a.O. S. 32; ICJ (2008): a.a.O. S. 82.

196 Eine solch prüfende Rolle lässt freilich gewissen Raum zu bewerten, ob die Gesetzgebung lückenhaft oder inkonsistent ist. In nationalen Systemen, in denen bislang keine Gesetze bzw. Fallrecht bestehen, haben Gerichte auf international entwickelte Präzisierungen zurückgegriffen oder das vorangegangene Verhalten des Staates als Maßstab benutzt. Vgl. ICJ (2008): a.a.O. S. 17 ff.; S. 73; Langford (2009): a.a.O. S. 14.

197 Dies stellt auch das deutsche Verfassungsgericht im *Klauss-Urteil* (BverGE I, 1970) fest und hängt damit zusammen, dass die politische und rechtliche Sphäre des Staates nicht gänzlich trennscharf ist: Gesetze reflektieren politische Entscheidungen und Werte, und die richterliche Auslegung eines Gesetzes kann ein politisches Moment enthalten (unabhängig von der „Rechtsgeneration“). Vgl. ICJ (2008): a.a.O. S. 74 ff.

setzen, bleibt aber deshalb wichtig, weil letztere auf menschenwürdige Lebensbedingungen für alle und den Schutz der Schwächsten zielen; ihre Umsetzung von einer gerichtlichen Prüfung auszuschließen, würde so „*drastically curtail the capacity of courts to protect the rights of the most vulnerable and disadvantaged groups in society.*“¹⁹⁸ Zudem zeigen empirische Befunde, dass eine prüfende Rolle der Gerichte i.d.R. nicht dazu führt, dass sie weitreichende regulative und legislative Funktionen übernehmen.¹⁹⁹

Letztlich ist es eine gesellschaftliche Entscheidung, welche Sachen vor Gerichten behandelt werden; ihre legitime Rolle und Kompetenzen hängen wesentlich davon ab, welche Bedeutung den in Frage stehenden Normen beigemessen wird.²⁰⁰ Den Gerichten keine prüfende Funktion zuzuweisen – und die Justiziabilität von wsk-Rechten in der Praxis auszuschließen – ist so weniger auf ihren intrinsischen Charakter zurück zu führen als vielmehr auf die Unwilligkeit der beteiligten Akteure, die Verteilung von Verantwortlichkeiten und die Beschaffenheit nationaler (Rechts-) Systeme zu reformieren.²⁰¹

2.2.2.3 Zwischenfazit

Insgesamt greift eine Kategorisierung in „echte“ unmittelbar wirksame, einklagbare bürgerliche und politische Rechte einerseits sowie kostenintensive, nicht justiziable, „wünschenswerte“ wsk-Rechte andererseits zu kurz: Obige Analyse

198 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1998a): a.a.O. Abs.10. Vgl. auch Porter (2008): a.a.O. S. 7; ICJ (2008): a.a.O. S. 83.

199 Erfahrungsgemäß zögern Richter, Entscheidungen zu fällen, die eine Revision des Budgets oder von Politiken erfordern, sofern keine solide Rechtsbasis besteht. Verfahrensgarantien, unzulängliche Information im Verhandlungsverlauf und die mögliche Erfolglosigkeit von anspruchsvoller Wiedergutmachung schrecken Gerichte vor Übereifer ab, so dass die Internationale Juristenkommission urteilt: „(...) *the risk of the judiciary actively replacing the political branches in their functions without any firm legal foundation seems – at least from a historical perspective – to be largely overstated.*“ ICJ (2008): a.a.O. S. 86.

200 Dies zeigt die Erfahrung von Ländern, deren Verfassungsrecht bestimmte „politische Fragen“ von gerichtlicher Prüfung ausschließt. So sollen laut Oberstem Gerichtshof der USA keine „technischen“ Entscheidungen oder Bereiche geprüft werden, die scheinbar in die politische Sphäre des Staates fallen. Im Zeitverlauf zeigt sich jedoch, dass sich die als „politische Fragen“ aufgefassten Angelegenheiten verändert haben bzw. heute viele, ursprünglich von der gerichtlichen Begutachtung ausgenommene Inhalte geprüft werden. Vgl. ICJ (2008): a.a.O. S. 75; Porter (2008): a.a.O. S. 10; Hunt (2009): a.a.O. S. 4.

201 So liegt es auch häufig eher an einer Lücke im System als an der Unfähigkeit der Gerichte, dass diese ihre Entscheidungen zu wsk-Rechten gegenüber politischen Akteuren nicht durchsetzen. Vgl. ähnlich Milá Moreno, José (2004): *El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. In: Gomez Isa, Felipe; Manuel Pureza, José (Hg.): *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*. Bilbao. S. 193; ICJ (2008): a.a.O. S. 1, 92; Arend (2008): a.a.O. S. 29.

zeigt, dass beide Normgruppen konzeptionell wie praktisch eng zusammen hängen: „[T]here is a relationship of coexistence and mutual support“.²⁰² Entsprechend gilt es, auf ihre gleichberechtigte Verwirklichung hinzuwirken: Ein die Menschenwürde als Maßstab wählender Ansatz, der die Perspektive der Rechtsträger als Ausgangspunkt nimmt, verbietet die Bevorzugung einer Normgruppe zu Lasten der anderen.²⁰³

Um einer Dichotomie zwischen den „Rechtsgenerationen“ vorzubeugen und der angeführten Meinung des wsk-Ausschusses gerecht zu werden, dass nicht nur einzelne, sondern sämtliche wsk-Rechte justiziable Komponenten aufweisen, werden die Menschenrechtsnormen mittlerweile oft anhand der in Kapitel 2.2.1 vorgestellten Pflichtentrias analysiert; auch die Rechtsauslegung des wsk-Ausschusses basiert heute auf jener Klassifikation.²⁰⁴ Nach diesem Verständnis richtet sich die Justiziabilität eines *jeden* Menschenrechts nach der Pflichtenebene des Rechtsschutzbegehrens: Je stärker der Fokus auf der Achtungspflicht mit ihrem geringen Umsetzungsaufwand, desto eher ist von einer sofortigen Implementierungspflicht auszugehen.²⁰⁵ Dieser Ansatz trägt m.E. dem Befund in dieser Arbeit Rechnung, dass mit wsk-Rechten in vielerlei Hinsicht genauso wie mit bürgerlichen und politischen Rechten umgegangen werden kann (und sollte) und die Normen *beider* „Rechtsgenerationen“ unterschiedliche Pflichten wie Freiheitsgarantien, Handlungsverbote etc. beinhalten.

Zusammenfassend stellen auch die Sozialpakt-Bestimmungen wahre Rechte dar, die den Staaten Pflichten auferlegen und einklagbar sein können. Diese Meinung wird heute von vielen in der Literatur vertreten.²⁰⁶ Dennoch hat die

202 Tomuschat (2008): a.a.O. S. 26.

203 Vgl. Türk (1994): a.a.O. S. 168.

204 So der wsk-Ausschuss mit Blick auf das Recht auf Nahrung: „*The right to adequate food, like any other human right, imposes three types or levels of obligations of State Parties: the obligation to respect, to protect and to fulfil*“. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999b): a.a.O. Abs. 15. Vgl. Auch ebd. (2000): a.a.O. Abs. 43 f.; Schneider (2004): a.a.O. S. 27; ICJ (2008): a.a.O. S. 42. Dass diese Pflichtenebenen für bürgerliche, politische und wsk-Rechte gelten, betonen Richtlinie 5 f. der *Maastricht Guidelines on Violations of Economic Social and Cultural Rights* von 1997. UN Doc. E/C.12/2000/13.

205 So enthält das Recht auf angemessenes Wohnen neben der Pflicht, nach und nach Positivmaßnahmen zu ergreifen, um Bedürftigen Wohnraum zugänglich zu machen, die sofort umzusetzende, auf die Achtungspflicht zielende Dimension, dass staatliche Stellen bestehenden Wohnraum nicht ohne rechtliche Grundlage zwangsräumen dürfen. Vgl. Schneider (2004): a.a.O. S. 33 f.; ICJ (2008): a.a.O. S. 27.

206 Vgl. z.B. Nowak (2004): a.a.O. S. 270; Milá Moreno (2004): a.a.O. S. 213; Tschampa (1994): a.a.O. S. 35; Porter (2008): a.a.O. S. 20; ICJ (2008): a.a.O. S. 1. Auch die OECD schlussfolgert in einer Studie, dass wsk-Rechte keine fernen Staatsziele im Entwicklungsprozess sind. Vgl. Selchow, Ulla; Hutter, Franz-Josef (2004): *Entwicklung als Verwirklichung der Menschenrechte. Eine Einleitung*. In: Dies. (Hg.): *Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Anspruch und politische Wirklichkeit*. Wiesbaden. S. 17.

Kontroverse um die wsk-Rechte vor und nach Verabschiedung der *International Bill of Rights* dazu geführt, dass jene – trotz der in der AEMR festgeschriebenen, in den UN-Foren regelmäßig wiederholten Unteilbarkeit aller Menschenrechte – in Theorie und Praxis lange Zeit vernachlässigt wurden;²⁰⁷ eine Feststellung, die angesichts der inhaltlichen Nähe von wsk-Rechten zu Entwicklung(-spolitik) für unsere Untersuchung von hoher Bedeutung ist und auf die an späterer Stelle zurück zu kommen sein wird.

2.2.3 *Gewohnheitsrecht, ius cogens und erga omnes-Verpflichtungen*

Für die Menschenrechte ist das erläuterte Vertragsrecht international die bedeutendste Rechtsquelle.²⁰⁸ Besonders mit Blick auf die Staaten, die den menschenrechtlichen Kernverträgen nicht beigetreten sind bzw. Garantien hieraus nicht übernehmen bzw. wieder aufkündigen (wollen), sei bemerkt, dass ihre Bindung nicht ausschließlich von Selbstverpflichtung abhängt; vielmehr gehören etliche ihrer Normen mittlerweile zum Völkergewohnheitsrecht. Damit ist nicht länger die Akzeptanz eines jeden einzelnen Staates, sondern die allgemeine internationale Anerkennung einer Norm erforderlich. Sie bindet dann auch Staaten, die sich nicht ausdrücklich auf sie verpflichtet haben. Dafür ist eine entsprechende Staatenpraxis und Rechtsüberzeugung notwendig.²⁰⁹ Sofern diese gegeben sind, unterliegt ein Staat stets der völkerrechtlichen Verantwortung, wenn er mit seinen Handlungen oder Unterlassungen eine gewohnheitsrechtliche Norm verletzt.²¹⁰

Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat den völkergewohnheitsrechtlichen Charakter bestimmter menschenrechtlicher Normen wiederholt betont: Bereits

207 Vgl. Eide; Rosas (2001): a.a.O. S. 3; ICJ (2008): a.a.O. S. 1; UNDP Oslo Governance Centre (o.J.): Optional Protocol for the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Abrufbar unter (letzter Zugriff: 22.07.2010): http://undp.org/oslocentre/flagship/insight_04_en.html

208 Vgl. Kälin, Walter; Künzli, Jörg (2008): a.a.O. S. 43.

209 Nach Art. 38, Abs. 1 IGH-Statut liegt Völkergewohnheitsrecht vor, wenn eine Rechtsnorm Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung ist. Zwar wird bei den Menschenrechten die Bedingung einer gleichförmigen Staatenübung häufig nicht erfüllt. Einige plädieren deshalb für deren Zuordnung zu den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts (die keinen Nachweis der *opinio iuris* der Staaten verlangen und auch durch das allgemeine Völkerrecht zu schützen sind). Die Maßgabe einer umfassenden Staatenpraxis wird aber meist großzügig gehandhabt und ist nicht an eine vollumfänglich einheitliche Übung geknüpft. Häufig wird bereits die Verlautbarung einer gewissen Rechtsüberzeugung als Nachweis anerkannt. Nach der Methode des IGH in seinem *Nicaragua*-Urteil ist zu prüfen, inwiefern ein Staat seine Praktiken als im Einklang mit völkerrechtlichen Vorgaben präsentiert oder ob er gegen ihn vorgebrachte Anklagen schlicht bestreitet. Vgl. Herdegen (2006): a.a.O. S. 132 f.; Tomuschat (2008): a.a.O. S. 37.

210 Vgl. McCorquodale; Simons (2007): a.a.O. S. 601.

1949 stellte er fest, dass „*elementary considerations of humanity*“ für die Staaten aufgrund ihrer Zugehörigkeit zum Völkergewohnheitsrecht gelten.²¹¹ Weitgehend unumstritten ist heute, dass gewisse menschenrechtliche Garantien gewohnheitsrechtliche Bindung entfalten können; so verweist Herdegen auf die zunehmende Rechtfertigungstendenz der Staatengemeinschaft hinsichtlich der Menschenrechte; die Entwicklung des Gewohnheitsrechts vollziehe sich bezüglich der „*Grundprinzipien der UN-Charta unter Einschluss grundlegender Menschenrechtsstandards*“²¹² sehr dynamisch.

Welche Normen darunter im Einzelnen zu fassen sind, ist jedoch nicht abschließend geklärt.²¹³ In der Literatur und vom IGH werden v.a. das Recht auf Leben, das Verbot von Sklaverei, Folter und Genozid, das Verbot systematischer Diskriminierung und langen willkürlichen Freiheitsentzugs²¹⁴ wie das Verbot genannt, andere internationale anerkannte Rechte in schwerer und systematischer Form zu verletzen. Das *Human Rights Committee* benennt zudem die Meinungs-Gewissens- und Religionsfreiheit, bestimmte rechtsstaatliche Mindeststandards und die kulturellen Rechte von Minderheiten.²¹⁵ Einige Gelehrte ordnen heute auch die AEMR bzw. ein Großteil ihrer Normen dem Gewohnheitsrecht zu:²¹⁶ Sie argumentieren, dass sie die anerkannte Interpretationshilfe der Charta-Bestimmungen zum Menschenrechtsschutz bilde, die wiederum für die UN-Mitglieder rechtlich bindend seien; die AEMR habe zudem außerordentliche katalysatorische Wirkung entfaltet. Unterstützt wird dies durch die häufige Referenz der Staaten auf die AEMR als normativer Bezugsrahmen auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene.²¹⁷ Allerdings teilen nicht alle, dass der gesamte AEMR-Gehalt dem Völkergewohnheitsrecht zugeordnet werden kann.²¹⁸

211 Relevante frühe IGH-Beschlussfassungen sind seine *Advisory Opinion on Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* und der *Barcelona Traction-Fall* (s. unten).

212 Herdegen (2006): a.a.O. S. 138.

213 Die dem Völkergewohnheitsrecht zugeordneten Menschenrechtsnormen sind wohl auch nicht statisch, sondern nehmen tendenziell zu. Vgl. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 38; Kälin; Künzli (2008): a.a.O. S. 78.

214 Unklar bleibt allerdings, was unter völkergewohnheitsrechtlichen Maßstäben als „willkürlich“ gilt.

215 Vgl. Kälin; Künzli (2008): a.a.O. S. 78 ff.

216 So z.B. die International Law Association (1994): Final Report on the Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law. ILA Report of the Sixty-Six Conference. Buenos Aires. S. 527. Vgl. auch Tomuschat (2008): a.a.O. S. 37; Darrow, Mac; Arbour, Louise (2009): The Pillar of the Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations. In: The American Journal of International Law. Vol. 103, No. 3 (Jul. 2009). S. 470.

217 Es ist verbreitete Staatenpraxis, AEMR-Normen in das nationale Recht zu übernehmen; nationale wie internationale Rechtsprechung bezieht sich häufig auf die AEMR. Laut IGH bringt sie fundamentale Prinzipien des Völkerrechts zum Ausdruck. Zudem erklärte die Staatengemein-

Dass wsk-Rechte häufig fehlen, wenn man menschenrechtliche Garantien mit völkergewohnheitsrechtlicher Bindung aufzählt, scheint „*Reflex der Tatsache, dass gewisse westliche Staaten diesem Konzept immer noch kritisch gegenüberstehen*“.²¹⁹ Dennoch gibt es auch hier eine – m.E. stichhaltige – Position, die wsk-Rechten zumindest bei bestimmten Voraussetzungen völkergewohnheitsrechtlichen Charakter zuschreibt. Ein Beispiel ist das Recht auf Gesundheit, welches das Recht auf körperliche Unversehrtheit und Freiheit von Folter einschließt und aufgrund seiner schrankenlosen, notstandsfesten Gewährleistung in internationalen und regionalen Menschenrechtskonventionen oft als Völkergewohnheitsrecht klassifiziert wird.²²⁰ Angesichts der stärkeren, konsistenteren Bezugnahme der Staaten auf wsk-Rechte seit den 1980er Jahren ist Langford, Coomans und Gómez Isa beizupflichten, dass „*the argument for the customary status of E[conomic]S[ocial and]C[ultural] rights, particularly their core or essential content, has strengthened considerably*“.²²¹

Gestärkt wird die völkergewohnheitsrechtliche Einordnung menschenrechtlicher Garantien durch das *ius cogens*-Konzept: Nach diesem sind bestimmte Werte von für die Staatenwelt fundamentaler Wichtigkeit zwingend und damit vertraglich nicht abänderbar. Das Konzept erfuhr 1969 durch das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge formelle Anerkennung.²²² Es wird gelegentlich so interpretiert, dass nicht nur Verträge, sondern sämtliche staatliche Handlungen dem *ius cogens* entsprechen müssen.²²³ Nach den Artikeln der UN-Völkerrechtskommission (*International Law Commission, ILC*) zur Staatenver-

schaft in der – allerdings dem *soft law* zuzuordnenden – Abschlusserklärung der Weltmenschenrechtskonferenz in Teheran: „*The Universal Declaration of Human Rights (...) constitutes an obligation for the members of the international community*.“ Proclamation of Teheran vom 13. Mai 1968. UN Doc. A/CONF. 32/41. Abs. 2. Vgl. auch die UN-Millenniumserklärung, in der sich 189 Staats- und Regierungshäupter einstimmig zur vollinhaltlichen Achtung der AEMR und dazu bekennen, ihr Geltung zu verschaffen, UN Doc. A/Res/55/2 vom 8. September 2000. Abs. 25. Vgl. Oraá (2004): a.a.O. S. 149 ff.; Riedel (2004): a.a.O. S. 15 ff.; IGH (1981): United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (U.S. vs. Iran.). Urteil vom 12. Mai 1981.

218 Vgl. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 38; Kälin; Künzli (2008): a.a.O. S. 80.

219 Kälin; Künzli (2008): a.a.O. S. 79. Dies wurde in Kap. 2.2.2 bereits ausführlich diskutiert.

220 Weiteres Beispiel ist das Recht auf Bildung, auf das sich 116 der 165 Länder mit einer geschriebenen Verfassung beziehen. Vgl. Darrow; Arbour (2009): a.a.O. S. 470; Committee on Economic Social and Cultural Rights (2000): a.a.O. Abs. 3, 50; Schneider (2004): a.a.O. S. 39.

221 Langford; Coomans; Gómez Isa, Felipe (2013): a.a.O. S. 67. Darrow und Arbour sehen gar ein „*compelling argument*“ dafür, dass „*a significant range of socioeconomic rights has acquired the status of customary law*“. Darrow; Arbour (2009): a.a.O. S. 470. Vgl. auch Salomon, Margot E. (2013): Deprivation, Causation and the Law of International Cooperation. In: Langford et. al (Hg.): a.a.O. S. 270 und Kap. 5.1.1.

222 Relevant sind hier die Art. 53 und 64 des Übereinkommens vom 23. Mai 1969.

223 Vgl. Rupprecht, Johanna (2002): Frieden durch Menschenrechtsschutz. Strategien der Vereinten Nationen zur Verwirklichung der Menschenrechte weltweit. Baden Baden. S. 39 ff.

antwortlichkeit für völkerrechtswidriges Handeln (ILC-Artikel) sind Zustimmung, *force majeure*, Vergeltungsmaßnahmen, Notwendigkeit oder eine Notlage keine Entschuldigung, eine *ius cogens*-Norm zu verletzen.²²⁴

Eng verwandt sind die *erga omnes*-Pflichten: Unterliegt ein Staat einer solchen, ist er der Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit verpflichtet; diese Normen zu befolgen wird zum „*international concern*“.²²⁵ Ihre Verletzung ist keine rein innerstaatliche Angelegenheit, für die das Gebot der Nichteinmischung (Art. 2, Abs. 7, UN-Charta) Anwendung fände. Dahinter steht, dass der fehlende Schutz von Normen, die für die menschliche Existenz grundlegend sind, die gesamte Idee einer Rechtsordnung in Frage stellt.²²⁶ Die internationale Gemeinschaft hegt also ein rechtliches Interesse an ihrer Einhaltung; ansonsten ist der Verletzerstaat ihr gegenüber verantwortlich. Damit kann ein Staat, der nicht direkt von einem unrechtmäßigen völkerrechtlichen Akt betroffen ist, die Verantwortung des Verletzerstaates geltend machen. Dies kann in seinem Namen, im Namen von Völkerrechtssubjekten, die selbst hierzu nicht in der Lage sind, oder schlicht als Mitglied der Staatengemeinschaft geschehen.²²⁷

Ius cogens und *erga omnes*-Normen sind nicht gänzlich deckungsgleich;²²⁸ die ihnen zugeordneten primären Regeln aber prinzipiell die gleichen.²²⁹ Neben

224 Vgl. ILC (2001): Responsibility of State for Internationally Wrongful Acts. Abrufbar unter (letzter Zugriff: 16.07.2010): http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf

225 Pape (1997): a.a.O. S. 14.

226 Tomuschat bringt dies auf den Punkt: „(...) if human rights as revolutionary new element of international law are taken seriously, international law cannot accept as lawful certain acts and transactions that destroy the fabric of civilized co-existence enabling us to conceive of the world as a legal community in which all nations and their members have their legitimate place.“ Tomuschat, Christian (2006): Reconceptualizing the Debate on Jus Cogens and Obligations Erga Omnes. Concluding Observations. In: Tomuschat, Christian; Thouvenin, Marc (Hg.): The Fundamental Rules of the International Legal Order. Ius Cogens and Obligations Erga Omnes. Leiden, Boston. S. 425 f. Vgl. auch ebd. (2008): a.a.O. S. 37 f.

227 Es gibt keine allgemeinen Regeln, wie bei einer Verletzung zu reagieren ist; das Spektrum vorstellbarer Maßnahmen ist so breit, dass sich jeder Automatismus zwischen dem Bruch einer Norm und speziellen Sanktionen verbietet; zulässige Gegenmaßnahmen sind im Einzelfall zu prüfen. Vgl. Kadelbach, Stefan (2006): Ius Cogens, Obligations Erga Omnes and other Rules – The Identification of Fundamental Norms. In: Tomuschat, Christian; Thouvenin, Jean-Marc (Hg.): The Fundamental Rules of the International Legal Order. Ius Cogens and Obligations Erga Omnes. Leiden, Boston. S. 26 ff.; Tomuschat (2006): a.a.O. S. 429 ff.

228 *Erga omnes*-Pflichten schließen nicht nur *ius cogens*-Normen, sondern auch Regeln ein, die den Status und die Grenzen von Staaten, Städten, Inseln und internationalisierten Territorien bestimmen und leicht vertraglich veränderbar sind. Wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen beiden Kategorien sind die rechtlichen Folgen: Während das *ius cogens* Regeln beschreibt, die im Konflikt stehende Verträge rechtsunwirksam werden lassen, zielen *erga omnes*-Normen auf Staatenverantwortung, d.h. sie erlegen dem Verletzerstaat bestimmte Pflichten auf, die über das bilaterale Wiedergutmachungsschema hinausgehen. Zwar liegt hinter der Beschränkung der staatlichen Fähigkeit, Verträge abzuschließen (im Zuge des *ius cogens*) letztlich auch die *ratio*, bestimmte

dem Verbot von Angriffskriegen und Genozid, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Schutz der Umwelt vor schwerer dauerhafter Zerstörung werden i.A. das Recht der Völker auf Selbstbestimmung wie Elemente des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte genannt. Im *Barcelona Traction*-Fall 1970, in dem das *erga omnes*-Konzept erstmals angeführt wurde, spricht der IGH von „(...) principles and rules concerning the basic rights of the human person (...)“.²³⁰ Wenig später vertrat er, dass eine Verletzung fundamentaler Rechte, wie sie die UN-Charta nenne und die AEMR näher skizziere, ein Bruch der Pflichten eines Staates gegenüber der internationalen Gemeinschaft sei.²³¹ Manche wie Bryde und das *Human Rights Committee* subsumieren sämtliche Rechte der UN-Pakte unter das Konzept.²³² Auch die Abschlusserklärung der Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993 beschreibt – dem *erga omnes*-Gedanken folgend – die Menschenrechte in ihrer Gesamtheit als „legitimate concern of the international community“.²³³ Juristisch ist dies aber sehr umstritten; gesprochen wird oft eher von Kernnormen wie dem Diskriminierungs-Verbot, den Rechten auf Leben und Selbstbestimmung und der Freiheit von Sklaverei und Folter.²³⁴ Diese Sicht kann sich auf IGH-Urteile stützen.²³⁵

Pflichten seien nicht nur deshalb zu respektieren, weil sie im Interesse der Vertragsparteien liegen (sondern aufgrund ihres Charakters, von allgemeinem Interesse zu sein). Dennoch ist es zumindest zweifelhaft, ob unilaterale Verletzungen des *ius cogens* immer eine erweiterte Verantwortung gegenüber der Staatengemeinschaft nach sich ziehen oder ob dies nur bei schwerwiegenden, weitverbreiteten Verletzungen der Fall ist. Vgl. Kadelbach (2006): a.a.O. S. 25 ff.

229 Insofern besteht ein gemeinsamer Kern beider Kategorien. Vgl. Kadelbach (2006): a.a.O. S. 27.

230 IGH (1970): *Barcelona Traction, Light and Power Company (Belgium vs. Spain)*. Second Phase. Urteil vom 5. Februar 1970. ICJ-Reports 1970. S. 3.

231 Vgl. IGH (1971): *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276*. Gutachten vom 21. Juni 1971.

232 Vgl. Human Rights Committee (2004): General Comment No. 31. The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Abs. 2; Blome, Kerstin (2004): Paradigmenwechsel im Völkerrecht? Herausforderungen bei der Etablierung eines Weltinnenrechts im Politikfeld Menschenrechte. INEF-Report. Heft 75. Duisburg. S. 25.

233 Vienna Declaration and Programme of Action. 12. Juli 1993. UN Doc. A/CONF.157/23. Teil I. Abs. 4.

234 Vgl. Pape (1997): a.a.O. S. 62; Tomuschat (2008): a.a.O. S. 37. Das Festlegen allgemein anerkannter Kriterien, um *erga omnes*-Regeln zu ermitteln, ist schwierig. Üblicherweise analysiert man Fälle aus der Staatenpraxis, in denen Staaten, die nicht direkt von einem internationalen Fehlverhalten betroffen waren, Gegenmaßnahmen ergriffen, ohne dass sie selbst für eine unrechtmäßige Handlung zur Verantwortung gezogen wurden. Demgegenüber lassen sich *ius cogens*-Normen über Art. 53 und 64 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge ermitteln: Hier sind Normen angesprochen, die von der Staatengemeinschaft als Ganzes akzeptiert sind, von denen keine Ausnahme gestattet ist und die nur durch Normen desselben Charakters ersetzt werden können. Vgl. ausführlicher Kadelbach (2006): a.a.O. S. 28 ff.

Die Achtung jener menschenrechtlicher Kernnormen gilt freilich für alle Politikfelder, auch die Entwicklungspolitik. Hoch relevant für unsere Zwecke ist das Recht auf Leben, das, wie dargelegt, gemeinhin bei den primären Regeln von *ius cogens* und *erga omnes*-Normen berücksichtigt wird. Legt man angesichts der in Kapitel 2.2.2 begründeten Unteilbarkeit aller Menschenrechte ein umfassendes Verständnis dieses Rechts zugrunde, das elementare wirtschaftliche und soziale Rechte (z.B. die Rechte auf Gesundheit und Nahrung) einschließt, bedeutet dies, dass selbst eine zu dem *erga omnes*-Konzept bzw. *ius cogens* gehörende Norm mit ihrem Höchstmaß an völkerrechtlicher Verbindlichkeit die Staaten anhält, Inhalte zu berücksichtigen, die man gemeinhin zum entwicklungspolitischen Bereich zählt.²³⁶

2.2.4 Extraterritoriale Staatenpflichten

Im Völkerrecht gelten Staaten als „originäre“ oder „geborene“ Subjekte, die vollumfänglich Rechte und Pflichten innehaben.²³⁷ Entsprechend sind Staaten die primären Normadressaten der international verankerten Menschenrechte. Ihnen werden v.a. territoriale Pflichten auferlegt: Sie müssen die festgeschriebenen Normen in ihrem eigenen Staatsgebiet achten, schützen und gewährleisten.²³⁸ Durch die fortschreitende Globalisierung gewinnen aber grenzüberschrei-

235 Vgl. IGH (1995): Case concerning East Timor (Portugal vs. Australia). Urteil vom 30. Juni 1995; IGH (1970): a.a.O. Zum Selbstbestimmungsrecht der Völker auch IGH (1971): a.a.O.; IGH (2004): Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Gutachten vom 9. Juli 2004. Insgesamt ist das Fallrecht zu den *erga omnes*-Pflichten noch in der Entwicklung. Gleiches gilt für das *ius cogens*, auf das sich der IGH meist eher indirekt und distanziert bezogen hat. Erst jüngst scheint er traditionelle Vorbehalte abzubauen. So bezeichnete er im „*Armed Activities on the Territory of the Congo*“-Fall das Genozid-Verbot als *ius cogens*. Vgl. IGH (2006): Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of Congo vs. Rwanda). Urteil vom 3. Februar 2006; Kadelbach (2006): a.a.O. S. 32 ff.; Tomuschat (2008): a.a.O. S. 38 f.

236 Laut wsk-Ausschuss ist die Unfähigkeit der Menschen im Süden, ihre sozio-ökonomischen Rechte auszuüben, „*common concern to all countries*“. Dies scheint eine *erga omnes*-Pflicht zu implizieren. Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (2000): a.a.O. Abs. 38; Salomon (2013): a.a.O. S. 280.

237 Vgl. z.B. Herdegen (2006): a.a.O. S. 64 f.

238 Insofern ist der Begriff „internationaler Menschenrechtsschutz“ missverständlich, da die völkerrechtlich verankerten Mechanismen primär darauf zielen, Menschen zunächst gegenüber ihrem eigenen Staat zu schützen. Sie sind insofern v.a. (zusätzliche) internationale Garantien für die innerstaatliche Rechtsordnung. Vgl. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 97, 122. Allerdings lässt sich schon die rechtsphilosophische Herleitung der Menschenrechte als Ansprüche des Individuums, die sich allein aus dessen menschlicher Würde ableiten, heranziehen, um jene von der staatlichen Souveränität bzw. einem monolithischen – letztlich auf den Heimatstaat – bezogenen Menschenrechtskonzept zu trennen. Vgl. Mégret, Frédéric; Hoffmann, Florian (2003): The

tende Handlungen von Staaten wie anderen Akteuren an Bedeutung: „[T]he latter part of the twentieth century witnessed fundamental changes to the way in which the international community operates that are based on a deep interdependence among states and their openness to international actors.“²³⁹

Dies kann zu positiven oder negativen Auswirkungen auf die Inanspruchnahme der Rechte von Menschen andernorts führen bzw. die Fähigkeiten ihrer Heimatstaaten beeinflussen, den eigenen menschenrechtlichen Pflichten gerecht zu werden. Wir leben in einer „world in the throes of globalization in which classical citizenship, in terms of exclusive „belonging“ to a state, no longer affords individuals the protections for which it was envisioned.“²⁴⁰ Zu fragen ist also, ob die oben diskutierten Normen – v.a. diejenigen, die auf Entwicklung(spolitik) zielen – Staaten auch über das eigene Gebiet hinaus binden (z.B. wenn sie als Geber ODA leisten). Die Frage nach der Verantwortung von Staaten für ihre Handlungen und Unterlassungen, die auf die Inanspruchnahme von Rechten in einem anderen Staat wirken, scheint besonders dringlich, wenn letzterer über vergleichsweise schwache Kapazitäten und Institutionen verfügt, wie bei Entwicklungsländern i.d.R. der Fall; ist hier doch anzunehmen, dass er die fraglichen grenzüberschreitenden Unternehmungen nur relativ gering kontrollieren kann. Angesprochen sind damit die für die (internationale) EZ typischen Nord-Süd (Kooperations-)Beziehungen.²⁴¹

Ob die Menschenrechte Staaten in ihrem grenzüberschreitenden Handeln binden, wird seit einiger Zeit unter dem Begriff „extraterritoriale Staatenpflichten“ (*extraterritorial state obligations*)²⁴² kontrovers diskutiert. Nach wie vor

UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities. In: Human Rights Quarterly. Vol. 25, No. 2. S. 321.

- 239 Gibney, Mark; Skogly, Sigrun (2010): Introduction. In: ebd. (Hg.): Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations. Philadelphia. S. 1. Grundsätzlich kein neues Phänomen, hat das grenzüberschreitende Wirken von Staaten und anderen Akteuren in den letzten Jahren eine nie gekannte Intensität erreicht. Vgl. Brot für die Welt et al. (2007): Deutschlands extraterritoriale Staatenverpflichtungen. Einführung und sechs Fallstudien. Stuttgart. S. 5.

- 240 Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 342.

- 241 Vgl. Hamm, Brigitte; Scheper, Christian; Weber, Antje (2010): Privatwirtschaft und Menschenrechte: Wachsende Verantwortung. In: Debiel, Tobias et. al. (Hg.): Globale Trends 2010. Frieden Entwicklung Umwelt. Frankfurt a.M.. S. 208.

- 242 Diese Bezeichnung ist im Deutschen am gebräuchlichsten. Weitere häufig verwendete – nicht gänzlich deckungsgleiche – Begriffe sind transnationale, internationale oder globale Pflichten bzw. *home state obligations*, *inter-State obligations*, *third State obligations*, *external obligations* und *external, international, universal, global, transnational, crossborder, transborder* bzw. *transboundary obligations*. Ich folge Skogly, derzufolge „*extraterritorial obligations*“ den Kern der Debatte besonders trifft, weil er auf die geografische Distanz hindeutend unterstreicht, dass es um Handlungen eines Staates geht, die die Menschenrechte eines Individuums in einem anderen unterminieren und keine Assoziationen zur horizontalen, zwischenstaatlichen Ebene weckt. Vgl. Skogly, Sigrun I. (2010): Extraterritoriality – Universal Human Rights without

besteht hier in Wissenschaft und Politik kein Konsens.²⁴³ Nachfolgend wird erläutert, warum extraterritoriale Staatenpflichten – und so letztlich ein Gebot für externe Akteure, ihre Entwicklungspolitik menschenrechtsbasiert zu gestalten – aus meiner Sicht zu bejahen ist: Zunächst sei an die den Menschenrechten zugrunde liegende Idee der Universalität und ihr Hauptanliegen – die Verwirklichung ihrer Vorgaben für alle – erinnert. Angesichts einer Welt, in der Staaten über ihre eigenen Grenzen hinauswirken und politische, wirtschaftliche und militärische Macht faktisch ungleich verteilt ist, wäre es fundamental widersprüchlich, wenn das Handeln eines Staates die Rechte andernorts einschränkte, ohne dass er dafür der Rechenschaft unterläge. Zudem enthalten, wie bereits verschiedentlich angeklungen, die internationalen menschenrechtlichen Grundlagen Normen mit Bezügen zu grenzüberschreitenden Handlungen. Nachfolgend wird nun eingehend untersucht, welche ihrer Bestimmungen extraterritoriale Pflichten begründen (können) sowie die diesbezügliche Meinung der internationalen Rechtsprechung wie -lehre besprochen. Im Fokus steht erneut, was dies für etwaiges (grenzüberschreitendes) entwicklungspolitisches Engagement heißt.

2.2.4.1 Die UN-Charta

Mit Blick auf die UN-Charta wird gelegentlich das in Artikel 2, Absatz 1 verankerte Gleichheitsgebot aller (Mitglieds-)Staaten herangezogen, um eine Pflicht zum materiellen Ausgleich zwischen den Ländern zu begründen, etwa durch Kompensationsleistungen reicherer Staaten an die schlechter gestellten. Dass diese Bestimmung nicht nur auf die formal-rechtliche Gleichheit der Staaten, sondern auf eine Verbürgung gleicher Chancen aller Länder zielt bzw. dazu auffordert, die Länder des Südens positiv zu diskriminieren, wird aber überwiegend abgelehnt.²⁴⁴

Relevant für unsere Untersuchung ist hingegen, dass – wie in Kapitel 2.2.1 dargelegt –, die Charta an mehreren Stellen die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit betont und dabei die Lösung von wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und humanitären Problemen mit der Förderung der Menschenrechte

Universal Obligations? In: Joseph, Sarah; McBeth, Adam (Hg.): Research Handbook on International Human Rights Law. Abrufbar unter: http://eprints.lancs.ac.uk/26177/1/Microsoft_Word_-_Monash_-_Extraterritoriality_-_Final_draft.pdf (letzter Zugriff: 31.08.2012), S. 3. Zu den verschiedenen Termini vgl. Gibney, Mark (2013): On Terminology. Extraterritorial Obligations. In: Langford et. al. (Hg.): a.a.O. S. 32 – 47.

243 Vgl. Vandenhole, Wouter (2009): Economic, Social and Cultural Rights in the CRC: Is there a Legal Obligation to Cooperate Internationally for Development? In: International Journal of Children's Rights 17 (2009). S. 24.

244 Vgl. Dann (2010): a.a.O. S. 216 f.

verbindet (Art. 1, 55 f.). Die Festschreibung der Menschenrechtsförderung als Organisationsziel (Art. 55) enthält keine Beschränkung bezüglich des Staatsgebiets; vielmehr ist jene von den UN-Mitgliedern durch „*joint and separate action in co-operation with the Organization*“ (Art. 56) zu erreichen:²⁴⁵ „*This joint action has a clear extra-territorial element to it: only one of the states acting 'jointly' may at any given time address the promotion of the respect for human rights domestically – all the other states involved in joint action will logically be addressing respect for human rights in another state.*“²⁴⁶ Die Annahme, dass die Formulierung „*joint and separate action*“ ein extraterritoriale Element enthält, wird durch Artikel 55 (c) gestärkt: Dieser spricht von der allgemeinen (*universal*) – nicht innerstaatlichen – Achtung der Menschenrechte. Die Umsetzung von Menschenrechten (und Entwicklung) ausschließlich territorial zu denken dürfte so zumindest für die UN-Mitgliedsstaaten zu kurz greifen.²⁴⁷

Allerdings definiert die Charta den Begriff der internationalen Kooperation – wie den der Menschenrechte – nicht näher. Dies führte unmittelbar nach ihrer Annahme zu einem ersten akademischen Disput, ob sie verbindliche Staatenpflichten festschreibe: So interpretierte z.B. Henkin die Charta-Bestimmungen als lose Ansammlung nicht näher spezifizierter Pflichten, Menschenrechte und Entwicklung lediglich zu fördern (*to promote*). Demgegenüber argumentierte Lauterpracht, dass eine Ablehnung verbindlicher Staatenpflichten angesichts der Artikel 55 f., der prominenten Platzierung der Menschenrechte in der Charta und der umsichtigen Deliberation wie „*prolonged discussion*“²⁴⁸ dieses Gegenstands während der Charta-Verhandlungen nur dann zu rechtfertigen gewesen wäre, wenn es eine explizite Bestimmung gegeben hätte, dass die betreffenden Bestimmungen ohne Rechtswirkung seien.²⁴⁹

Legt man bei der Interpretation der UN-Charta eine dynamische Perspektive zu Grunde, die die nachfolgende Entwicklung des Menschen- und Völkerrechts

245 Manche vertreten, dass Art. 55 nur Organisationsabsichten, keine substanziellen Pflichten enthalte. Ich folge jedoch der Position von Skogly, die – sich auf Simma stützend – Art. 55 (c) in Zusammenschau mit Art. 56 als substanzielle Pflicht der Staaten interpretiert, einzeln und kollektiv Menschenrechte zu fördern. Vgl. Skogly (2010): a.a.O. S. 6 f.

246 Skogly (2010): a.a.O. S. 7. Dass diese „*joint action*“ über gemeinschaftliches Handeln im UN-Rahmen hinausgeht und das gemeinsame Handeln von Staaten außerhalb der Organisation anspricht, ergibt sich daraus, dass „*cooperation with the Organization*“ separat erwähnt wird und insofern additives Element zu „*separate and joint action*“ ist. Vgl. auch Langford; Coomans; Gómez Isa (2013): a.a.O. S. 55.

247 Vgl. ähnlich Skogly (2010): a.a.O. S. 5 f.; Brot für die Welt (2007): a.a.O. S. 10.

248 Lauterpracht, Hersch (1950): International Law and Human Rights. New York. S. 147.

249 Die Debatte legte z.T. ein IGH-Urteil von 1970 bei, wonach Art. 55 der Charta Rechte für Individuen festschreibe. Vgl. IGH (1971): a.a.O. S. 57; Langford; Coomans; Gómez Isa (2013): a.a.O. S. 54 f.

berücksichtigt und – wie noch zu zeigen sein wird – das Prinzip der internationalen Zusammenarbeit gestärkt hat, lässt sich durchaus argumentieren, dass vorgenannte Charta-Bestimmungen eine Pflicht für die UN und ihre Mitglieder begründen, überall und auf sämtlichen Gebieten zur Förderung und Umsetzung der Menschenrechte beizutragen bzw. zusammen zu arbeiten.²⁵⁰ Gestärkt wird dies durch Artikel 103, der die Prävalenz der Pflichten aus der UN-Charta gegenüber jenen aus anderen völkerrechtlichen Übereinkünften festschreibt: „*As a consequence, it is arguable that the extraterritorial obligations arising from the Charter need to be prioritised or at least taken into account in other spheres, for example, (...) in the design of policies such as loan and development programmes (....)*“.²⁵¹ Insgesamt bietet die Charta damit das „*Fundament, auf dem ein ganzheitliches Verständnis von extraterritorialen Staatenverpflichtungen entwickelt werden kann*“.²⁵²

2.2.4.2 Die AEMR

Auch die AEMR verlangt in ihrer Präambel, auf die *allgemeine* Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten hinzuwirken.²⁵³ Artikel 22 lautet: „*Everyone [...] is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality*“ (Hervorhebung: L.J.W.). Danach sollen sich Staaten nicht nur innerstaatlich bemühen Menschenrechte umzusetzen, sondern sind – ähnlich wie in der UN-Charta – zur Zusammenarbeit angehalten. Unterstrichen wird also die Komplementarität nationaler und internationaler Anstrengungen, um menschenrechtliche Vorgaben zu erreichen; dahinter steht, dass die Mittel mancher Staaten – wohl v.a. derjenigen des globalen Südens – unzureichend sein dürften, um die in der AEMR festgeschriebenen Rech-

250 Die Charta markiert insofern einen Wendepunkt in der Struktur des Völkerrechts, das von einem Recht der Ko-Existenz zunehmend zu einem Recht der Kooperation geworden ist. Vgl. Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 7.

251 Langford; Coomans; Gómez Isa (2013): a.a.O. S. 55.

252 Brot für die Welt (2007): a.a.O. S. 10. Aufschlussreich ist das IGH-Urteil im *Namibia*-Fall 1971, nach dem Südafrika durch das von ihm errichtete Apartheid-System in einem Nachbarstaat seine Pflichten aus der UN-Charta verletzt habe; dass es außerhalb seines eigenen Staatsgebietes agierte, spielte keine Rolle. Vgl. IGH (1971): *Legal Consequences For States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South-West Africa)* Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). Gutachten vom 21. Juni 1971.

253 Jedoch entfaltet die AEMR-Präambel nach herrschender Meinung keine gewohnheitsrechtliche Geltung; ist also nicht völkerrechtlich bindend. Vgl. Weber (2009): a.a.O. S. 19.

te umfassend zu erfüllen.²⁵⁴ Darüber hinaus betont der in Kapitel 2.1.2 bereits im Wortlaut wiedergegebene Artikel 28 die Notwendigkeit, nationale wie internationale Hindernisse zu beseitigen sowie eine *globale* Ordnung zu schaffen, die es ermöglicht, die AEMR-Bestimmungen zu verwirklichen. Folgt man der Argumentation mancher Gelehrter (vgl. Kap. 2.2.3), wonach der (Groß-)Teil der AEMR inzwischen Völkergewohnheitsrecht ist, lässt sich argumentieren, dass diese Normen alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft nicht nur bezüglich ihres eigenen Staatsgebiets, sondern auch extraterritorial binden.²⁵⁵

2.2.4.3 Der Sozialpakt

Der Sozialpakt enthält keine territoriale Einschränkung; er scheint extraterritoriale Staatenpflichten so zumindest nicht auszuschließen.²⁵⁶ Zudem verpflichten diverse, z.T. schon besprochene Passagen die Unterzeichnerstaaten, einzeln und durch internationale Unterstützung und Zusammenarbeit Schritte zu seiner Umsetzung zu unternehmen; betont wird die Rolle der internationalen Gemeinschaft für Fälle, in denen ein Staat aus eigenen Anstrengungen bzw. unter Ausschöpfung der ihm verfügbaren Ressourcen keine hinreichenden Resultate erzielt.²⁵⁷ Neben der Präambel des Sozialpakts, die auf die Pflicht der Staaten gemäß UN-Charta verweist, die allgemeine (*universal*) Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und Freiheiten zu fördern, gehört hierzu v.a. der in Kapitel 2.2.2.1 im Wortlaut wiedergegebene Artikel 2, Absatz 1: Dieser nennt territoriale und extraterritoriale Pflichten in einem Atemzug und verweist – in Abweichung zum

254 Vgl. Oraá (2004): a.a.O. S. 142 ff.

255 Vgl. Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 12.

256 Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. S. 51; Courtis, Christian; Sepúlveda, Magdalena (2009): Are Extra-Territorial Obligations Reviewable Under The Optional Protocol To The ICESCR? In: Nordic Journal of Human Rights. Vol. 27, No. 1. S. 55 f.

257 Angesichts dessen ist die *in passim*-Einschätzung des IGH im *Wall in the Occupied-Palestinian Territory*-Urteil nicht nachvollziehbar, wonach der Sozialpakt keine explizite Jurisdiktionsklausel enthalten könne, da er Rechte umfasse, die „essentially territorial“ seien. Jedoch lässt der IGH selbst bei dieser restriktiven Auslegung etwas Spielraum für die extraterritoriale Anwendung des Sozialpakts, da er hinzufügt: „However, it is not to be excluded that it [LJW: der Sozialpakt] applies both to the territories over which a State party has sovereignty and to those over which that State exercises territorial jurisdiction“. IGH (2004): a.a.O. Abs. 112. Vgl. auch Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 13; Vandenhole, Wouter (2007): Third State Obligations under the ICESCR: A Case Study of EU Sugar Policy. In: Nordic Journal of International Law 76 (2007). S. 88, 90; Milá Moreno (2004): a.a.O. S. 197 ff.; Vandenbogaerde, Arne; Vandenhole, Wouter (2010): The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: An *Ex Ante* Assessment of its Effectiveness in Light of the Drafting Process. In: Human Rights Law Review (2010): 10 (2). S. 232 f.

Zivilpakt – auf „*international assistance and cooperation as a means to achieve the full realisation of the Covenant*“. Der Sozialpakt verankert so eine „*duty to take steps towards the progressive realisation of the rights, and international cooperation is simply part of that duty*.“²⁵⁸ Er sieht eine Verantwortung von Staaten für die Umsetzung von wsk-Rechten andernorts und expliziert eine „*Verpflichtung zur Kooperation konkret für die Menschenrechte*“.²⁵⁹

Bezüglich des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard einschließlich der Sorge dafür, dass Menschen nicht hungern sowie angemessene Kleidung und Unterkunft haben, unterstreicht der Sozialpakt die „*essential importance of international cooperation based on free consent*“ (Art. 11, Abs. 1). Damit beschreibt er die (Rolle der) Zusammenarbeit etwas näher. Nachfolgend finden sich z.T. recht spezifische Umsetzungsrichtlinien.²⁶⁰ Die prozeduralen Artikel 22 und 23 enthalten eine nicht abschließende Aufzählung von Kooperationsarten; explizit genannt wird „*the furnishing of technical assistance*“ (Art. 23). Weitere Bezüge zur internationalen Zusammenarbeit finden sich in Verbindung mit dem Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben und wissenschaftlichem Fortschritt (Art. 15, Abs. 4) und dem Recht der Völker auf Selbstbestimmung (Art. 1, Abs. 2): „*[A]ll people may, for their own ends, freely dispose of the natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation*“. Insgesamt beziehen sich sechs Textstellen auf internationale Unterstützung und Zusammenarbeit. Zu Beginn eines jeden darunter fallenden Rechts wird erklärt, dass es einschränkungsfrei für „*everyone*“ gelte.²⁶¹ „*These elements offer the basis to conclude that the ICESCR [LJW: gemeint ist der Sozialpakt], conceived as a whole, is an instrument where the full realisation of the rights that it recognises is not exclusively a function of the action or inaction of State parties in isolation, but also of the interaction between States. Thus, the Covenant includes extra-territorial obligations: when ratifying it, States parties have also agreed to participate in the realisation of economic, social and cultural rights beyond their borders.*“²⁶²

258 Langford; Commans; Gómez Isa (2013): a.a.O. S. 63.

259 Hamm; Scheper; Weber (2010): a.a.O. S. 208.

260 Für die Umsetzung des Rechts auf Nahrung wird betont, dass Maßnahmen notwendig seien, einschließlich „*specific programmes*“, die die Staaten einzeln und durch Zusammenarbeit in die Wege leiten, auf die Verbesserung der „*(...) methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems (...)*“ zielen sowie eine gerechte bedarfsorientierte Verteilung von Nahrung sicherstellen sollen. Vgl. Art. 11, Abs. 2; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 16.

261 Vgl. Langford; Coomans; Gómez Isa (2013): a.a.O. S. 57.

262 Courtis; Sepúlveda (2009): a.a.O. S. 56. Vgl. auch ebd. S. 57, 63.

Dennoch besteht eine lang währende, z.T. sehr politisierte und polarisierende Debatte darüber, ob der Sozialpakt tatsächlich eine rechtliche Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit, v.a. zum Ausüben von EZ, begründet.²⁶³ Die Intention seiner Verfasser wird in der Rückschau unterschiedlich bewertet: Manche wie Alston und Quinn legen die *travaux préparatoires* zum Pakt so aus, dass keine spezielle Pflicht für bestimmte Staaten festgeschrieben werden sollte, andere zu unterstützen.²⁶⁴ Gómez, Skogly oder Commans schlussfolgern entgegengesetzt, dass die Paktautoren – überzeugt von der Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit und Hilfe, um seine Bestimmungen umzusetzen – eine solide Basis für extraterritoriale Pflichten schaffen wollten. Für diese Interpretation sprechen die Aussagen diverser Staatendelegationen während der Sozialpakt-Verhandlungen, wonach die (ursprünglich von den USA eingebrachte) Formulierung „*through international assistance and cooperation*“ des zweiten Artikels alle Formen internationaler Hilfe abdecke und impliziere, dass „*countries with insufficient resources should be able to obtain help under the technical assistance programmes or similar projects.*“²⁶⁵

Hierzu wenig aufschlussreich sind (bislang) internationale (Gerichts-) Urteile. Auch die *Limburg Principles* als Leitlinien für die Sozialpakt-Umsetzung bleiben bei diesem Thema sehr allgemein.²⁶⁶ Erhellender ist die Arbeit des wsk-Ausschusses: Jener sieht – davon ausgehend, dass die Pakt-Umsetzung ohne internationale Zusammenarbeit vielerorts unerfüllte Aspiration bleiben wird – eine Verantwortlichkeit, die Verwirklichung der Vertragsrechte in anderen Staaten zu unterstützen; er bejaht insofern extraterritoriale Staatenpflichten auf Grundlage des Sozialpakts bejaht.²⁶⁷ Deren Inhalt und Reichweite lässt sich dem

263 Vgl. Vandenbogaerde; Vandenhole (2010): a.a.O. S. 227.

264 Dabei sind die Pakt-Bestimmungen zur Zusammenarbeit für Alston und Quinn keineswegs bedeutungslos: „*In the context of a given right it may, according to the circumstances, be possible to identify obligations to cooperate internationally that would appear to be mandatory on the basis of the undertaking contained in Article 2.1 of the Covenant.*“ Alston, Philip; Quinn, Gerard (1987): *The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. In: *Human Rights Quarterly*, Vol. 9 (1987). S. 191.

265 So Dänemark, zit. bei Langford; Coomans; Gómez Isa (2013): a.a.O. S. 74. Obwohl die genaue Bedeutung von internationaler Kooperation bereits während der Paktniederschrift diskutiert wurde, gilt doch: „*[T]he intention behind the clause was clear enough.*“ Ebd. S. 74. Vgl. auch Skogly (2010): a.a.O. S. 9; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 16; Vandenhole (2007): a.a.O. S. 88; Vandenhole. (2009): a.a.O. S. 51.

266 Vgl. Brot für die Welt et al. (2007): a.a.O. S. 9; Abs. 29 – 34 der *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* von 1986 sowie deren Einschätzung bei Skogly (2010): a.a.O. S. 9.

267 Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 14; Vandenhole (2009): a.a.O. S. 54.

Ausschuss zufolge über die Pflichtentrias (vgl. Kap. 2.2.1) erschließen:²⁶⁸ Die Achtungspflicht bedeutet in diesem Kontext die staatliche Pflicht, nicht direkt oder indirekt die Inanspruchnahme der Menschenrechte in anderen Staaten zu behindern bzw. letztere in ihrer Fähigkeit zu beschränken, Menschenrechte auf ihrem eigenen Gebiet umzusetzen. Die Schutzpflicht verlangt sicherzustellen, dass das Verhalten von Akteuren, die einem Staat unterstehen (z.B. seine Bürger oder Unternehmen) nicht die Rechte von Menschen in anderen Ländern einschränkt. Die extraterritoriale Gewährleistungspflicht verlangt einem Staat abhängig von seinen Ressourcen Positivmaßnahmen ab, um die Menschenrechte andernorts vollumfänglich zu verwirklichen.²⁶⁹

Das Bestehen einer extraterritorialen „Pflicht zu achten“ hat der wsk-Ausschuss mehrfach anerkannt. So stellt er für das Recht auf Nahrung fest: „*State parties should take steps to respect the enjoyment of the right to food in other countries*“.²⁷⁰ Dies bedeute z.B., auf Nahrungsmittelembargos und ähnliche Maßnahmen zu verzichten, die die Produktion von Nahrung bzw. den Zugang zu selbiger andernorts bedrohen.²⁷¹ Ähnliche Formulierungen finden sich in den *General Comments* zu den Rechten auf Gesundheit und Wasser.²⁷² Eine derartige extraterritoriale Achtungspflicht gilt grundsätzlich für alle Politikfelder mit grenzüberschreitenden Wirkungen.²⁷³ Sie ist so auch für die Entwicklungspolitik relevant: Geber müssen darauf achten, dass ihre EZ nicht die Inanspruchnahme von Rechten in den Empfängerländern beschränkt (z.B. indem sie diskriminierende Praktiken gegenüber bestimmten Gruppen verstärkt oder Infrastruk-

268 Der Ausschuss hat sich dem Thema im Zuge der Staatenberichte und in seinen *General Comments* angenommen. Er spricht i.d.R. von „internationalen Pflichten“, nicht extraterritorialen Staatenpflichten.

269 Diesem Ansatz sind andere, wie der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, gefolgt. Ähnlich wie bei territorialen Staatenpflichten ist eine solche Kategorisierung extraterritorialer Staatenpflichten nicht immer trennscharf möglich. Vgl. Skogly (2010): a.a.O. S. 4; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 21 ff.; Brot für die Welt et al. (2007): a.a.O. S. 12; Khalfan, Ashfaq (2013a): Division of Responsibility amongst States. In: Langford et al. (Hg.): a.a.O. S. 301.

270 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999b): a.a.O. Abs. 37.

271 Vgl. ebd. Abs. 37.

272 Vgl. ebd. (2000): a.a.O. Abs. 39; ebd. (2003): General Comment No. 15. The right to water (art. 11 and 12). UN Doc. E/C.12/2002/11. Abs. 31. Vgl. auch das Urteil von IGH-Richter Weeremant mit Blick auf den Sozialpakt-Artikel über das Recht auf Gesundheit, wonach die Vertragsstaaten „the right of 'everyone' and not merely of their own subjects“ anerkennen: „Consequently, each state is under the obligation to respect the right to health of all members of the international community“. IGH (1996): Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons. Gutachten vom 8. Juli 1996. S. 144.

273 So dürfen laut Ausschuss Maßnahmen der Wirtschafts- und Handelspolitik (z.B. der Abschluss von Freihandelsabkommen) nicht die Fähigkeit eines anderen Staates beschränken, die Menschenrechte auf seinem Staatsgebiet umzusetzen. Vgl. Vandenhoe (2009): a.a.O. S. 53; Weber (2009): a.a.O. S. 29; Kap. 6.3.

turprojekte zur Zwangsvertreibung der lokalen Bevölkerung führen). Um solche, die extraterritoriale menschenrechtliche Achtungspflicht verletzende Folgen von EZ-Projekten zu vermeiden, empfiehlt der wsk-Ausschuss, menschenrechtliche Wirkungsanalysen (*human rights impact assessments*) durchzuführen sowie das „*mainstreaming of human rights in bilateral and multilateral development cooperation programmes, in accordance with article 2.1 of the Covenant*“.²⁷⁴

Der wsk-Ausschuss sieht auch eine extraterritoriale Schutzpflicht: So betont er die Pflicht eines Staates, dritte Parteien abzuhalten, das Recht auf Gesundheit in anderen Ländern zu beeinträchtigen, sofern er selbige rechtlich bzw. politisch beeinflussen könne.²⁷⁵ Bezüglich des Rechts auf soziale Sicherheit führt er aus: „[...] *State parties should extraterritorially protect the right to social security by preventing their own citizens and national entities from violating this right in other countries*“ (Hervorhebung: L.J.W.).²⁷⁶ Ähnlich formuliert er im *General Comment* zum Recht auf Wasser.²⁷⁷ Manche Experten, wie der langjährige UN-Sonderbeauftragte für Menschenrechte und transnationale Konzerne Ruggie, halten die extraterritoriale Dimension der Schutzpflicht für nicht abschließend geklärt. Andere, wie z.B. der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung Ziegler und verschiedene *UN Treaty Bodies* bejahen selbige jedoch.²⁷⁸

Nachkommen kann ein Staat dieser Pflicht über extraterritoriale Jurisdiktion, d.h. in dem er Hoheitsakte im Ausland bzw. mit Auslandsbezug ausübt. Dies kann mittels Rechtssetzung,²⁷⁹ -sprechung²⁸⁰ und -durchsetzung²⁸¹ mit jeweils

274 Economic, Social and Cultural Rights (2001c): Concluding Observations. Sweden. UN Doc. E/C.12/1/Add.70. Abs. 6. Vgl. auch ebd. (1990a): a.a.O. S. 6 ff.; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 22.

275 Vgl. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000): a.a.O. Abs. 39.

276 Ebd. (2008a): General Comment No. 19. The right to social security. UN Doc. E/C.12/GC/19. Abs. 54.

277 Vgl. ebd. (2003): a.a.O. Abs. 33.

278 So hat das *Committee on the Elimination of Racial Discrimination* Kanada und die USA aufgefordert, angemessene gesetzliche bzw. administrative Schritte einzuleiten um vorzubeugen, dass sich Handlungen von Unternehmen negativ auf die Rechte indigener Völker in anderen Staaten auswirken (sofern es sich um Unternehmen handelt, die auf ihrem Staatsgebiet registriert sind). Vgl. Hamm; Scheper; Weber (2010): a.a.O. S. 203. UN Subcommission on Human Rights (2005): Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Mr. Jean Ziegler (5th report). UN Doc. E/CN.4/2005/47; Human Rights Council (2009a): Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. UN Doc. A/HRC/11/13. Abs. 15.

279 Dabei regelt ein Staat durch nationale Gesetze Sachverhalte andernorts; ein schon vom IGH-Vorgänger *Permanent Court of International Justice* 1927 bestätigter Ansatz (*Lotus-Fall*). Hierfür muss eine echte Verknüpfung (*genuine link*) zu den zu regelnden Sachverhalten zu bestehen (durch das Staatsschutz- Wirkungs- Territorialitäts- Personalitäts- bzw. Universalitätsprinzip). Vgl. Weber (2009): a.a.O. S. 22 ff.

280 D.h. die Anwendung nationaler Gesetze auf Auslandssachverhalte, um TNK's haftbar zu machen. Beispiel ist der US *Alien Tort Claims Act* (1789); er erlaubt zivilrechtliche Klagen vor

extraterritorialer Wirkung erfolgen. Dringlich erscheint bspw. die Regulierung grenzüberschreitender Aktivitäten von transnationalen Konzernen (TNK's), hat ihr Gewicht durch zunehmende Machtverschiebung vom Staat auf private Wirtschaftsakteure, die vermehrt traditionell dem öffentlichen Sektor vorbehaltene Bereiche beeinflussen, doch stark zugenommen.²⁸²

Für unsere Untersuchung ist die extraterritoriale Schutzpflicht v.a. relevant, weil sie Geber verpflichtet sicherzustellen, dass menschenrechtliche Vorgaben nicht durch solche (nicht-staatlichen) Akteure verletzt werden, die für sie Projekte in den Empfängerländern umsetzen. Dem Staat kommt hier dann spezielle Verantwortung zu, wenn seine Möglichkeiten besonders groß sind, auf das (unternehmerische) Verhalten ihm unterstehender nicht-staatlicher Akteure im Ausland einzuwirken.²⁸³ Häufig zitiertes Beispiel ist die öffentliche Beschaffung und Auftragsvergabe bzw. wenn Unternehmen von staatlicher Außenwirtschaftsförderung profitieren (z.B. von Investitionsfördermaßnahmen wie Exportkreditga-

US-Gerichten gegen Menschenrechtsverstöße von TNK's im Ausland. Vgl. Weber (2009): a.a.O. S. 26 ff.

281 Gemeint ist die Anwendung staatlicher Gewalt, um eine Regelung bzw. Gerichtsurteile durchzusetzen. Sie erfolgt extraterritorial nur ausnahmsweise (z.B. wenn ein anderer Staat vertraglich bzw. *ad hoc* zustimmt), sonst i.d.R. im Inland (z.B. durch das Sanktionieren von Mutterkonzernen bei Menschenrechtsverstöße durch Tochtergesellschaften). Vgl. Weber (2009): a.a.O. S. 28 f.

282 Laut UNCTAD sind TNK's „*incorporated or unincorporated enterprises comprising parent enterprises and their foreign affiliates. A parent enterprise is defined as an enterprise that controls assets of other entities in countries other than its home country, usually by owning a certain equity capital stake*“. UNCTAD (2008): World Investment Report 2008. Genf. S. 249. TNK's operieren also grenzüberschreitend mittels Beteiligungs- und Tochtergesellschaften; ihr ökonomisches Gewicht übersteigt mitunter das einzelner Staaten. Der Norden, wo TNK's i.d.R. ihren Hauptsitz haben bzw. der Mutterkonzern sitzt, hat hier besondere Verantwortung, Menschenrechtsverstöße durch „seine“ TNKs, die in den „Gaststaaten“ - häufig Entwicklungs-ländern -, (mit-)verursacht wurden, zu verhindern bzw. zu ahnden. Vgl. Weber (2009): a.a.O. S. 9; McCorquodale; Simons (2007): a.a.O. S. 599 f.

283 Laut ILC-Artikel besteht Staatenverantwortung, wenn einem Staat zugehörige nicht-staatliche Akteure „*on the instructions of, or under the direction or control of, that State*“ stehen. ILC (2001): a.a.O. Artikel Nr. 8. Vgl. auch ILC-Artikel Nr. 4 – 8 über einem Staat zuzurechnende Handlungen, die einen „*broad approach [which] ensures that States cannot easily argue lack of attribution to avoid responsibility*“ verfolgen. Skogly, Sigrun I. (2013): Causality and Extraterritorial Human Rights Obligations. In: Langford et al. (Hg.): a.a.O. S. 238. Der Inter-Amerikanische Gerichtshof (*Velásquez Rodríguez vs. Honduras*-Fall) sieht Staaten sogar unabhängig von ihrer Beziehung zu nicht-staatlichen Akteuren in der Pflicht, Sorgfalt bzw. *due diligence* zu üben. Vgl. auch den *Herrera Rubio vs. Colombia*-Fall des *Human Rights Committee* (1988) und den IGH *Genocide*-Fall (2007) zum Srebrenica-Massaker, die insgesamt „*suggest at the very least that States are obligated to make a good-faith effort to prevent foreseeable violations by non-State actors over whom they are able to exert some degree of authority*“. Narula, Smitta (2013): International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States. In: Langford, Malcolm et al. (Hg.): a.a.O. S. 146, S. 139 ff.

rantien). Aber auch wenn nicht-staatliche Akteure (öffentliche) EZ umsetzen, ist der Einfluss eines (Geber-)Staates hoch, da erstere hier in seinem Auftrag, auf Anweisung bzw. unter seiner Kontrolle oder Leitung agieren. So werden EZ-Durchführungsorganisationen wie die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) gezielt staatlich unterstützt und handeln im Auftrag der Bundesregierung.

Insofern ist die Wahrnehmung der extraterritorialen Schutzpflicht hier besonders wichtig; der Geberstaat sollte Auflagen zur Einhaltung der Menschenrechte durch solche Akteure verhängen bzw. Risikoanalysen durchführen und hinreichend prüfend und regulierend eingreifen. Sollten deren Aktivitäten gegen die Menschenrechte verstoßen, können sie mittels des allgemeinen Rechts zur Staatenverantwortlichkeit u.U. gar als Akte geahndet werden, die direkt dem Staat zuzuschreiben sind. Dies gilt auch für Handlungen außerhalb seines Territoriums. Zwar ist dafür nachzuweisen, dass der (staatliche) Auftraggeber Kenntnis hatte, dass er ein menschenrechtswidriges Handeln unterstützt hat. Dies dürfte jedoch bei Aktivitäten von EZ-Durchführungsorganisationen zutreffen, hat der Staat als ihr Auftraggeber i.d.R. doch Einblick in ihre Projektberichte, Geschäftspraktiken und Handlungslogiken.²⁸⁴

Zudem sollen Staaten laut wsk-Ausschuss ein Umfeld schaffen, das es nicht-staatlichen Akteuren erleichtert, ihrer menschenrechtlichen Verantwortung gerecht zu werden.²⁸⁵ Zur extraterritorialen Schutzpflicht gehört ebenfalls, bei bi- und multilateralen Abkommen, z.B. im Handels- und Investitions- aber natürlich auch im EZ-Kontext, sicherzustellen, dass diese nicht die Fähigkeiten der Vertragspartner beschneiden, ihren menschenrechtlichen Pflichten nachzukommen. Dies könnte durch eine Bewertung der menschenrechtlichen Folgen solcher Abkommen bzw. die Aufnahme von Menschenrechtsklauseln erleichtert werden

284 Vgl. ähnlich (aber v.a. mit Blick auf Investitionsgarantien) McCorquodale; Simons (2007): a.a.O. S. 614 ff.; Spieß (2008): a.a.O. S. 97; Weber (2009): a.a.O. S. 30 f.; Hamm; Scheper; Weber (2010): a.a.O. S. 209.

285 Wenngleich nur Staaten als Unterzeichner des Sozialpakts letztlich für seine Umsetzung verantwortlich sind, tragen laut wsk-Ausschuss alle Gesellschaftsmitglieder eine Verantwortung (vgl. die *General Comments* zu den Rechten auf Gesundheit, Nahrung und Arbeit). Er spricht damit die sog. Drittwirkung von Menschenrechten an, die auf die privaten Rechtsverhältnisse zwischen zwei Einzelnen abstellt. Nach den Präambeln von AEMR, Sozial- und Zivilpakt soll jeder Einzelne und alle Organe der Gesellschaft dafür eintreten, die Menschenrechte zu fördern und zu achten. Legt man dies – wie Henkin – weit aus, lässt sich daraus eine menschenrechtliche Bindung Privater ableiten. Da jene aber weder direkte Adressaten noch Unterzeichner der einschlägigen Verträge sind, bleibt umstritten, inwieweit Private tatsächlich selbst menschenrechtliche Pflichten tragen bzw. für Verstöße völkerrechtlich verantwortlich sind; i.d.R. steht daher weiter die staatliche Verantwortung im Fokus, die Menschen vor Übergriffen durch Dritte zu bewahren und damit die (extraterritoriale) Schutzpflicht. Vgl. Weber (2009): a.a.O., Hinze (2008): a.a.O.; McCorquodale; Simons (2007): a.a.O.; Hamm; Scheper; Weber (2010): a.a.O.

und legt der Verfolgung nationalstaatlicher und privater (Wirtschafts-)Interessen Beschränkungen auf.²⁸⁶

Eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht indes bejaht der wsk-Ausschuss weniger deutlich. Er identifiziert vielmehr – zurückhaltender – spezifische, primär auf die *core obligations*²⁸⁷ zielenden Aspekte einer solchen.²⁸⁸ Mehrmals hat er gefordert, Staaten mögen Unterstützung leisten, um die Inanspruchnahme von Menschenrechten andernorts zu erleichtern (*to facilitate*). Daher spricht man gelegentlich von der *obligation to fulfil-facilitate* als Teil der extraterritorialen Gewährleistungspflicht.²⁸⁹ Dies beinhaltet aktive Maßnahmen, um Individuen zu befähigen, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen.²⁹⁰ Bezüglich des Rechts auf Nahrung bedeutet dies z.B., dass EZ-Maßnahmen zur Ernährungssicherung darauf zielen, dass Rechtsträger ihre Selbstversorgungsfähigkeiten (wieder-)erlangen.²⁹¹ Ob die extraterritoriale Gewährleistungspflicht darüber hinaus eine *obligation to fulfil-provide* beinhaltet (d.h. eine Pflicht für Staaten mit entsprechenden Kapazitäten, technische und finanzielle Unterstützung bzw. EZ zu leisten) ist höchst umstritten. Hier stellen sich grundlegende Fragen der staatlichen Souveränität ebenso wie praktische Herausforderungen, z.B. in Bezug auf die (Höhe der) einzusetzenden Ressourcen.²⁹² Der wsk-Ausschuss führt aus: „*The Committee wishes to emphasize that in accordance with Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations, with well-established principles of international law, and with the provisions of the Covenant itself, international cooperation for development and thus for the realization of economic, social and cultural rights is an obligation for all states. It is particularly incumbent upon those*

286 Für Fallbeispiele, wie Deutschland bei Auslandsinvestitionen und Handel seinen extraterritorialen Achtungs- und Schutzpflichten nachkommen kann vgl. Brot für die Welt (2007): a.a.O. S. 15 ff.

287 Vgl. zum Konzept der *core obligations* Kap. 2.2.2.2.

288 Vgl. Vandenbogaerde; Vandenhole (2010): a.a.O. S. 227.

289 So identifiziert der Ausschuss bspw. hinsichtlich des Rechts auf Nahrung eine extraterritoriale Staatenpflicht, Schritte zu ergreifen, „*to facilitate access to food*“; bezüglich des Rechts auf Gesundheit fordert er die Staaten auf „*[to] facilitate access to essential health facilities, goods and services in other countries, wherever possible*“. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999b): a.a.O. Abs. 36; Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000): a.a.O. Abs. 39.

290 Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. S. 54.

291 Vgl. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999b): a.a.O. Abs. 39.

292 Vgl. Kämpf, Andrea; Würth, Anna (2010): Mehr Menschenrechte in die Entwicklungspolitik! Policy Paper des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Berlin. S. 8; Skogly (2010): a.a.O. S. 4, 24. Gelegentlich spricht man noch von der *obligation to fulfil-promote* als Pflicht, zum menschenrechtlichen Empowerment und Bewusstseinsbildung beizutragen bzw. die Förderung der Menschenrechte in den Empfängerländern zu promovieren. Dieses Element impliziert m.E. jedoch bereits die *obligation to fulfil-facilitate*. Vgl. Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 26; Vandenhole (2009): a.a.O. S. 54.

States which are in a position to assist others in this regard“ (Hervorhebung: L.J.W.).²⁹³

Indem er *alle* Staaten zur internationalen Zusammenarbeit *für Entwicklung* verpflichtet und zugleich jenen besondere Verantwortung zuweist, die in der Lage sind, andere bei der Sozialpakt-Umsetzung zu unterstützen – damit dürften angesichts bestehender Ressourcen- und Machtverteilung v.a. die Länder des Nordens gemeint sein²⁹⁴ –, scheint der Ausschuss eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht i.S. einer Pflicht „bereitstellen“ (*fulfil-provide*) – und, genauer, eine Pflicht zur EZ – zu sehen.²⁹⁵

Diese Sicht wird auch an anderen Stellen deutlich: Bezüglich des Rechts auf Nahrung betont der wsk-Ausschuss die „*essential role of international cooperation*“ und weist die Staaten an, zu seiner Umsetzung verschiedene Schritte zu ergreifen und „*the necessary aid when required*“²⁹⁶ bereitstellen; eine Formulierung, die sich auch im *General Comment* zum Recht auf Gesundheit findet.²⁹⁷ Ähnlich bezieht er sich bei dem Recht auf Bildung auf „*(...) the obligation of States parties in relation to the provision on international assistance and cooperation for the full realization of the right to education*“:²⁹⁸ Wenn es einem Staat an finanziellen Mitteln bzw. Expertise fehle, habe die internationale Gemeinschaft eine „*clear obligation to assist*“,²⁹⁹ um den im Sozialpakt geforderten Aktionsplan zur progressiven Umsetzung des Rechts auf kostenlosen Grundschulunterricht zu erarbeiten. Und bezüglich des Rechts auf Wasser bemerkt der Ausschuss, dass Geber die Entwicklungsländer bei der Umsetzung ihrer Gewähr-

293 Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 14.

294 Salomon schreibt zum Kapazitäts-Kriterium („*in a position to assist others*“): „*It might sensibly be assumed that a State that has broadly secured a high level of socio-economic rights for its people is in a position to take steps to fulfil economic, social and cultural rights abroad, perhaps requiring an expenditure of financial and other resources.*“ Selbst ein Staat, der seinen menschenrechtlichen Pflichten zu Hause nicht nachkomme, könnte einer extraterritorialen Gewährleistungspflicht unterliegen, sofern „*(...) by objective standards, it can be said to possess the adequate resources. (...) The subsequent determination as to which foreign State(s) should assist which particular recipient State(s), and how, becomes merely a matter of coordination.*“ Salomon (2013): a.a.O. S. 285 f.

295 Nach Coomans ist die so angesprochene Unterstützung weit auszulegen: „*[S]ie beinhaltet wirtschaftliche / finanzielle Ressourcen (Entwicklungshilfe), technische Leistungsfähigkeit, zum Beispiel im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (...) und technologische Leistungsfähigkeit sowie Wissenskapazitäten (...).*“ Coomans, Fons (2012): Die Verortung der Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. In: Zeitschrift für Menschenrechte. Jahrgang 6 2012, Nr. 2. S. 43. Vgl. auch Vandenhole (2009): a.a.O. S. 34 f.

296 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999b): a.a.O. Abs. 36.

297 Vgl. Ebd. (2000): a.a.O. Abs. 39.

298 Ebd. (1999c): a.a.O. Abs. 56.

299 Ebd. (1999a): General Comment No. 11. Plans of action for primary education (art. 14). UN Doc. E/C.12/1999/4. Abs. 9.

leistungspflicht unterstützen sollen; er erwähnt dabei explizit finanzielle und technische Hilfe.³⁰⁰

Auch aus den Ausführungen des Ausschusses zu den Kernverpflichtungen ergibt sich eine extraterritoriale *obligation to fulfil-provide*: Die von ihm mehrfach konstatierte Pflicht, ein Staat habe international Unterstützung zu suchen, wenn er seinen *core obligations* nicht nachkommen könne, ist nur dann sinnvoll, wenn eine komplementäre Pflicht anderer Paktstaaten besteht, hier einen Beitrag zu leisten;³⁰¹ ein Zusammenhang, der vom Ausschuss selbst thematisiert wurde: „(...) *for the avoidance of any doubt, the Committee wishes to emphasize that it is particularly incumbent on State parties and other actors in a position to assist, to provide international assistance and cooperation, especially economic and technical which enable developing countries to fulfil their core and other obligations (...)*“.³⁰²

Im Zuge des Staatenberichtverfahrens hat der Ausschuss verschiedene Geber aufgefordert, ihre EZ an internationalen Zielgrößen und der umfassenden Realisierung des Sozialpakts auszurichten und die Verteilung ihrer EZ-Mittel aus jener Perspektive zu rechtfertigen: So bat er Norwegen, im nächsten Staatenbericht Rechenschaft über „*measures taken by the State party to ensure compliance with Covenant obligations in its international development cooperation*“³⁰³ abzulegen; Beiträge Japans und Schwedens, mit ihrer EZ zur Umsetzung der Menschenrechte beizutragen, bewertete er ausdrücklich positiv; Großbritannien empfahl er eine menschenrechtsbasierte Armutsbekämpfung. In den jüngsten Richtlinien zum Berichtsverfahren fordert der Ausschuss Geber (wie Nehmer) auf zu schildern, wie sich ihre internationale Zusammenarbeit auf die Umsetzung von wsk-Rechten im Süden auswirkt. An anderer Stelle verlangt er, einen substanziellen Ressourcen-Prozentsatz aufzuwenden, um Bedingungen herzustellen, in denen das Recht auf eine angemessene Unterkunft für mehr Menschen verwirklicht ist; ähnlich formuliert er in Bezug auf andere Rechte (z.B. Nahrung, Wasser, Gesundheit, soziale Sicherheit und Bildung).³⁰⁴ Beim Leisten entsprechender

300 Vgl. Ebd. (2003): a.a.O. Abs. 34.

301 Vgl. Brot für die Welt et al. (2007): a.a.O. S. 12; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 29.

302 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000): a.a.O. Abs. 45. Vgl. die ähnliche Formulierung in Ebd. (2001d): Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Statement adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on 4 May 2001. UN Doc. E/C.12/2001/10. Abs. 16 und Ebd. (2003): a.a.O. Abs. 38.

303 Ebd. (2005b): Concluding Observations, Norway. UN Doc. E/C.12/1/Add.109. Abs. 25.

304 Vgl. Ebd. (2009e): Guidelines on Treaty-Specific Documents to Be Submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights vom 13. Januar 2009. UN Doc. E/C.12/2008/2. Annex, Abs. 9; ebd. (2001b): Concluding Observations Japan. UN Doc. E/C.12/1/Add.67. Abs. 4; ebd. (1991): General Comment

Hilfe sind die Bedarfe und Ansichten benachteiligter Gruppen und die Kernverpflichtungen als „*international minimum threshold*” besonders zu beachten: „*If a national or international anti-poverty strategy does not reflect this minimum threshold, it is inconsistent with the legally binding obligations of the State party.*”³⁰⁵ Im Gegenzug müssen die Empfänger Leistungen von anderen Staaten wiederum zielgerichtet einsetzen, um ihre menschenrechtlichen (Kern-)Pflichten zu erfüllen.³⁰⁶

Während der Ausschuss so qualitative Maßgaben an die zu leistende Unterstützung expliziert hat, ist er hinsichtlich quantitativer Vorgaben vorsichtiger, mit zwei Ausnahmen: Erstens rekurriert er in seinen *Concluding Observations* zu diversen Staatenberichten auf das vor Jahrzehnten im UN-Rahmen vereinbarte Ziel, mindestens 0,7 Prozent des BNE für ODA aufzuwenden.³⁰⁷ Er verwendet aber diesbezüglich eine empfehlende Sprache: So ermutigt („*encourages*”) er Vertragsparteien, diese Marke zu erreichen bzw. hierzu einen Zeitplan aufzusetzen. Gelegentlich hat er – deutlicher – sein Bedauern („*regret*”) bzw. Besorgnis („*concern*”) geäußert, wenn Staaten das Ziel verfehlen.³⁰⁸ Ähnlich äußerte sich der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, der – analog zum Nicht-Regressionsgebot (Kap. 2.2.2.2) – bemerkt: „*Any regression in the level of aid provided that is not fully justified should be treated, presumptively, as a*

No. 4. The Right to Adequate Housing. UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7. Abs. 19; ebd. (2009c): *Concluding Observations United Kingdom*. UN Doc E/C.12/GBR/CO/5 Abs. 28; ebd. (2000): a.a.O. Abs. 39; ebd. (2012a): *Concluding Observations Spain*. UN Doc. E/C.12/ESP/CO/5. Abs. 12; ebd. (2012b): *Concluding Observations New Zealand*. UN Doc. E/C.12/NZL/CO/3. Abs. 29; ebd. (2010): *Concluding Observations The Netherlands*. UN Doc. E/C.12/NL/CO/4-5. Abs. 4; Vandenhoe (2009): a.a.O. S. 52; Kämpf; Würth (2010): a.a.O. S. 8.

305 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2001d): a.a.O. Abs. 17. Vgl. auch ebd. (1991): a.a.O. Abs. 19; Khalfan (2013a): a.a.O. S. 318 f.

306 So verletze ein ODA-Missmanagement den Sozialpakt. Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (2009a): *Concluding Observations. Democratic Republic of Congo*. UN Doc. E/C.12/COD/5. Abs. 16; ebd. (1990b): a.a.O. Abs. 13; ebd. (2009d): *Concluding Observations Angola*. UN Doc E/C.12/AGO/CO/3. Abs. 4.

307 Ursprünglich wurde sogar ein höherer Prozentsatz angegeben: So empfahl die UN-Generalversammlung 1960, „*approximately 1 per cent of the combined national incomes of the economically advanced countries*” (UN Doc. GA Res. 1522 (XV) vom 15. Dezember 1960, Abs. 1) für EZ aufzuwenden. Dieses Ziel wiederholte man, als die erste und zweite Entwicklungsdekade 1961 bzw. 1970 ausgerufen wurde; später wurde es (aufgrund der Verfehlungen und Proteste seitens des Nordens) auf 0,7 reduziert. Vgl. Langford et al. (2013): a.a.O. S. 71 f. und Kap. 3.3. Vgl. auch OECD (2002): *History of the 0,7 % Target*. In: DAC Journal 3 (2002), No. 4, III-9 - III - 11, wonach das 0,7 % Ziel ursprünglich auf einer Forderung des Weltkirchenrates 1958 beruhte. Es wurde bis 1968 von allen Mitgliedern des DAC bestätigt.

308 Vgl. Langford; Coomans; Gómez Isa (2013): a.a.O. S. 110.

violation of States' obligations under international law."³⁰⁹ Zweitens scheint es der wsk-Ausschuss für geboten zu halten, dass Geber ihr Engagement auf solche Situationen ausrichten, in denen die Umsetzung der Menschenrechte besonders kritisch ist bzw. auf besonders arme Staaten.³¹⁰

2.2.4.4 Der Zivilpakt

Im Gegensatz zum Sozialpakt verpflichtet der Zivilpakt einen Vertragsstaat lediglich, seine Normen für alle Individuen „*within its territory and subject to its jurisdiction*“ sicher zu stellen (Art. 2, Abs. 1). Eine solche Einschränkung des Geltungsbereichs hinsichtlich des Staatsgebiets (*territory*) bzw. der Gerichtsbarkeit (*jurisdiction*) eines Staates ist bei einigen Menschenrechtsverträgen zu finden, die bürgerliche und politische Rechte festschreiben.³¹¹ Dies könnte darauf hindeuten, dass jene keine grenzüberschreitende Bindung entfalten bzw. Staaten für diese Rechtsgruppe Immunität genießen, sofern sie sich außerhalb ihres Staatsgebiets bzw. ihrer Jurisdiktion bewegen. Dies wird durch manch – umstrittenes – Urteil genährt.³¹²

Eine solche Lesart würde die Universalität des Menschenrechtsschutzes unterminieren, für die es notwendig ist, dass alle Beteiligten an einer Verletzung zur Verantwortung gezogen werden können; um Rechtsverletzungen andernorts

309 Human Rights Council (2009b): Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier de Schutter: The Role of Development Cooperation and Food Aid in Realizing the Right to Adequate Food: Moving from Charity to Obligation. UN Doc. A/HRC/10/5. Abs. 9.

310 So verlangte der Ausschuss zur Ernährungskrise 2008, Geber „*should prioritize assistance to States most affected by the food crisis.*“ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2008b): Statement on the World Food Crisis. UN Doc. E/C.12/2008/1. Abs. 9. Vgl. Langford et al. (2013): a.a.O. S. 111.

311 Neben dem Zivilpakt finden sich solche Klauseln bspw. in der Europäischen und Amerikanischen Menschenrechtskonvention. Sie bilden ein herkömmliches territorialbasiertes Völkerrechtsverständnis ab; jenes geht davon aus, dass sich die Pflichten eines Staates auf sein Gebiet erstrecken und sich seine Jurisdiktion auf letzteres beschränkt. Vgl. Gibney; Skogly (2010): a.a.O. S. 4.

312 Prominentes Beispiel ist der *Bankovic*-Fall von 2001, der die Verantwortlichkeit von 17 NATO-Staaten unter der EMRK für Todesfälle und Verletzungen behandelte, die durch ein Bombardement in Belgrad 1999 verursacht wurden. Der EGMR lehnte die Zulässigkeit des Falles mit der Begründung ab, dass der Schaden nicht in der EMRK Reichweite und Gerichtsbarkeit läge und die Beschuldigten keine effektive Kontrolle über die Opfer ausgeübt hätten. Zwar explizierte er nicht, dass erstere außerhalb ihres Staatsgebiets ungestraft Menschenrechte verletzen können; dies war aber *de facto* Ergebnis des Urteils. Hier zeigt sich ein schwieriges Verständnis von Jurisdiktion, das nahe legt, dass die Unterzeichner eines (regionalen) Menschenrechtsvertrages automatisch nicht verantwortlich gemacht werden können, sobald die von ihnen begangenen Verletzungen nur außerhalb dessen geografischer Reichweite liegen. Vgl. Skogly (2010): a.a.O. S. 18 ff.

zu verhindern, müßten Staaten immer dann verantwortlich sein, wenn Menschen durch ihr Handeln bzw. Unterlassen in ihren Rechten eingeschränkt sind.³¹³ Das Erfordernis der Jurisdiktion soll primär unterstreichen, dass Staaten spezielle Verantwortung gegenüber Personen haben, auf die sie besonderen Einfluss ausüben.³¹⁴ Dies impliziert aber nicht, dass Menschenrechtsschutz an nationalen Grenzen endet. Vielmehr betonen (quasi-) richterliche Organe, dass Menschenrechtsverträge mit Jurisdiktionsklauseln durchaus Pflichten über das eigene Gebiet bzw. die Gerichtsbarkeit hinaus enthalten können.³¹⁵

So hält das *Human Rights Committee* im *López Burgos vs. Uruguay*-Fall eine Zivilpakt-Interpretation für sittenwidrig („*unconscionable*“), die einer Paktpartei eine Normverletzung erlaube, die sie auf ihrem eigenen Staatsgebiet laut Pakt nicht begehen dürfe. Artikel 2 des Zivilpakts ziele primär auf Situationen, in denen es für einen Staat schwierig sei, Herrschaftsgewalt über einen Teil seines eigenen Gebietes auszuüben. Zudem sei für Jurisdiktion weniger der Ort bedeutsam, an dem die Verletzung statfinde, als vielmehr die Beziehung zwischen Staat und Individuum bei Vertragsbrüchen „*wherever they occurred*“.³¹⁶ Der Artikel impliziere keinesfalls, dass Staaten nicht für die Verletzung von Paktrechten verantwortlich seien, die sie auf anderen Gebieten begingen. Damit entschied sich der Ausschuss für eine disjunktive Betrachtung der Zivilpakt-Formulierung „*within its territory and subject to its jurisdiction*“; eine Lesart, die vom IGH, nicht jedoch von den USA (die aus Artikel 2 des Zivilpaktes folgern, dass Territorialität und Hoheitsgewalt kumulativ vorliegen müssen, um seine Anwendbarkeit zu begründen) geteilt wird.³¹⁷

An anderer Stelle argumentiert das *Human Rights Committee*, ein Paktstaat könne für die extraterritoriale Verletzung des Vertrages verantwortlich gemacht

313 Sonst bestünde die Gefahr, dass Staaten Individuen bewusst von ihrem Gebiet bzw. ihrer Gerichtsbarkeit fernhalten oder außer ihrer rechtmäßigen Kompetenz handeln, um Verantwortlichkeit zu vermeiden. Vgl. ähnlich King, Hugh (2009): The Extraterritorial Human Rights Obligations of States. In: *Human Rights Law Review*. 9:4 (2009). S.522, 536, 556; Brot für die Welt et al. (2007): a.a.O. S. 5.

314 Vgl. Den Heijer, Maarten; Lawson, Rick (2013): Extraterritorial Human Rights and the Concept of 'Jurisdiction'. In: Langford, Malcolm et al. (Hg.): a.a.O. S. 190.

315 Vgl. Skogly (2010): a.a.O. S. 11

316 Human Rights Committee (1979): *López Burgos vs. Uruguay*. UN Doc. CCPR/C/13/D/52/1973 Abs. 12. Vgl. auch Kälin; Künzli (2008): a.a.O. S. 142 f.

317 Vgl. Human Rights Committee (1979): a.a.O. Abs. 12; ebd. (2004): General Comment No. 31. The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. Abs. 10; IGH (2004): a.a.O. Abs. 111. Zwar betraf *López Burgos vs. Uruguay* die Entführung und Verhaftung von im Ausland lebenden Bürgern Uruguays durch uruguayische Sicherheitskräfte und so v.a. die Frage, inwieweit ein Staat bei seinen Bürgern, die im Ausland leben, dieselben Pflichten wie im Inland hat. Das Urteil wird aber häufig so gedeutet, dass Staaten generell nicht ohne weiteres die Freiheit und Integrität von Menschen in anderen Staaten verletzen dürfen. Vgl. Skogly (2010): a.a.O. S. 12.

werden, wenn das Risiko einer Verletzung „*a necessary and foreseeable consequence (...) judged on the knowledge the State party had at the time (...)*“³¹⁸ sei. Das hier angesprochene Element der Vorhersagbarkeit impliziert, dass staatliche Vertreter wissen (sollten), wenn sich ihr Verhalten negativ auf die Menschenrechte andernorts auswirkt; entsprechend sind *human rights impact assessments* gefordert, um ihr Verhalten *ex ante* zu analysieren.³¹⁹

Nach der bisherigen – sich erst entwickelnden, z.T. inkonsistenten – Rechtsprechung können Staaten v.a. dann verantwortlich sein, wenn sie *de jure* oder *de facto* Gewalt bzw. (effektive) Kontrolle über ein anderes Territorium bzw. Menschen im Ausland ausüben:³²⁰ „[...] *a State Party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone within the power of effective control of that State Party, even if not situated within the territory of the State Party*“.³²¹ Laut *Human Rights Committee* gilt dies unabhängig von der Nationalität betroffener Rechtsträger und „*regardless of the circumstances in which such power or effective control was obtained*“.³²² Weitere *Treaty Bodies*, die Verträge mit einer Jurisdiktionsklausel auslegen, teilen den Ansatz, dass effektive Kontrolle eines Staates über ein Gebiet selbiges ebenso wie darauf befindliche Individuen unter seine Gerichtsbarkeit bringt.³²³

Das Konzept der „effektiven Kontrolle“ bemüht auch der IGH, erstmals in seinem *Nicaragua-Fall* 1986. Im *Serbia Montenegro-Fall* sieht er alle Staaten in der Pflicht, bestimmte Menschenrechtsverletzungen unabhängig der Reichweite des sie festschreibenden Abkommens zu verhindern und zu ahnden.³²⁴ In seinem

318 Human Rights Committee (2006c): Mohammad Munaf vs. Romania. Communication No. 1539/2006 vom 21. August 2009.

319 Vgl. ähnlich Coomans (2012): a.a.O. S. 35 f.

320 Vgl. Vandenhole (2007): a.a.O. S. 86.

321 Human Rights Committee (2004): a.a.O. Abs. 10 (Hervorhebung: L.J.W.).

322 Ebd. Das *Human Rights Committee* bestätigte dies erneut, als es die restriktive Auslegung des Zivilpakts durch die USA bezüglich der Lage in Guantanamo Bay bemängelte. Es wies dabei auf die Anwendbarkeit des Paktes durch einen Unterzeichnerstaat „*with respect to individuals under its jurisdiction but outside its territory*“ hin. Human Rights Committee (2006a): Concluding Observations. United States of America. UN Doc. CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1 vom 18. Dezember 2006. Abs. 10.

323 So urteilte der mit der mit der CAT-Auslegung betraute Ausschuss, die Formulierung „*territory under [the State party's] jurisdiction*“ schließe „*all areas under the de facto control of the State party*“ ein. Committee Against Torture (2006): Conclusions and recommendations. United States of America. UN Doc. CAT/C/USA/CO/2 vom 25. Juli 2006. Abs. 15. Auch der UN-Kinderrechtsausschuss beschränkt die Jurisdiktionsklausel der CRC nicht auf das Staatsgebiet. Er folgt einem *de facto*-Ansatz, um zu ermitteln, ob Personen unter die Gerichtsbarkeit einer Vertragspartei fallen. Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. S. 47 f.

324 Allerdings handelte es sich hier um Normen der Konvention zur Vermeidung und Bestrafung von Völkermordverbrechen und damit um *erga omnes*-Regeln mit ihrem Höchstmaß an Verbindlichkeit.

Gutachten zum Bau einer Mauer in den palästinensischen Gebieten unterstrich er, der Zivilpakt sei anwendbar „in respect of acts done by a State in the exercise of its jurisdiction outside its own country“.³²⁵ Dies bekräftigt er in *Democratic Republic of Congo vs. Uganda*, nach dem Zivilpakt, CRC und Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker – die alle bürgerliche und politische Rechte enthalten – auf Handlungen Ugandas im Gebiet der Demokratischen Republik Kongo anzuwenden seien. Er ging sogar so weit, dass die Pflichten *aller* Staaten (nicht nur die von Besatzungsmächten) aus *allen* internationalen Menschenrechtsverträgen, denen sie beigetreten sind, für ihre Handlungen außerhalb des eigenen Staatsgebiets gälten. Eingeschränkt wird dies jedoch durch den Zusatz, dass sich betreffende staatliche Handlungen innerhalb der Jurisdiktion des Staates abspielen müssen.³²⁶

Auch nach Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) kann eine Vertragspartei der – ebenfalls eine Beschränkungsklausel enthaltenden – Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zur Verantwortung gezogen werden, wenn es um Handlungen mit Auswirkungen außerhalb des eigenen Gebietes geht.³²⁷ Seine Rechtsprechung ist hier jedoch nicht widerspruchsfrei.³²⁸ Die Inter-Amerikanische Menschenrechtskommission vertrat in *Armando Alejandro Jr. vs. Cuba*, dass die einem Staat unterstehenden Akteure – ob militärisch oder zivil – der extraterritorialen menschenrechtlichen Achtungspflicht unterlägen. Der Staat sei für ihr Verhalten, das Menschen andernorts beeinträchtigte, verantwortlich. Dies wird gelegentlich als *cause and effect*-Theorie bezeichnet.³²⁹ Dabei ist es ausreichend, wenn ein Staat bestimmte Personen kontrolliert; eine effektive Kontrolle des betreffenden Gebiets ist nicht zwingend nötig.³³⁰ Dies ist nah bei dem von Scheinin vertretenen *facticity creates norma-*

325 IGH (2004): a.a.O. Abs. 111 f. Unklar bleibt, ob der IGH die Anwendbarkeit des Zivilpakts nur sieht, wenn extraterritoriale Gerichtsbarkeit rechtmäßig ausgeübt wird. Vgl. King (2009): a.a.O. S. 527 f.

326 Vgl. McCorquodale; Simons (2007): a.a.O. S. 605.

327 Vgl. EGMR (1995): *Loizidou vs. Turkey*. Urteil vom 23. Mai 1995.

328 Das vielkritisierte *Bankovic*-Urteil wurde bereits erwähnt. Insgesamt scheint der EGMR extraterritoriale Gerichtsbarkeit nur in Ausnahmen anzuerkennen – nämlich, wenn ein Vertragsstaat durch effektive Kontrolle eines ausländischen Territoriums und seiner Bevölkerung die gesamte bzw. teilweise öffentliche Gewalt hat (z.B. durch Besetzung, Einladung, Zustimmung oder Billigung der Regierung dieses Gebiets). In jüngeren Fällen – *Issa vs. Turkey*, *Issak vs. Turkey*, *Pad vs. Turkey* und *Al Skeini* – hat der EGMR ein solch hohes Erfordernis nicht zur Voraussetzung gemacht und seine enge im *Bankovic*-Fall hervorgehobene Auslegung von Jurisdiktion erweitert. Vgl. King (2009): a.a.O. S. 530 ff.; Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 71.

329 Dieser Ansatz wurde vom IGH in seiner Interpretation der Genfer Konventionen und der Konvention zur Vermeidung und Bestrafung von Völkermordverbrechen aufgegriffen. Vgl. Inter-American Commission of Human Rights (1999): *Armando Alejandro Jr and Others vs. Cuba*. Case No. 11.589 vom 29. September 1999; Vandenhole (2007): a.a.O. S. 86 f.

330 Vgl. McCorquodale; Simons (2007): a.a.O. S. 603.

tivity-Ansatz, wonach „(...) *the establishment of State jurisdiction over an individual results from the contextual assessment of the factual circumstances, rather than from a quest for the essence in a normative concept of 'jurisdiction'*“.³³¹

All diese Fälle lassen eine Ausweitung staatlicher Verantwortung über das eigene Gebiet bzw. territorial begründete Gerichtsbarkeit grundsätzlich zu, und kennen damit extraterritoriale Pflichten auch bei politischen und bürgerlichen Rechten.³³² Zentral ist, ob (effektive) Kontrolle über ausländische Territorien bzw. Personen ausgeübt wird. Dies ist i.d.R. gegeben, wenn ein Staat ein fremdes Gebiet kontrolliert.³³³ Aber selbst in Situationen ohne derart weiten Einfluss scheint eine Verantwortlichkeit von Staaten möglich:³³⁴ „(...) *what is beginning to become clearer is that one or more foreign states may directly or indirectly exert sufficient control over an individual to influence his or her human rights enjoyment without that foreign state having territorial control where the individual resides.*“³³⁵ So scheinen extraterritoriale Achtungs- und ggfs. Schutzpflichten politischer und bürgerlicher Rechte mit Blick auf Personen außerhalb des eigenen Staatsgebiets, aber innerhalb der eigenen Kontrolle, zu bestehen.

Neben der Frage, wo die Grenze zwischen Kontrolle und reinen Nebenefekten für Menschen im Ausland verläuft, besteht Klärungsbedarf, ob erstere rechtlich zu begründen ist oder auch faktisch sein kann.³³⁶ *De facto*-Kontrolle – etwa i.S. der *cause and effect*-Theorie der Inter-Amerikanischen Menschen-

331 Scheinin, Martin (2013): Just Another Word? Jurisdiction in the Roadmaps of State Responsibility and Human Rights. In: Langford et al. (Hg.): a.a.O. S. 212.

332 Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. S. 49; Skogly (2010): a.a.O. S. 16.

333 „Activities of the controlling State may obviously have a notable impact on the persons residing there, and the very fact that a State is 'in control' logically implies that the State has it, at least to some extent, within its abilities to ensure the human rights of persons living there. Moreover, to consider the State not bound to respect human rights in that territory could result in the creation of a human rights vacuum, because the original sovereign will normally have become unable to fulfil his or her function as human rights guarantor in the territory.“ Den Heijer; Lawson, (2013): a.a.O. S. 172.

334 Nach einem komparativen Vergleich der *opinio iuris* diverser Menschenrechtsorgane identifizieren Den Heijer und Lawson v.a. zwei Ansätze: „Under the first approach, the requirement of 'jurisdiction' is understood as embodying nothing more (and nothing less) than just any exercise of State authority, whereas under the second approach the concept of 'jurisdiction' is conceived as giving expression to some predefined relationship between the State and the individual, other than the alleged human rights violation itself, which must exist for the State's human rights obligations to become engaged.“ Ebd. S. 172 f.

335 Gibney; Skogly (2010): a.a.O. S. 4.

336 King hält die Sprache von IGH und Human Rights Committee hier für uneindeutig. Anders urteilen den Heijer und Lawson: „[T]he various monitoring bodies have all confirmed that human rights protection should be based on the tenet that the *de facto* activity gives rise to *de jure* responsibilities.“ Den Heijer, Maarten; Lawson, Rick (2013): a.a.O. S. 181 f. Vgl. King (2009): a.a.O. S. 526 ff.

rechtskommission – könnte relevant für EZ sein: So ließe sich argumentieren, dass diese durch Geber vorliegt, wenn sie – wie mitunter in Entwicklungsländern – einen hohen Anteil des nationalen Haushalts stellen bzw. von ihnen maßgeblich gesteuerte wirtschaftliche und politische Reformen stark auf die lokale Situation wirken.³³⁷ Hier kann die Inanspruchnahme von Menschenrechten abhängiger von externen Akteuren als der heimischen Regierung sein; die Situation könnte insofern einem *decisive influence*-Test genügen, wie in der IGH in *Ilascu and Others vs. Moldavia and Russia* als (Minimal-)Alternative zum *effective control*-Standard diskutiert.³³⁸ Sie ließe sich zudem u.U. mit einer Lage gleichsetzen, in der das Kontrolle oft gesehen wird; nämlich mit einer Lage, in der ein Regime ohne die Unterstützung des anderen nicht überleben kann.³³⁹ Problematisch ist jedoch, dass der Empfängerstaat EZ-Leistungen i.d.R. zustimmt, und externe EZ-Akteure häufig eher eine beratende bzw. unterstützende Funktion einnehmen.³⁴⁰ Insofern ist der Hilfe leistende Staat also zumindest nicht der einzige Akteur, dem Verantwortung zukommen müsste.³⁴¹ Weiter stellt sich die Frage, inwieweit Geber dann überhaupt noch willens wären, ein substantielles EZ-Engagement einzugehen.

Allerdings werden meist ohnehin hohe Anforderungen an das Vorliegen von Kontrolle gestellt und so für EZ wenig relevante Situationen angesprochen (wie militärische Herrschaft bzw. Besetzung, wo ein Staat ein anderes Gebiet auf

337 Khalfan spricht gar von Zwang und hält Geber u.U. vollverantwortlich für Rechtsverletzungen durch von ihnen vorangetriebene Reformen. Vgl. Khalfan (2013a): a.a.O. S. 304 f.

338 *Ilascu and Others vs. Moldavia and Russia* (2004) insinuiert, dass neben Hoheitsgewalt über fremdes Territorium auch wirtschaftliche und politische Unterstützung für Staatenverantwortung ausreichend ist. Hier geht es also eher um *existential influence* anstatt um Kontrolle. Dieser Ansatz scheint das IGH *Genocide*-Urteil (2007) zu bestätigen. Vgl. Narula (2013): a.a.O. S. 143 f.; Kälén; Künzli (2008): a.a.O. S. 146.

339 Narula plädiert für einen *effective economic control*-Standard, der Kontrolle sieht, wenn Staaten „*effective economic control over economic policies or markets outside their territories*“ ausüben. Dies dürfte auf Entwicklungsländer mit schwacher Wirtschaft(-spolitik) zutreffen. Als „*notable departure from current interpretations of jurisdiction in international law*“ führe dies aber zu provokativen Fragen. Narula (2013): a.a.O. S. 125. Coomans macht es „*von der Sachlage*“ abhängig, ob der Einfluss der Geber auf von einem Projekt betroffene Rechtsträger als Ausübung tatsächlicher Macht über Personen bzw. das Empfängerland gelten kann. Vgl. Coomans (2012): a.a.O. S. 34.

340 Inwieweit die Zustimmung des Nehmerlandes zu Geber-Aktivitäten stets auf Freiwilligkeit beruht, ist durchaus diskussionswürdig. Nach Dann kann ein Zwangselement bei der Vereinbarung von EZ-Interventionen nicht kategorisch ausgeschlossen werden. So sind die Spielräume wirtschaftlich schwacher Staaten, Verträge über ODA abzulehnen bzw. nach ihren Präferenzen zu gestalten, gering. Sie werden auch durch das Entwicklungsverwaltungsrecht (z.B. durch allgemeine Geber-Regelungen) beschränkt. Vgl. Dann (2010): a.a.O. S. 242 f.; Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 69; Kap. 6.3.

341 Ähnlich wie in anderen Rechtsbereichen ist eine Differenzierung zwischen Akteuren – und eine Teilung von Verantwortlichkeiten – aber möglich. Vgl. Skogly (2013): a.a.O. S. 239 ff., S. 258.

regierungsähnliche Weise verwaltet bzw. Personal- und Territorialhoheit ausübt, die im EZ-Kontext nicht vorliegt).³⁴² Dennoch vertreten manche, dass für Zivilpakt-Garantien zumindest die extraterritoriale Achtungspflicht einschränkungs-frei gelte, d.h. unabhängig davon, ob Staaten Kontrolle über ein fremdes Gebiet oder betroffene Personen ausüben. Sie begründen dies u.a. damit, dass jene eine Unterlassungspflicht und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen bzw. dem Völker-gewohnheitsrecht zuzuordnen sei: „Jede andere Interpretation (...) würde die völkerrechtliche Verantwortung von Staaten für Menschenrechtsverletzungen *ad absurdum* führen.“³⁴³ Eine extraterritoriale Schutz- und Gewährleistungspflicht ohne effektive Kontrolle über das in Rede stehende Gebiet wird dagegen i.d.R. nicht gesehen, auch wenn dies aus Sicht der weltweiten Umsetzung von Men-schenrechten sinnvoll ist und Anzeichen bestehen, dass sich die Rechtsprechung hier weiterentwickelt: „*It transpires from the evolving judgments of the views of the I[nternational] C[ourt of] J[ustice], the E[uropean] C[ourt] of H[uman] R[ights] and UN treaty-monitoring bodies that the paradigm is upheld, either in fact or in principle, that the State should always be guided by the human rights to which it has bound itself.*“³⁴⁴

Insgesamt gehört das Konzept der Jurisdiktion zu den umstrittensten Aspek-ten extraterritorialer Staatenpflichten.³⁴⁵ Entsprechend wurden Jurisdiktionsklauseln oft herangezogen, um die grenzüberschreitende Bindung von Staaten an bürgerliche und politische Rechte zu verneinen bzw. stark zu limitieren.³⁴⁶ Dies

342 Vgl. Skogly (2010): a.a.O. S. 18; Vandenhole (2009): a.a.O. S. 49; Kälin; Künzli (2008): a.a.O. S. 147; Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 70. Generell scheint das Maß extraterritorialer Pflichten zu steigen, je stärker die Kontrolle über ausländische Personen und Gebiete ist. Vgl. King (2009): a.a.O. S. 536 ff.

343 Nowak, Manfred; Birk, Moritz; Stippel, Jörg (2012): Das absolute Folterverbot aus extraterritorialer Perspektive. In: Zeitschrift für Menschenrechte. Jahrgang 6 2012, Nr. 2. S. 9. Vgl. auch ebd. S. 15, 26 und die Position von Skogly und Künnemann, zit. bei Weber (2009): a.a.O. S. 19.

344 Den Heijer; Lawson (2013): a.a.O. S. 191. Vgl. ebd. S. 182 ff. und die EGMR-Fälle *Treska vs. Albania and Italy*; *Manoilescu and Dobrescu vs. Romania and Russia*; *Stephens vs. Cyprus, Turkey and the UN*.

345 Vgl. Gibney; Skogly (2010): a.a.O. S. 4

346 Der Vollständigkeit halber sei bemerkt, dass auch das Konzept der Staatenverantwortlichkeit u.U. für grenzüberschreitende Verletzungen von (bürgerlichen und politischen) Menschenrechten relevant sein kann: Staatenverantwortlichkeit besteht, wenn ein Staat völkerrechtswidrig agiert, d.h. einen „*internationally wrongful act*“ begeht und eine völkerrechtliche Pflicht bricht (Ausgangspunkt ist also eine „Verletzung“, keine „Obligationen“-Perspektive, wie sie diese Arbeit wählt). Internationale Menschenrechtsverträge enthalten völkerrechtliche Pflichten. Damit ließe sich das Konzept prinzipiell auf Brüche (extraterritorialer) menschenrechtlicher Pflichten anwenden. Jedoch wird es hier selten evoziert. Dies mag daran liegen, dass sich der Fokus auf den verletzten Staat, weniger auf individuelle Opfer, richtet. Nach IGH-Auslegung ist auch das Konzept der „Beihilfe“, das die ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit auch kennen, schwer anwendbar: Zwar ist ein Staat (mit-)verantwortlich, wenn er einem anderen bei einem völker-

hätte erhebliche Auswirkungen auf unsere Untersuchungsfrage, welchen Normen (Geber-)Staaten in ihrem entwicklungspolitischen Handeln verpflichtet sind. Allerdings steht dies im Widerspruch zur dargelegten Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte (Kap. 2.2.2). Neuere Menschenrechtsverträge, die wsk-Rechte *wie* bürgerliche und politische Rechte umfassen, wählen einen zunehmend progressiven Ansatz in Bezug auf extraterritoriale Staatenpflichten. Dies wird nachfolgend zu zeigen sein.

2.2.4.5 Die Kinderrechtskonvention

Die CRC von 1989 betont nicht nur die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit, um die mit ihr festgeschriebenen Rechte umzusetzen und die Lebensbedingungen von Kindern zu verbessern. Sie weist diesbezüglich auch auf die speziellen Bedarfe der Entwicklungsländer hin (Präambel). Verschiedene spezifische Pflichten untermauern die wiederkehrende Bezugnahme des Vertrages auf dieses Thema.³⁴⁷ So lautet sein vierter Artikel – in offenkundiger Ähnlichkeit zu Artikel 2, Absatz 1 des Sozialpakts:³⁴⁸ „*State Parties shall undertake appropriate legislative, administrative, and other measures for the implementation of rights recognized in the present Convention. With regard to economic, social and cultural rights, States Parties shall undertake such measures to the maximum extent of their available resources and, where needed, within the framework of international cooperation.*“

rechtswidrigen Akt hilft bzw. ihn unterstützt (Art. 16), jedoch nur, solange dies *absichtlich* geschieht. Der IGH legt dieses Erfordernis so restriktiv aus, dass es letztlich „effektiver Kontrolle“ gleichkommt. Dies nimmt dem Konzept, das selten im Völkerrecht (mit Ausnahme des internationalen Strafrechts) Anwendung findet, seine Bedeutung. Vgl. Gibney; Skogly (2010): a.a.O. S. 4 f.; Skogly (2013): a.a.O. S. 246 f. Für eine eingehendere Betrachtung des Konzepts, das einen separaten Diskussionstrang bildet und hier nicht näher besprochen werden kann, vgl. Scheinin (2013): a.a.O. S. 212 ff.; Dann (2010): a.a.O. S. 255 ff.; Skogly (2013): a.a.O. S. 240 ff.; Vandenhole, Wouter (2013): Extraterritorial Human Rights Obligations: Taking Stock, Looking Forward. In: European journal of Human Rights. 2013/5. S. 830 ff.

347 In seiner Analyse der *travaux préparatoires* zur CRC bemerkt Vandenhole, dass die Passagen zur internationalen Unterstützung während der Kodifizierung nicht sonderlich kontrovers waren. Zwar zögerten die USA – v.a. hinsichtlich eines Passus zur internationalen Kooperation mit dem Ziel der Entwicklung – zunächst. Dies ist jedoch zugleich ein deutlicher Hinweis, dass die beteiligten Staaten davon ausgingen, dass die Bestimmungen zur internationalen Zusammenarbeit verbindlich sein soll(t)en. Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. . 29 ff.; Skogly (2010): a.a.O. S. 10; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 17.

348 Im Unterschied zum Sozialpakt enthält die CRC aber eine Jurisdiktionsklausel. Diese ist aber weniger umfassend („*within their jurisdiction*“) als im Zivilpakt („*within a State's territory and subject to its jurisdiction*“). Zudem enthält der nachfolgend zitierte Art. 4 keinen Bezug zu Jurisdiktion bzw. Staatsgebiet. Vgl. Kap. 2.2.4.4.

Im Vertrag finden sich zahlreiche weitere Hinweise, dass internationale Kooperation für die Verwirklichung seiner Normen nötig ist; einige davon fokussieren erneut auf die Bedarfe des Südens bzw. auf die EZ: Hierzu gehören Artikel 23, Absatz 4 (Förderung behinderter Kinder), Artikel 24 Absatz 4 (Recht der Kinder auf den bestmöglichen Gesundheitszustand) und Artikel 28 Absatz 3 (Recht auf Bildung).³⁴⁹ Dabei werden jedoch keine speziellen Pflichtenträger expliziert.³⁵⁰

Dies ändert sich in den CRC-Zusatzprotokollen: Das Zusatzprotokoll zum Schutz der Kinder in bewaffneten Konflikten von 2000 zählt – neben technischer Unterstützung – explizit die Gewährleistung finanzieller Hilfe auf, um seine Bestimmungen umzusetzen (Art. 7, Abs. 1). Dabei werden die dazu fähigen Staaten in die Pflicht genommen: „*State parties in a position to do so shall provide such assistance through existing multilateral, bilateral or other programmes, or inter alia, through a voluntary fund*“ (Art. 7, Abs. 2, Hervorhebung: L.J.W.).³⁵¹ Damit sind unzweifelhaft die Länder des globalen Nordens angesprochen, wenngleich die Formulierung freilich vage ist.³⁵²

Nach dem zweiten Zusatzprotokoll gegen Kinderhandel, -prostitution und -pornographie, ebenfalls von 2000, sollen Staaten Schritte unternehmen, um bei „*prevention, detection, investigation, prosecution and punishment*“ von diesbezüglichen Straftaten zu kooperieren (Art. 10, Abs. 1). Es spricht damit eine extraterritoriale Schutzpflicht an.³⁵³ Darüber hinaus heißt es: „*State parties shall promote the strengthening of international cooperation in order to address the root causes, such as poverty and underdevelopment, contributing to the vulnerability of children to the sale of children, child prostitution, child pornography and child sex tourism*“ (Art. 10, Abs. 3). So sei von hierzu fähigen Staaten³⁵⁴ technische, finanzielle und andere Unterstützung mittels multilateraler, regiona-

349 Weitere einschlägige Artikel zur internationalen Zusammenarbeit sind: Art. 7 Abs. 2 (Geburtsregister, Name, Staatsangehörigkeit), Art. 11 Abs. 2 (rechtswidrige Verbringung von Kindern ins Ausland), Art. 17 Abs. 2 (Zugang zu Information), Art. 21 (e) (Adoption), Art. 22 Abs. 2 (Flüchtlingskinder), Art. 27 Abs. 4 (angemessene Lebensbedingungen), Art. 34 (Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung und Missbrauch), Art. 35 (Maßnahmen gegen Entführung und Kinderhandel) und Art. 45 (Mitwirkung der Organe der UN). Für eine eingehende Betrachtung vgl. Vandenhoe (2009): a.a.O. S. 26 ff.

350 Allerdings werden hinsichtlich der Operationalisierung der CRC die UN, UNICEF, die UN-Sonderorganisationen und andere UN-Organe genannt (Art. 45).

351 Vgl. auch die Präambel des Protokolls, in der sich die Staaten von der Notwendigkeit, zu seiner Umsetzung die internationale Zusammenarbeit zu stärken, „überzeugt“ (*convinced*) zeigen.

352 Vgl. Vandenhoe (2009): a.a.O. S. 38 f.

353 Vgl. Langford, Malcolm et al. (2013): Introduction. An Emerging Field. In: Ders. (Hg.): Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope Of Economic, Social and Cultural Rights In International Law. Cambridge. S. 20.

354 Im Wortlaut wird hier erneut die Formulierung „*in a position to do so*“ verwendet.

ler, bilateralen und anderer Programme zu leisten (Art. 10, Abs. 4). Indem damit Armut und Unterentwicklung als Ursachen für die Verletzbarkeit von Kindern ausgemacht werden, denen durch stärkere internationale Zusammenarbeit entgegen zu wirken ist, bekennen sich die Unterzeichner im operativen Vertragsteil zu einer gemeinsamen Verantwortung konkret für Entwicklung.³⁵⁵ Wenngleich der Passus „*promote the strengthening*“ nicht besonders stark ist und das Maß der extraterritorialen Pflichten, besonders hinsichtlich der Finanziellen Zusammenarbeit, in beiden Protokollen nicht näher definiert wird, ist die Verabschiedung der Bestimmungen doch beachtlich. Nicht unerheblich ist weiter, dass kein Staat, der der CRC – als der am häufigsten ratifizierten UN-Menschenrechtskonvention – und ihren Protokollen beigetreten ist, einen Vorbehalt bezüglich der Klauseln zu internationaler Kooperation eingelegt hat.

Entsprechend hat der die CRC auslegende UN-Kinderrechtsausschuss mehrfach von einer „*shared responsibility between the developed and the developing countries*“³⁵⁶ gesprochen. Er sieht die Umsetzung dieses Vertrages als „*cooperative exercise for the States of the world*“,³⁵⁷ wie er unter Bezug auf Artikel 4 der CRC und Artikel 55 f. der UN-Charta³⁵⁸ deutlich macht:³⁵⁹ „*When States ratify the Convention, they take upon themselves obligations not only to implement it within their jurisdiction, but also to contribute, through international cooperation, to global implementation (...)*“³⁶⁰ An anderer Stelle bejaht er extraterritoriale Achtungs- und Schutzpflichten und deutet eine Gewährleistungspflicht an: „*States parties must respect and protect economic, social and cultural rights of children in all countries with no exceptions, and take all possible measures to fulfil these rights – whenever they are in a position to do so – through development cooperation*“ (Hervorhebung: L.J.W.).³⁶¹ Zudem hat er die Länder des Nordens aufgerufen, ihre internationale Zusammenarbeit zu stärken,

355 Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. S. 37 f.

356 Committee on the Rights of the Child (2007): Report on the Day of General Discussion on Resources for the Rights of the Child – Responsibility of States. 21 September 2007. Abs. 51.

357 Ebd. (2003): General Comment No. 5. General Measures of Implementation for the Convention of the Rights of the Child. UN Doc. CRC/GC/2003/5. Abs. 60.

358 Vgl. Kap. 2.1.1 und Kap. 2.2.4.1.

359 Jedoch berücksichtigt der Ausschuss das Thema nicht durchgehend und systematisch; in seinen Empfehlungen an die Staaten wurde es laut Vandenhole überraschend selten adressiert. Ähnlich kritisiert Skogly, dass sich der Ausschuss mit der internationalen Zusammenarbeit als Teil der CRC-Pflichten bislang unzureichend beschäftigt habe. Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. S. 26, 33 f., 42; Skogly (2010): a.a.O. S. 10.

360 Ebd. Abs. 7. Vgl. auch ebd. Abs. 60. Vandenhole zufolge relativiert diese Auslegung nicht zuletzt die Jurisdiktionsklausel der CRC: „*If there exists an obligation to contribute to global implementation regardless of jurisdiction, certainly obligations ensuing from the exercise of jurisdiction, albeit extraterritorial, cannot be excluded.*“ Vandenhole (2009): a.a.O. S. 48.

361 Committee on the Rights of the Child (2007): a.a.O. Abs. 51.

anderen Ländern technische Hilfe zur CRC-Umsetzung bereit zu stellen und internationale ODA-Zielgrößen einzuhalten. Die Geber sollen auch Rechenschaft darüber ablegen, welcher Prozentsatz der Hilfe für Kinderrechte aufgewandt wird.³⁶² Dabei nennt er – analog zum wsk-Ausschuss – das Ziel, mindestens 0,7 % des BNE für ODA aufzuwenden;³⁶³ eine Forderung, die er in seinen *Concluding Observations* zu den Staatenberichten an verschiedene – wenn auch nicht systematisch an alle – Länder des globalen Nordens wiederholt hat.³⁶⁴ Damit scheint er eine extraterritoriale *fulfil-provide* Pflicht anzusprechen. Gleichzeitig mahnt der Kinderrechtsausschuss – den vierten CRC-Artikel auslegend – die Entwicklungsländer, sich um internationale Hilfe zu bemühen, wenn sie die Vertragsnormen trotz Einsatz des „*maximum extent*“³⁶⁵ ihrer verfügbaren Ressourcen nicht eigenständig erfüllen können.³⁶⁶

Da EZ-Maßnahmen so von den (zum Ausdruck gebrachten) Bedarfen der Länder des Südens wie vom Vermögen des Nordens abhängen, jene zu erbringen, ergibt sich zwar keine allgemeine, undifferenzierte Pflicht zur EZ.³⁶⁷ Sobald ein Staat aber einen anderen durch EZ unterstützt, bestehen laut Ausschuss Anforderungen an deren qualitative Ausgestaltung: So haben Geber die Rechte von Kindern in anderen Staaten zu achten, ihrer Arbeit einen rechtsbasierten Ansatz zu Grunde zu legen und ein *Mainstreaming* von Kinderrechten in Entwicklungs-vorhaben zu betreiben.³⁶⁸ Damit sind Vorgaben angesprochen, die sich aus der

362 Vgl. ebd. (2003): a.a.O. Abs. 61, 63; Vandenhole (2009): a.a.O. S. 26.

363 Vgl. Kap. 2.2.4.3.

364 So hat er Anstrengungen von Gebern, Hilfe bereit zu stellen und ODA-Quoten anzuheben, gelobt, während er jene kritisiert hat, deren Quote gesunken bzw. weit von dem 0,7% Ziel entfernt ist. Zudem hat er Gebern empfohlen, ihre internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Unterstützung für verletzliche Gruppen wie Kinder auszubauen. Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. S. 42 ff.

365 Committee on the Rights of the Child (2003): a.a.O. Abs. 7.

366 In manchen *Concluding Observations* hält er Entwicklungsländer auch an sicherzustellen, dass bei Verhandlungen mit Gebern Kinderrechte berücksichtigt werden. Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. S. 41, 45 f.

367 Vandenhole verweist hier v.a. auf die *General Comments* zu Gesundheit und Bildung, die keine eindeutige Pflicht zum Leisten von EZ festschreiben, sondern qualitative Anforderungen an bestehende EZ. Dies deckt sich mit den *Concluding Observations* des Ausschusses. Auch sein *General Comment* zu Kindern mit Behinderung folgt diesem Ansatz grundsätzlich, obgleich die internationale Gemeinschaft darin doch aufgefordert wird, eine (verstärkte) Mobilisierung von (finanziellen) Ressourcen zu prüfen. Vandenhole vertritt wie viele Völkerrechtler, dass der CRC-Wortlaut eine allgemeine extraterritoriale Gewährleistungspflicht wohl auch nicht rechtfertigt. Anderer Ansicht ist Skogly, nach der Art. 4 CRC positive Pflichten zur extraterritorialen Umsetzung von wsk-Rechten beinhaltet. Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. S. 42, 44, 46, 61; Skogly (2010): a.a.O. S. 10; Committee on the Rights of the Child (2006): General Comment No. 9. The Rights of Children with Disabilities. UN Doc. CRC/C/GC/9. Abs. 22.

368 Vgl. Committee on the Rights of the Child (2003): a.a.O. Abs. 60 ff.; Vandenhole (2009): a.a.O. S. 23 ff.

extraterritorialen Achtungspflicht ergeben. Weiter sind Geber aufgefordert, die Entwicklungsländer mittels ihrer EZ bei der Umsetzung der CRC zu unterstützen; dabei besonders auf verletzbare Gruppen zu fokussieren; eine Prüfung ihrer EZ vorzunehmen „*in order to assess the possibility of giving more emphasis to the social sectors*“³⁶⁹ sowie die Normen der CRC als auch seine eigenen Empfehlungen als Richtschnur der Zusammenarbeit zu nutzen.³⁷⁰

2.2.4.6 Die Behindertenrechtskonvention

Die BRK von 2006 normiert die internationale Zusammenarbeit noch ausführlicher:³⁷¹ Zunächst enthält sie keine Jurisdiktionsklausel.³⁷² Artikel 4 Absatz 2 verlangt – analog zu Artikel 4 der CRC und Artikel 2 Absatz 1 des Sozialpakts – den Unterzeichnern Maßnahmen ab, die auf die progressive Umsetzung der vertraglich verankerten wsk-Rechte zielen „*to the maximum extent of its available resources and, where needed, within the framework of international cooperation*“. Hervorzuheben ist Artikel 32, der ausschließlich der internationalen Zusammenarbeit gewidmet ist: „*States Parties recognize the importance of international cooperation and its promotion, in support of national efforts for the realization of the purpose and objectives of the present Convention, and will undertake appropriate and effective measures in this regard, between and among States and, as appropriate, in partnership with relevant international and regional organizations and civil society, in particular organizations of persons with disabilities*“ (Art. 32, Abs. 1, Hervorhebung: L.J.W.). Eine Pflicht zur Ko-

369 Committee on the Rights of the Child (1995b): Concluding observations of the Committee of the Rights of the Child: Italy. UN Doc. CRC/C/15/Add. 41. Abs. 19.

370 Vgl. z.B. ebd. (2005): Concluding observations of the Committee of the Rights of the Child: Sweden. UN Doc. CRC/C/15/Add. 248. Abs. 17; ebd. (1998): Concluding observations of the Committee of the Rights of the Child: Ireland. UN Doc. CRC/C/15/Add. 85. Abs. 27; ebd. (1995a): Concluding observations of the Committee of the Rights of the Child: Denmark. UN Doc. CRC/C/15/Add.33. Abs. 19; ebd. (1993): Concluding observations of the Committee of the Rights of the Child: Sweden. UN Doc. CRC/C/15/Add.2. Abs. 10.

371 Dies erscheint noch bedeutsamer, wenn man bedenkt, dass es während der BRK-Kodifizierung durchaus schwierig war, einen Konsens zu erreichen: Zwar betonten alle Beteiligten grundsätzlich die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit. Dennoch war lange umstritten, ob die BRK sich überhaupt auf selbige beziehen, geschweige denn einen spezifischen Absatz enthalten sollte; die Entscheidung darüber wurde mehrmals vertagt. Später wurde zwischen Nord und Süd intensiv über die Definition des Begriffs diskutiert: Während erstere primär den Einzelstaat für die Umsetzung von Menschenrechtsverträgen in der Pflicht sahen, betonten letztere auf das unterschiedliche Entwicklungsniveau der Staaten verweisend die geteilte (*shared*) Verantwortung; diese verlange, nationale Bemühungen zur Pakt-Umsetzung durch internationale Zusammenarbeit zu komplementieren. Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. S. 55 ff.

372 Eine solche findet sich allerdings im BRK-Fakultativprotokoll (Art. 1) zur Individualbeschwerde.

operation für *Entwicklung* ist damit zwar nicht expliziert, ergibt sich aber dadurch, dass EZ i.d.R. als Teil der internationalen Zusammenarbeit gilt.³⁷³

Nach Artikel 32, Absatz 2 ist davon unbenommen, dass jeder Vertragsstaat seine eigenen, mit der BRK eingegangenen Pflichten erfüllen muss (diese Formulierung sollte der Besorgnis mancher Staaten entgegen wirken, dass sich ärmere Länder allein auf die Freigabe externer Mittel konzentrieren bzw. sich durch Artikel 32 von den eigenen Pflichten entbunden fühlen könnten).³⁷⁴ Dadurch können unzureichende Fortschritte bei der BRK-Umsetzung nicht (ausschließlich) mit fehlender externer Hilfe gerechtfertigt werden. Gleichzeitig verpflichtet der oben zitierte erste Absatz durch seine Formulierung „*will undertake (...) measures*“ zu extraterritorialem Handeln.³⁷⁵ Artikel 32 enthält eine (nicht abschließende) Liste mit geeigneten und effektiven Maßnahmen, die in diesem Rahmen zu ergreifen sind: Sie umfasst u.a. Technologietransfer; internationale Entwicklungsprogramme, die inklusiv und Menschen mit Behinderung zugänglich sind; Zusammenarbeit im Forschungsbereich und technische und ökonomische Unterstützung (Art. 32, Abs. 1 a-d).

Das die BRK auslegende *UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities* (BRK-Ausschuss) hat in seinen *Reporting Guidelines* für das Staatenberichtsverfahren die Pflichten exemplarisch spezifiziert, die sich aus Artikel 32 ergeben: Danach sind EZ-Maßnahmen partizipativ zu gestalten und v.a. die Rechte benachteiligter Gruppen zu berücksichtigen; die Umsetzung menschenrechtlicher Pflichten vorrangig zu behandeln und menschenrechtliche Vorgaben in EZ-Vorhaben querschnittsmäßig zu verankern. Zudem soll über die Mittelverwendung Rechenschaft abgelegt werden. Dies beinhaltet, das entwicklungspolitische Vorgehen transparent zu gestalten. Der Ausschuss legt damit einen besonderen Fokus auf den *Entwicklungsprozess*.³⁷⁶

373 Dies wird durch Sozialpakt-Passagen (Art. 2, Abs. 1; Art. 23) unterstützt. Vgl. z.B. Skogly (2010): a.a.O. S. 10; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 4; Vandenhoe (2009): a.a.O. S. 24; Langford (2013): a.a.O. S. 74 und Prinzip 33 der *Maastricht Principles* von 2011. Eine Unterscheidung zwischen internationaler Zusammenarbeit, die rechtlich verpflichtend sei, und EZ, die dies nicht sei, – wie sie Riedel vorschlägt – erscheint wenig überzeugend. Sie wirkt eher politisch-strategisch motiviert (so könnte mit dem Vorschlag die Hoffnung verbunden sein, den anhaltenden Widerstand des Nordens gegen extraterritoriale Staatenpflichten zu umgehen, da sich selbiger v.a. gegen die damit i.d.R. verbundene Festschreibung einer rechtlichen Pflicht zu EZ richtet). Vgl. Human Rights Committee (2006b): Report of the Open-ended Working Group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights on its third session. UN Doc. E/CN.4/2006/47. Abs. 88.

374 So befürchtete die EU, manche Staaten könnten Art. 32 nutzen, um fehlende Eigenanstrengungen zu entschuldigen. Vgl. Skogly (2010): a.a.O. S. 11; Vandenhoe (2009): a.a.O. S. 58.

375 Vgl. Langford; Coomans; Gómez Isa (2013): a.a.O. S. 81.

376 Vgl. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2009): Guidelines on Treaty-specific Document to be Submitted by States Parties under Article 35, Paragraph 1, of the

Stein, Mc Clain-Nhlapo und Lord schlussfolgern, dass die BRK insgesamt „*holistically weaves together human rights and development in the context of poverty reduction for persons with disabilities worldwide.*“³⁷⁷ Zweifelsohne ist die Annahme eines diesbezüglichen eigenständigen Artikels in einem universellen Menschenrechtsvertrag ein wichtiger Schritt, um extraterritoriale (Gewährleistungs-) Pflichten anzuerkennen: „*Although the extent of such action is obviously limited by the availability of resources, as outlined in Article 4, th[e] wording of Article 32 does perhaps reflect a current State consensus on the current nature of positive extraterritorial obligations.*“³⁷⁸ Dies gilt umso mehr, als dass die BRK von den meisten Staaten des Nordens ratifiziert wurde. Bemerkenswert ist auch die Einigkeit von Nord und Süd hinsichtlich der in der BRK enthaltenen Pflicht, durch Mainstreaming der Rechte von Menschen mit Behinderung sicherzustellen, dass sie in (internationalen) Entwicklungsvorhaben nicht verletzt werden; eine Vorgabe, die der (extraterritorialen) Achtungspflicht entspricht und darauf deutet, dass sich zumindest bezüglich Situationen, in denen bereits EZ geleistet wird, ein Konsens der Staatengemeinschaft mit Blick auf ihre qualitativen Anforderungen herausbildet, der auch Geber bindet.³⁷⁹

2.2.4.7 Allgemeine Völkerrechtslehre und jüngste Entwicklungen

Wie gezeigt wurde, enthalten die internationalen Menschenrechtsverträge³⁸⁰ eindeutige Hinweise auf extraterritoriale Staatenpflichten; die UN-(Vertrags-) Organe stellen in ihrer Auslegungsarbeit derselben Bezüge zu Entwicklung(spolitik) her. Dennoch sind solche Pflichten in der (deutschsprachigen) Völkerrechtslehre wenig anerkannt.³⁸¹ Zwar weist man häufig auf mangelnde technische und finanzielle Fähigkeiten der Entwicklungsländer hin, (wsk-)Rechte um-

Convention on the Rights of Persons with Disabilities. UN Doc. CRPD/C/2/3; Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 77 f., 87.

377 Zit. bei Langford; Coomans; Gómez Isa (2013): a.a.O. S. 81.

378 Ebd. S. 82.

379 Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. S. 57 ff.

380 Gleiches gilt für regionale Menschenrechtskonventionen. Vgl. Kämpf; Würth (2010): a.a.O. S. 6.

381 So schreibt Herdegen in seinem Standardwerk zum Völkerrecht, dass der Heimatstaat als Adressat der Menschenrechte i.d.R. die vollständige Verantwortung habe, diese auf seinem Gebiet umzusetzen. Nur in absoluten Extremfällen – als Beispiel nennt er Naturkatastrophen – könne sich die Staatengemeinschaft aus *moralischen* Erwägungen für die Opfer engagieren. Eine *rechtliche* Pflicht scheint er nicht zu sehen. Vgl. Herdegen (2006): a.a.O. und die Bewertung Herdegens bei Tomuschat (2008): a.a.O. S. 97 f. Insofern teile ich die Position von Hamm et al., extraterritoriale Staatenpflichten seien „*unbestritten*“ und entsprächen lediglich nicht der Staatenpraxis, nicht. Vgl. Hamm; Scheper; Weber (2010): a.a.O. S. 209.

zusetzen. Hierbei wird aber i.d.R. kein Zusammenhang zur Verantwortung anderer Nationen gesehen.³⁸²

Inzwischen setzen sich jedoch eine zunehmende Zahl Gelehrter (v.a. aus dem nordeuropäischen und z.T. anglo-sächsischen Raum) sowie zivilgesellschaftliche Organisationen für die Anerkennung extraterritorialer Staatenpflichten ein. Beachtlich ist die Verabschiedung der *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic Social and Cultural Rights* im Jahr 2011 als ein von Menschenrechtsexperten verfasster Sozialpakt-Kommentar.³⁸³ Mit der Initiative sollte der normative Rahmen extraterritorialer Pflichten klar definiert, ihre Anwendung durch UN (*Treaty*) Bodies und gerichtliche Organe gefördert sowie das Bewusstsein für Art und Umfang solcher Pflichten gestärkt werden.

Obwohl die *Maastricht Principles* sich meist auf wsk-Rechte beziehen und z.T. die herkömmliche Aufteilung in „Rechtsgenerationen“ reproduzieren – was ihnen Kritik eingebracht hat³⁸⁴ – basieren sie doch auf der Annahme, dass Staaten territoriale und extraterritoriale Pflichten mit Blick auf bürgerliche, kulturelle, wirtschaftliche, politische und soziale Menschenrechten haben.³⁸⁵ In Anlehnung an das Jurisdiktions-Konzept unterscheiden sie drei Situationen, in denen wsk-Rechte extraterritorial zu achten, zu schützen und zu gewährleisten sind (Prinzip 9):³⁸⁶

382 Vgl. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 47. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet die Arbeit des Deutschen Instituts für Menschenrechte, vgl. v.a. Kämpf; Winkler (2012): a.a.O.

383 Er steht in Tradition der *Limburg Principles* zur Sozialpakt-Umsetzung von 1986 und den *Maastricht Guidelines on Violations of Economic Social and Cultural Rights* von 1997, die als interpretative Experten-Kommentare den juristischen und politischen Diskurs stark geprägt haben. Vorangetrieben wurden die *Maastricht Principles* durch ein von Universitäten und NGOs 2007 gegründetes Konsortium. Dieses übertrug die Verantwortung für ihre Ausarbeitung einer Expertengruppe, in deren Namen sie schließlich verabschiedet wurden. Für Details vgl. Coomans (2012): a.a.O. S. 28 ff.; Vandenhole (2013): a.a.O. S. 812 ff.

384 Z.B. von Kämpf und Winkler, die das Zementieren der althergebrachten Dichotomie bedauern: „Mit Art. 32 BRK, der auf alle in der Konvention enthaltenen Menschenrechte anwendbar ist, zeichnet sich in neueren menschenrechtlichen Instrumenten ein Trend hin zur umfassenden Bindung an die Menschenrechte im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ab, der leider von den Maastrichter Prinzipien nicht aufgegriffen wurde.“ Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 72. Vgl. auch ebd. S. 88.

385 Vgl. Prinzipien 3, 5 sowie Coomans (2012): a.a.O. S. 30 f.

386 Laut Vandenhole, der an den Verhandlungen um die Prinzipien teilnahm, war die Frage, ob das Jurisdiktions-Konzept auch für wsk-Rechte anzuwenden sei, der berühmt-berüchtigte „*elephant in the room*“. Vandenhole (2013): a.a.O. S. 819. Die im Prinzip 9 schließlich verankerte Formulierung legt ein breites Jurisdiktionsverständnis zu Grunde. Vgl. hierzu ausführlicher ebd. S. 818 ff.

- Die erste Situation liegt vor, wenn ein Staat über ausländisches Gebiet Staatsgewalt oder effektive Kontrolle ausübt.
- Die zweite Situation ist gegeben, wenn Handlungen oder Unterlassungen eines Staates zu *vorhersehbaren* Auswirkungen auf die Inanspruchnahme von wsk-Rechten inner- oder außerhalb seines Gebietes führen (z.B. durch Handelsabkommen). Vorhersehbarkeit basiert dabei auf dem Vorsorgeprinzip, d.h. ein Staat kann sich nicht damit rechtfertigen, dass aus seinem Verhalten resultierende negative Folgen ungewiss seien (Prinzip 13). Er muss die Wirkungen seiner Entscheidungen auf die Menschenrechte vielmehr vorab prüfen (*human rights impact assessment*).³⁸⁷
- Drittens sind Fälle angesprochen, in denen ein Staat einzeln oder gemeinsam mit anderen Staaten in der Lage ist, entscheidenden Einfluss auszuüben bzw. Maßnahmen zu ergreifen, um wsk-Rechte außerhalb seines Gebietes zu verwirklichen. Hier dürfte der EZ-Kontext angesprochen sein.³⁸⁸

Die Prinzipien behandeln ausführlich die extraterritoriale Gewährleistungspflicht, gehen sie doch davon aus, dass „*alle Staaten einzeln und gemeinsam in internationaler Zusammenarbeit Maßnahmen ergreifen müssen, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Personen innerhalb und außerhalb ihres Territoriums zu gewährleisten*“ (Prinzip 28). An Artikel 28 AEMR erinnernd,³⁸⁹ betont Prinzip 29 die Pflicht aller Staaten, mittels zielgerichteter, durchdachter und konkreter Schritte internationale Bedingungen zu schaffen, die günstig für die *universelle Gewährleistung* von wsk-Rechten sind. Verlangt werden „*measures and policies by each State in respect of its foreign relations, including actions within international organizations, (...) that can contribute to the fulfilment of economic, social and cultural rights extraterritorially*“.

Die Spruchpraxis des wsk-Ausschusses aufnehmend, müssen Staaten, die hierzu in der Lage sind („*in a position to do so*“) im Zuge ihrer breiteren Kooperationspflichten internationale Unterstützung (*international assistance*) leisten, um zur Gewährleistung der Rechte andernorts *beizutragen* (Prinzip 33). Sie unterliegen also einer Art Beistandspflicht: „*[I]f E[conomic] S[ocial and] C[ultural] rights are at stake, and a State has the ability to make a difference, it would be expected to show that it has taken sufficient action within its resource*

387 Vgl. Prinzip 14; Vandenhole, Wouter (2012): Emerging Normative Frameworks on Transnational Human Rights Obligations. EUI Working Papers RSCAS 2012/17. S. 6.

388 Vgl. Prinzip 9 der *Maastricht Principles* sowie Coomans (2012): a.a.O. S. 34 ff.

389 Vgl. hierzu Kap. 2.1.2.

envelope.³⁹⁰ Dies inkludiert, dass Staaten Verantwortlichkeiten aufteilen und koordinieren (Prinzip 30). Im EZ-Kontext meint dies z.B., dass sich Geber und Nehmer, sowie Geber untereinander, abstimmen. Gleichzeitig entbindet mangelnde Koordination den einzelnen Staat nicht von seinen extraterritorialen Pflichten. Obwohl die Prinzipien die Staaten mehrfach auffordern, zur Verwirklichung von wsk-Rechten zu kooperieren und sich abzustimmen, enthalten sie keine Details bezüglich der (schwierigen) Frage, wie Verantwortung konkret zu teilen ist. Bemerkt wird lediglich, dass der Beitrag eines Staates, extraterritorial die Gewährleistung von Rechten zu unterstützen, an seine Kapazitäten, Ressourcen und seinen Einfluss gebunden ist (Prinzip 31).³⁹¹

Die *Maastricht Principles* betonen, dass ihr normativer Gehalt nicht neu sei; vielmehr bauten sie auf herkömmlichen Quellen wie der UN-Charta, der AEMR und dem Sozialpakt auf. Sie bildeten insofern eine Erläuterung von Normen, die bereits seit Langem kodifiziert seien.³⁹² Insgesamt tragen sie zur Konkretisierung extraterritorialer Staatenpflichten bei und können als „*Lehrmeinung der fähigsten Völkerrechtler*“ i.S. Art. 38 (1) (d) IGH-Statut zur Feststellung von Völkerrecht betrachtet werden.³⁹³

Dennoch wird eine allgemeine extraterritoriale Gewährleistungspflicht – mit Verweis auf die *travaux préparatoires* der *International Bill of Rights* – in der Literatur nach wie vor überwiegend abgelehnt.³⁹⁴ Jedoch werden Forderungen lauter, betreffende Normen im Licht veränderter Rahmenbedingungen und rechtlicher wie politischer Entwicklungen dynamisch und progressiv(er) zu interpretieren.³⁹⁵ Dies entspräche der völkerrechtlichen Sicht, wonach (Menschen-

390 Langford; Coomans; Gómez Isa (2013): a.a.O. S. 61. Es dürfte schwer sein, entsprechende Verfehlungen vor einen individuellen Beschwerdemechanismus zu bringen. Vgl. ebd. S. 62; Coomans (2012): a.a.O. S. 43.

391 Er scheint vom Ersuchen des Heimatstaates abhängig, dass er „*unable, despite its best efforts*“ sei, wsk-Rechte zu gewährleisten (Prinzip 34). Zu diesem Abschnitt vgl. Vandenhole (2012): a.a.O. S. 8 f.; ebd. (2013): a.a.O. S. 827 ff.; Coomans (2012): a.a.O. S. 43; Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 74.

392 Vgl. Präambel, Prinzip 6. Die Prinzipien bleiben relativ vage, was den rechtlichen Status extraterritorialer Pflichten und ihren eigenen angeht. Vgl. Vandenhole (2013): a.a.O. S. 817; Coomans (2012): a.a.O. S. 30 f.

393 Zu dieser Einschätzung vgl. Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 65.

394 So etwa de Feyter, der nach einer Analyse möglicher Quellen, um ein Pflicht zur Gewährleistung von ODA herzuleiten, feststellt: „*[N]o legal obligation exists at the universal level requiring from developed States that they commit part of their resources to realize the rights and needs of the populations of developing countries*“. Zit. bei Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 27.

395 Dies vertreten u.a. Sepúlveda, Gómez, Kämpf, Winkler und Vandenhole (jener mit Blick auf den Sozialpakt). Dass veränderte Rahmenbedingungen es erfordern könnten, die extraterritoriale Gewährleistungspflicht zu re-interpretieren, räumten Alston und Quinn bereits vor über 20 Jahren ein. Vgl. Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 26 ff.; Vandenhole (2007): a.a.O. S. 88; Kämpf;

rechts-) Verträge lebendige Instrumente sind, die vor den aktuellen Verhältnissen und ihrem Ziel – den Schutz der Rechtsträger zu optimieren – auszulegen sind.³⁹⁶ So wird eine Neubewertung des Jurisdiktions-Konzepts verlangt, das stärker auf faktische Machtausübung durch den Staat bzw. auf die Folgen seines Verhaltens für die Rechtsträger abstellt.³⁹⁷ Immer mehr Gelehrte kennen zumindest extraterritoriale Achtungs- und Schutzpflichten an (letztere v.a., wenn ein Staat das Handeln Dritter aktiv erleichtert oder unterstützt, wie es bei EZ-Durchführungsorganisationen der Fall ist, die von Geberstaaten beauftragt sind).³⁹⁸ Sie verweisen dabei auf neuere Menschenrechtsverträge, die hinsichtlich des Themas deutlicher denn je sind, wie die BRK als jüngste UN-Menschenrechtskonvention mit ihrem eigenständigen Artikel zur internationalen Zusammenarbeit:³⁹⁹ „*They promote a human rights-based approach to international cooperation and recognise, to a certain degree, the direct relationship between donor States and individuals and communities and their organisations.*“⁴⁰⁰

Unterstützt wird diese Position durch zahlreiche Beschlüsse und Erklärungen im UN-Rahmen, in denen die Staatengemeinschaft eine geteilte (*shared*) Verantwortung für Entwicklung anerkennt. Sie sind zwar dem *soft law* zuzuordnen und so nicht rechtlich bindend, stellen aber doch zumindest eine autoritative Anleitung dar, um bestehende Verträge auszulegen.⁴⁰¹ Wichtige Referenzdokumente sind die *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (Friendly Relations Declaration)* von 1970, die

Winkler (2012): a.a.O. S. 78. Vgl. auch Art. 31 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (1969), wonach ein Vertrag nicht nur zu interpretieren ist „*in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose*“, sondern auch vor dem Stand der Rechtsentwicklung, der in neueren völkerrechtlichen Verträgen deutlich wird.

396 Vgl. die EGMR-Position im *Tyrer vs. UK*-Fall 1978.

397 So urteilen Langford et al.: „[O]verly strict control-oriented tests can be questioned on both normative and legal grounds. They appear to permit States to violate human rights abroad with impunity, which raises not only ethical concerns but frustrates the object, purpose and arguably wording of international human rights standards.“ Langford et al. (2013): a.a.O. S. 25.

398 Vgl. z.B. die Position von Skogly, Sepúlveda und – etwas zurückhaltender – de Schutter und Joseph, zusammengefasst bei Coomans (2012): a.a.O. S. 40 f.; McCorquodale; Simons (2007): a.a.O. 599 ff.; Vandenhoele (2009): a.a.O. S. 25 f.; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 8, 13, 20 f., 30. Gómez sieht hier bereits einen „*emerging consensus*“ der Völkerrechtslehre. Gelegentlich werden extraterritoriale Pflichten – wegen der in Kap. 2.2.4.4 erläuterten Jurisdiktionsklausel im Zivilpakt – nur für die wsk-Rechte anerkannt.

399 Vgl. hierzu Kap. 2.2.4.6.

400 Langford et al. (2013): a.a.O. S. 20.

401 Die so verkündeten Normen können zudem rechtlich Bindung erlangen, wenn sie in das Völkergewohnheitsrecht oder Völkervertragsrecht eingehen bzw. durch einen unmittelbaren Konsens zu den Allgemeinen Rechtsgrundsätzen gezählt werden. Vgl. Weber (2009): a.a.O. S. 19.

Declaration on the Right to Development von 1986, die *Millennium Declaration* von 2000 und das Abschlussdokument des UN-Weltgipfels von 2005; sie werden unten z.T. noch ausführlicher dargestellt.⁴⁰² Hierzu gehört auch das seit 1969 immer wieder genannte Ziel, besser gestellte Staaten mögen mindestens 0,7 % des BNE als ODA einsetzen.⁴⁰³

Einhergehende politische Selbstverpflichtungen des Nordens mögen – im Einklang mit der o.a. Position relevanter UN-Organen – auf eine sich allmählich herausbildende rechtliche Pflicht deuten, jedenfalls nicht hinter einmal erreichte ODA-Quoten zurückzufallen und im Zuge verfügbarer Mittel konkrete Schritte zu unternehmen, um die 0,7 Prozentmarke schnellstmöglich zu erreichen. Dafür spricht, dass diese von diversen Akteuren in ihren legislativen Rahmen überführt wurde: So bekennt sich die EU in Ratsschlussfolgerungen zum 0,7-Ziel und hat hierzu einen detaillierten Zeitplan aufgesetzt.⁴⁰⁴ In Verbindung mit den von den Gebern mitgetragenen vorgenannten Erklärungen ließe sich eine Gewährleistungspflicht i.S. der Vergabe von EZ auch durch ihre anhaltende Praxis ableiten, seit Jahrzehnten ODA zu leisten (oft an dieselben Staaten).⁴⁰⁵ Dies mag auf die Genese eines Vertrauenstatbestandes hindeuten, aus dem sich eine Leistungspflicht der Geber folgern ließe.⁴⁰⁶

402 So sieht die *Friendly Relations Declaration* eine „*duty to co-operate with one another (...) in the various spheres of international relations, in order to (...) promote international economic stability and progress, the general welfare of nations and international co-operation free from discrimination (...)*“. Weiter heißt es: „*States shall co-operate in the promotion of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all (...). States should co-operate in the economic, social and cultural fields as well as in the field of science and technology and for the promotion of international cultural and educational progress. States should co-operate in the promotion of economic growth throughout the world, especially that of the developing countries.*“ In der *Declaration on the Right to Development* ist die Zusammenarbeit zur Förderung von Entwicklung zentral. In der *Millennium Declaration* sieht die Staatengemeinschaft eine „*collective responsibility to uphold the principles of human dignity, equality and equity at the global level*“; die „*[r]esponsibility for managing worldwide economic and social development*“ sei „*among the nations of the world*“ zu teilen; man habe eine „*duty (...) to all the world's people*“ (Abs. 2, 6). Im Abschlussdokument des Weltgipfels 2005 wird eine „*shared responsibility*“ als Element der global geteilten grundlegenden Werte anerkannt (Abs. 4). Vgl. Vandenhole (2007): a.a.O. S. 88 f.; Kap. 4, 5.2.1.

403 Vgl. hierzu Kap. 3.3.

404 Vgl. den Stufenplan von 2005 (bestätigt 2008), obgleich er keine außenwirksame Rechtspflicht gegenüber konkreten Empfängerstaaten enthält, Council of the EU (2005): *Conclusions of the Council*. EU Doc. 9266/05; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 30; Langford et al. (2013): a.a.O. S. 72; Dann (2010): a.a.O. S. 221.

405 Diese Feststellung trifft zumindest für die „klassischen“, in der OECD versammelten Geber zu.

406 Vgl. Dann (2010): a.a.O. S. 221 f.

2.2.4.8 Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten: Die einzelnen Staaten sind weiter primäre Pflichtenträger, um die Menschenrechte ihrer Bevölkerung zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. Ihre Verantwortung wird durch die als komplementär – nicht zwingend sekundär⁴⁰⁷ – anzusehenden extraterritorialen Staatenpflichten nicht geschmälert.⁴⁰⁸ Um der Grundidee der Menschenrechte – ihrer universalen Geltung – Rechnung zu tragen und sicher zu stellen, dass mit den Rechtsansprüchen der Menschen stets korrespondierende staatliche Pflichten einhergehen, müssen die Staaten Menschenrechte jedoch unabhängig vom Aufenthaltsort oder der Staatszugehörigkeit einer Person achten. Dies gilt umso mehr angesichts zunehmender globaler Interdependenzen und faktisch ungleicher Machtverteilung innerhalb der Staatengemeinschaft. Denn sie bewirken, dass nicht nur der Heimatstaat die Lebensbedingungen seiner Bevölkerung erheblich beeinflusst. Das Verhalten des Heimatstaates zu bewerten, ist aus menschenrechtlicher Sicht schlicht nicht (mehr) ausreichend; es kommt auch auf andere, externe Akteure an.⁴⁰⁹

Heute wird eine extraterritoriale Achtungspflicht als „*minimum or basic obligation*“⁴¹⁰ zunehmend anerkannt. Für unseren Untersuchungsgegenstand bedeutet dies, dass ein Staat, der EZ betreibt bzw. als Geber auftritt, sicherstellen muss, dass relevante Aktivitäten der Umsetzung von Menschenrechten nicht abträglich sind. Gleiches gilt für das (EZ-)Handeln ihm unterstehender nicht-staatlicher Akteure, sofern man – was inzwischen ebenfalls vermehrt zutrifft – eine extraterritoriale Schutzpflicht bejaht.

Angesichts der globalen Lage – 925 Millionen Menschen sind chronisch unterernährt, 884 Millionen verfügen über kein sauberes Trinkwasser, über einer Milliarde fehlt es an angemessener Unterkunft, fast zwei Milliarden haben keinen Zugang zu lebenswichtiger Medikation und alle fünf Sekunden stirbt ein

407 So bestehen extraterritoriale Achtungs- und Schutzpflichten parallel zu den entsprechenden Pflichten des Heimatstaates. Lediglich die extraterritoriale Gewährleistungspflicht ist sekundärer Natur, obliegt sie anderen Staaten doch nur, wenn der Heimatstaat trotz des Einsatzes all seiner verfügbaren Ressourcen die Menschenrechte nicht aus eigener Kraft umsetzen kann. Vgl. Vandenhole (2013): a.a.O. S. 828.

408 Vgl. Vandenhole (2009): a.a.O. S. 25; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 4.

409 Vgl. Gibney; Skogly (2010): a.a.O. S. 2. Solche Überlegungen knüpfen an das Konzept der effektiven Kontrolle (Kap. 2.2.4.4) an, nachdem sich die menschenrechtliche Verantwortung eines Staates letztlich auch nach seiner jeweiligen Einflussphäre richtet. Zur Bindung Internationaler Organisationen vgl. Kap. 2.2.5.

410 Vandenhole (2007): a.a.O. S. 90.

Kind, das meist mit einfachen Mitteln hätte überleben können⁴¹¹ – bedarf es offenbar internationaler (Entwicklungs-)Zusammenarbeit⁴¹² bzw. Hilfe für die schwächeren Mitglieder der Staatengemeinschaft, um die Menschenrechte in allen Ländern sicherzustellen.⁴¹³ Salomon schreibt: „*Socio-economic rights remain so drastically unmet globally that complementary duties amongst external States to give effect to obligations that will serve, in the first instance, to remedy the state of affairs must be said to exist.*“⁴¹⁴ Sie fährt fort: „*To ignore the legal implications of the need to remedial international action would be to hollow out the value of the positive obligation of international cooperation for the realisation of socio-economic rights completely.*“⁴¹⁵

Gestützt auf die Analyse der internationalen Menschenrechtsverträge und der Position ihrer Auslegungsorgane befürworte ich nicht nur extraterritoriale menschenrechtliche Achtungs- und Schutzpflichten, sondern auch eine Pflicht der besser gestellten Staaten, die Gewährleistung des menschenrechtlichen (Kern-) Gehalts in anderen Staaten zu unterstützen, sofern jene hierzu aus eigener Kraft nicht in der Lage sind.⁴¹⁶ Zwar steht dies unter dem Vorbehalt vorhandener Mittel.⁴¹⁷ Hier lässt sich aber entgegenen, dass Ressourcen durchaus vorhanden sind. Menschenrechtliche *core obligations* weltweit zu erfüllen wäre bei kollektivem Mittelaufwand leicht machbar: So hätte es im Jahr 2005 gereicht,

411 Zu den Zahlen vgl. Pogge, Thomas (2011): Weltarmut und Menschenrechte. Ideen & Argumente. Berlin. S. 2; UNICEF (2013): Committed to Child Survival. A Promise Renewed. Progress Report 2013. New York.

412 Gómez sieht in der Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit i.A. einen Grundpfeiler des kontemporären Völkerrechts. Dies zeige sich in dem Bedeutungszuwachs für Internationale Organisationen oder der einstimmigen Annahme der *Friendly Relations Declaration* 1970, die die Pflicht der Staaten zur Zusammenarbeit als Grundprinzip des Völkerrechts festlegt. Vgl. Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 5 ff.

413 Vgl. die wsk-Ausschuss-Position, die sich aber v.a. auf wsk-Rechte bezieht. Dass Zusammenarbeit notwendig ist, unterstreichen viele Autoren auch bei der Analyse einzelner Rechte (so sieht Hunt die Geber verantwortlich, Programme und Politiken der Entwicklungsländer zur Umsetzung des Rechts auf Gesundheit finanziell und anderweitig zu unterstützen). Vgl. Hunt (2009): a.a.O. S. 8; Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 4; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 5 ff.

414 Salomon (2013): a.a.O. S. 279.

415 Ebd. S. 279.

416 Vgl. ähnlich Brot für die Welt et al. (2007): a.a.O. S. 36; Gómez Isa (2004): a.a.O. S. 4 ff. und das Konzept der „unterstützenden Gewährleistungspflicht“ (*support fulfillment*) vom UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung Ziegler: „*It underlines that the principal obligation to guarantee the right to food is incumbent on the national Government, but other States, if they have available resources, have a complementary obligation to help the national State, when it does not have the resources to realize the right to food for its population.*“ UN-Subcommission on Human Rights (2005): a.a.O. Abs. 47.

417 Vgl. Dann (2010): a.a.O. S. 270. Ihm zufolge stehen extraterritoriale Gewährleistungspflichten auch unter dem Vorbehalt der autonomen Finanzierungsentscheidung eines Gebers.

ein *Zweiundvierzigstel* der Konsumausgaben in den reichen Ländern zu verlagern, um alle Menschen aus schwerer Armut zu befreien; der Betrag, den die reichsten fünf Prozent der Weltbevölkerung zwischen 1988 und 2005 hinzugewonnen haben, genügte, um die Einkommen der ärmeren Hälfte der Menschheit bis zum globalen Medianeinkommen anzuheben; lediglich 0,1 Prozent des BNE von den knapp 70 Staaten, die die Weltbank als *high income countries* klassifiziert, wären nötig, um den vom wsk-Ausschuss identifizierten Kernpflichten zum Recht auf Nahrung zu entsprechen.⁴¹⁸ „*Because taken together funds are easily available, and because meeting the global need requires resources beyond that of any State, obligations of international cooperation (differentiated by capacity) need also include the collective duties of the appropriate members of the international community of States, in this case as regards the transfer of financial resources.*“⁴¹⁹

Diese Zahlen zeigen, dass die Erfüllung extraterritorialer Gewährleistungspflichten reichere Länder nicht übermäßig belasten würde bzw. sie nicht in die Lage brächte, die Pflichten gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung vernachlässigen zu müssen. Internationale (Entwicklungs-)Zusammenarbeit um Menschenrechte umzusetzen ist nach der hier vertretenden Auffassung – in Ergänzung zu den Eigenanstrengungen eines Landes – so ebenfalls eine rechtliche Pflicht. Andernfalls wäre die – immer wieder geführte, bereits in UN-Charta und AEMR angelegte – Rede von einer gemeinsamen Verantwortung ihres Inhalts beraubt. Untermauert wird dies durch moralische Argumente, die die Linderung menschlichen Leids und die Bekämpfung von Armut weltweit gebieten.⁴²⁰

Dabei geht es nicht ausschließlich um zwischenstaatliche Beziehungsmuster, sondern um Rechtsansprüche der Menschen im globalen Süden (auch wenn dies eine zwischen-staatliche Dimension nicht ausschließt). Dies ergibt sich aus den relevanten Vertragsbestimmungen, nach denen Zusammenarbeit zwischen Staaten kein Selbstzweck sind. Sie sollen vielmehr die progressive Verwirkli-

418 Vgl. Pogge (2011): a.a.O. S. 2 ff.; Salomon (2013): a.a.O. S. 286.

419 Salomon (2013): a.a.O. S. 286. Nicht zulässig ist die Argumentation eines Staates, er könne nicht sicher sein, dass eine Veränderung seines Verhaltens tatsächlich Schaden verhindere (z.B. weil andere Staaten ihre extraterritoriale Gewährleistungspflicht nicht wahrnehmen und er allein nicht die Armut in der Welt beseitigen könne): „*[I]n circumstances where more than one State is responsible for the same wrongful act each State is separately responsible for its own conduct, and that responsibility is not diminished by the fact that it is not the only responsible State.*“ Ebd. S. 287.

420 Sie können in dieser Arbeit, die einen völkerrechtlichen Zugang wählt, nicht erläutert werden. Für eine Einführung vgl. Pogge (2011): a.a.O.; Langford; Malcolm; Darrow, Marc (2013): *Moral Theory, International Law and Global Justice*. In: Langford et al. (Hg.): a.a.O. S. 419 ff. Jedoch können moralische Erwägungen auch bei einem rechtlichen Ansatz natürlich Basis der Analyse bzw. für Empfehlungen sein; Moralvorstellungen beeinflussen auch die Wahrnehmung der Legitimität von Menschenrechten.

chung der Menschenrechte für alle voranbringen.⁴²¹ Entsprechend müssen Staaten, die die Umsetzung der Menschenrechte auf ihrem Gebiet nicht selbständig sicherstellen können, die internationale Gemeinschaft um Unterstützung und EZ bitten. Erhaltene Ressourcen sind – ebenso wie eigene Haushaltsmittel – wiederum zielgerichtet einzusetzen, um menschenrechtliche Pflichten zu erfüllen.⁴²²

Nicht negiert werden soll, dass Klärungs- und Konkretisierungsbedarf mit Blick auf Inhalt, Umfang und praktische Folgen einer extraterritorialen Gewährleistungspflicht besteht. Dies betrifft die Frage, wie ihre Befolgung zu messen ist und wie man konkrete Verantwortlichkeiten zwischen Staaten aufteilt. Aber auch hier sind Lösungen denkbar: So schlägt Khalfan zu erstgenanntem Aspekt vor, ein Staat solle zeigen, dass er international vereinbarten Zielgrößen (0,7 % des BNE) und bilateralen Verpflichtungen nachkommt (dass er solchen überhaupt zugestimmt hat, zeigt laut Khalfan, dass ein Staat der Meinung (gewesen) ist, die zu ihrer Umsetzung nötigen Ressourcen zu haben, ohne dass dies seine Fähigkeit einschränkte, seinen anderen Verantwortlichkeiten gerecht zu werden). Ferner ließe sich analysieren, ob die Schritte eines Staates angemessen sind (z.B. im Vergleich zu anderen Gebern oder dem *best performer*, wobei Unterschiede zwischen Gebern einzubeziehen sind) bzw. prüfen, ob ein Staat seine EZ-Mittel nach und nach erhöht hat (sofern seine Ressourcen gleich bleiben bzw. ansteigen) und ob er regressive Maßnahmen ohne vernünftige Begründung vermieden hat.⁴²³ Anhaltspunkte, um Verantwortlichkeiten aufzuteilen, können auch internationale Rahmenkonventionen und Fonds sein, wie die unter FAO-Ägide beschlossene *Food Aid Convention* (1999),⁴²⁴ mit der sich Geber zu bestimmten Anteilen an Nahrungshilfe verpflichteten. Sie dient als (weiteres) Beispiel, „dass Geber eine internationale Verantwortung zur Leistung von Nahrungsmittelhilfe und die Notwendigkeit gemeinsamen Handelns anerkennen.“⁴²⁵

Konkrete Verantwortlichkeiten in der Staatengemeinschaft zuzuweisen, mag wegen der vielen beteiligten Akteure – man denke neben bilateralen Kons-

421 Vgl. Skogly (2013): a.a.O. S. 294; Vandenhoe (2007): a.a.O. S. 85; Brot für die Welt (2007): a.a.O. S. 11.

422 Sie müssen auch für Verfahren sorgen, die eine effektive Verteilung von Gebermitteln und *Monitoring* garantieren. Sofern externe Akteure auf dem eigenen Staatsgebiet im Zuge von EZ-Maßnahmen aktiv werden, sind die Heimatstaaten auch angewiesen, den Zugang für unterstützungsbedürftige Rechtsträger zu erleichtern. Vgl. Prinzip 34 der *Maastricht Principles* von 2011; Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 74.

423 Nachweisen solle ein Staat laut Khalfan zudem, dass er einen Aktionsplan entwickelt hat, um wsk-Rechte progressiv zu gewährleisten. Vgl. Khalfan (2013a): a.a.O. S. 325 ff.; Langford et al. (2013): a.a.O. S. 26 f.

424 Die Konvention wurde 2012 neu verhandelt und trägt nun den Titel *Food Assistance Convention*.

425 Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 75. Allerdings werden im Zuge der Konvention Verantwortlichkeiten nach Selbsteinschätzung der Geber aufgeteilt, d.h. sich nicht an den Maastrichter Prinzipien orientiert.

tellationen an die mannigfaltigen multilateralen Prozesse – komplex sein. Eng verbunden ist das in Kapitel 2.2.4.4 diskutierte Konzept von Jurisdiktion bzw. (effektiver) Gewalt. Aber auch hier kennt das Völkerrecht Instrumente und Kriterien, wie der Einfluss von Akteuren auf einen Tatbestand; das *due diligence*-Prinzip; die Vorhersehbarkeit der Wirkung einer Handlung bzw. Unterlassung (*foreseeability test*); das *precautionary principle* des internationalen Umweltrechts oder der *sine qua non*- bzw. *but for*-Test, wonach eine staatliche Handlung (z.B. Leisten von EZ) oder Unterlassung notwendige Voraussetzung für den Schaden war, durch den Menschenrechte verletzt wurden.⁴²⁶

Dennoch bleibt weiter umstritten, ob es eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht als Pflicht zur Zusammenarbeit gibt, um die Verwirklichung von Menschenrechten andernorts zu fördern, einschließlich des Bereitstellens der dafür ggfs. notwendigen (Entwicklungs-) Hilfe an Länder mit geringen Kapazitäten. Obwohl heute mehr Stimmen aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft für ein weites Verständnis extraterritorialer Pflichten plädieren, hat sich die rechtliche Entwicklung damit einseitig vollzogen; die normative Kluft und die Rechenschaftslücken, die sich aus der Globalisierung bei gleichzeitig territorialbasierter Auslegung der Menschenrechte ergeben, bestehen so fort.⁴²⁷

Neben den diskutierten Vorbehalten in Völkerrechtslehre, juristischen Schwierigkeiten und der Zurückhaltung (quasi-)richterlicher Organe⁴²⁸ verhin-

426 „(...) [I]nsofar as causation might shape the scope of subsequent obligations, a broader reading of the doctrine could have obligations assigned on the basis of the contribution a State has made through its conduct to the emergence of the problem (historically or recently) and/or the persistence of the problem. Obligations of international cooperation could be determined on the basis of the relative power it wields in international affairs manifested in the influence over the direction of international trade, investment, taxation, finance, environmental policy and development cooperation. When it comes to the obligations of foreign States to respect (and protect) socio-economic rights, in addition to direct causation, international legal responsibility could be attributed on the grounds that the actions or omissions (...) had reasonably foreseen consequences (...) and/or because of the lack of due diligence undertaken to prevent the violation or to respond to it as required. (...) In the case of indivisible harms whereby establishing direct causal links between the action of a particular State and the impact on the exercise might be difficult, causation determined via a 'but for' test and an assessment as to whether sufficient precaution was taken can be important elements in attributing responsibility.“ Salomon (2013): a.a.O. S. 281. Vgl. Skogly (2013): a.a.O. S. 237 ff.; Vandenhole (2013): a.a.O. S. 832 f. Schwierig ist die Frage nach Konsequenzen bzw. Abhilfs- und Reparationsleistungen, wenn ein Bruch extraterritorialer Verantwortlichkeit festgestellt wurde. Hierzu vgl. Shelton, Diana (2013): Remedies and Reparation. In: Langford et al. (Hg.): a.a.O. S. 367 ff.

427 Vgl. Skogly (2011): a.a.O. S. 1; Coomans (2012): a.a.O. S. 29.

428 Wie angemerkt, ist das Fallrecht zu extraterritorialen Staatenpflichten wenig entwickelt, z.T. inkohärent. So hat der IGH die Zuschreibung konkreter Verantwortlichkeiten für Staaten umgangen, deren Verhalten zu Rechtsverletzungen andernorts beiträgt (vgl. sein *Nicaragua*-Urteil 1986 bzw. *Genocide*-Urteil 2007). Selbst der wsk-Ausschuss hat sich laut Riedel kaum mit den Folgen beschäftigt, die die Verletzung der Pflicht zur internationalen Zusammenarbeit hat.

dern v.a. politische Probleme, dass das Potential extraterritorialer Staatenpflichten, die Geltung der Menschenrechte *de facto* universell zugestalten, voll ausgeschöpft wird bzw. sich der Diskurs in der Praxis niederschlägt. So besteht seit Jahrzehnten eine Kontroverse in der Staatengemeinschaft: Die Länder des globalen Nordens zeigen sich i.d.R. nicht bereit, ihre rechtlichen Pflichten für die Menschenrechte außer des eigenen Staatsgebietes zu thematisieren. Denn sie fürchten – v.a. mit Blick auf eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht – den aus ihrer Sicht nicht tragbaren Umfang von Hilfs- und Unterstützungsforderungen, die damit an sie gerichtet werden könnten. Wenn überhaupt scheint der globale Norden die internationale Kooperation nur allgemein, als moralische Pflicht oder unter der Prämisse diskutieren zu wollen, dass die Zusammenarbeit für Entwicklung ausgeklammert bzw. zumindest nicht expliziert wird. Ihm zugehörige Länder scheinen so – trotz anderslautender Selbstverpflichtungen, die z.T. wie dargestellt in heimische Legislation eingegangen sind⁴²⁹ – als „*persistent objector*“ (zumindest hinsichtlich einer rechtlichen Pflicht, bilaterale Hilfe zu leisten). Exemplarisch ist ihr Widerstand, als es während der Verhandlungen über das Sozialpakt-Fakultativprotokoll darum ging, den Bereich der internationalen Kooperation festzuschreiben; man fürchtete, dass dieser damit Teil (quasi-) richterlicher Prüfungen werden würde.⁴³⁰

Andererseits sehen die Vertreter des Südens die internationale Zusammenarbeit und Unterstützung als rechtliche Pflicht, verstehen sie jedoch v.a. als Pflicht des Nordens, den *Regierungen* (finanzielle) Hilfe zu erteilen. Eindeutig sind die Protokolle zur Verhandlung des BRK-Textes: Sie belegen, dass die Bestimmung zur internationalen Zusammenarbeit nach dem Verständnis südli-

Vandenhole sieht einen Grund für diese Zurückhaltung darin, dass der Ausschuss die jahrzehntelangen Verhandlungen über das Sozialpakt-Fakultativprotokoll nicht habe verkomplizieren bzw. (weiter) politisieren wollen. Vgl. Commission on Human Rights (2005): Report of the Open-ended Working Group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its second session. UN Doc. E/CN.4/2005/52. Abs. 63; Skogly (2010): a.a.O. S. 5; Vandenhole (2013): a.a.O. S. 811 f.

429 Vandenhole und Benedek formulieren für die EU: „[A]lthough the EU does not explicitly recognize that it is bound by extraterritorial human rights obligations, it comes at least close to acknowledge these duties in practice by making commitments regarding the volume, quality and coherence of its development assistance, and regularly reviewing its compliance (...).“ Vandenhole; Benedek (2013): a.a.O. S. 346.

430 Vgl. Kap. 5.1.1; Vandenbogaerde; Vandenhole (2010): a.a.O. S. 212 ff.; Brot für die Welt (2007): a.a.O. S. 12; Hamm; Schaper; Weber (2010): a.a.O. S. 209; Vandenhole (2009): a.a.O. S. 59; Coomans (2012): a.a.O. S. 32; Langford; Coomans; Gómez Isa (2013): a.a.O. S. 62 f. Diese Haltung ist auch Grund für die Opposition des Nordens gegen das „Recht auf Entwicklung“. Vgl. Kap. 4.

cher Staatenvertreter ausschließlich auf die zwischenstaatliche Ebene zielt.⁴³¹ Der Norden bemängelte die Reduktion dieses Begriffs auf einen „*code for development assistance*“ und konstatiert „*grave reservations about creating international obligations regarding development aid*“.⁴³²

Im Ergebnis ist die Debatte häufig auf das Leisten von EZ – und hier v.a. auf Finanztransfers – verengt worden. Einher geht ein hohes Maß an Politisierung und unverhältnismäßige Aufmerksamkeit für die extraterritoriale Gewährleistungspflicht als die Pflichtendimension, die aufgrund ihrer unvermeidlichen finanziellen Folgen am politisch umstrittensten und rechtlich am schwersten zu belegen ist.⁴³³ Demgegenüber sind die nicht minder bedeutenden Implikationen vernachlässigt worden, die sich aus den anderen beiden Pflichtenebenen ergeben (wie Kämpf und Winkler richtig anmerken, ist ihre Bedeutung allein deshalb so hoch, weil die meisten nördlichen Staaten *de facto* EZ leisten, unabhängig davon, ob sie dieses Engagement als Obligation i.S. einer menschenrechtlichen Gewährleistungspflicht begreifen).⁴³⁴

Obwohl hier gezeigt werden konnte, dass extraterritoriale Staatenpflichten von Beginn Bestandteil internationaler Menschenrechtsverträge ware, besteht nach wie vor eine faktische Differenz zwischen der Inanspruchnahme von den als universell postulierten Menschenrechten und den Pflichten, die die Staatengemeinschaft zu akzeptieren bereit ist.⁴³⁵ Weiterhin fehlen Mechanismen, mit denen ein Staat für den Bruch seiner extraterritorialen menschenrechtlichen Pflichten zur Verantwortung gezogen werden könnte.⁴³⁶

431 In klarer Opposition wiesen Vertreter des Nordens darauf hin, dass dies dem Charakter von Menschenrechtsverträgen widerspreche (da sie nur spezifische Rechte für Individuen festschrieben).

432 Zit. bei Vandenhoele (2009): a.a.O. S. 57. Vgl. auch ebd. S. 58 f.

433 Vgl. Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 4; Vandenhoele (2009): a.a.O. S. 24, 46; Langford et al. (2013): a.a.O. S. 30 f.

434 Vgl. Winkler; Kämpf (2012): a.a.O. S. 75, 64.

435 Vgl. Skogly (2010): a.a.O. S. 23;

436 Bestehende internationale menschenrechtliche Beschwerdemechanismen können Individuen i.d.R. nur gegenüber ihrem Heimatstaat beanspruchen und hängen davon ab, ob jener ihre Jurisdiktion akzeptiert hat. Eine neue Möglichkeit, Beschwerden gegen behauptete extraterritoriale wsk-Rechtsverstöße einzureichen, könnte sich durch das 2008 angenommene Sozialpakt-Fakultativprotokoll ergeben. Zwar verknüpft selbiges individuelle Klagen explizit mit der Anforderung, dass der Kläger unter der Jurisdiktion desjenigen Staates stehen muss, gegen den Beschwerde erhoben werden soll; laut Courtis und Sepúlveda sollte es Individuen aber gelegentlich möglich sein Klage einzureichen, wenn sie beweisen, dass die Jurisdiktion einer Vertragspartei ihre Grenzen überschreitet. Zusätzliche Beschwerde-Möglichkeiten bestehen durch die Staatenbeschwerde und die *inquiries procedure* als den beiden weiteren, im Protokoll vorgesehenen Beschwerdemechanismen (allerdings sind sie Gegenstand von *opt-in clauses*). Vgl. Courtis; Sepúlveda (2009): a.a.O. S. 54 ff.; Gibney; Skogly (2010): a.a.O. S. 5; Salomon (2013): a.a.O. S. 288 ff.; Kap. 2.2.4.4 und Kap. 5.1.1. Extraterritoriale Rechtsverletzungen ließen sich auch über andere Stellen thematisieren, wie regionale und internationale menschenrechtliche Vertragsme-

2.2.5 Verbindlichkeitsgrad für Internationale Organisationen

Die Bindung an die Menschenrechte auch für Akteure, die keine Staaten sind, wird von mir zumindest für Internationale Organisationen bejaht: So gilt grundsätzlich, dass es die an die Menschenrechte gebundenen Staaten sind, die die Politik Internationaler Organisationen als intergouvernementale Einrichtungen wesentlich bestimmen. Sie müssen ihren Pflichten auch nachkommen, wenn sie Übereinkünfte mit anderen Staaten treffen oder Handlungen (z.B. die Finanzierung und Umsetzung von EZ-Vorhaben) multilateral vollziehen. Andernfalls könnten sie durch die Gründung Internationaler Organisationen und Handeln in ihrem Rahmen völkerrechtliche Pflichten umgehen; ein Verhalten, dass der wsk-Ausschuss mehrfach als nicht hinnehmbar bezeichnet hat.⁴³⁷ Vielmehr müssen Staaten als Unterzeichner der einschlägigen Menschenrechtsverträge sich in Internationalen Organisationen im Einklang mit ihren menschenrechtlichen Pflichten verhalten. Die *Maastricht Guidelines* zur Umsetzung des Sozialpakts stellen fest: „(...) the obligations of States to protect economic, social and cultural rights extend also to their participation in international organizations, where they act collectively. It is particularly important for States to use their influence to ensure that violations do not result from the programmes and policies of the organizations to which they are members (...).“⁴³⁸

Eine menschenrechtliche Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten von Internationalen Organisationen besteht, wenn sie Anordnungen derselben umsetzen.⁴³⁹ Sie besteht auch, wenn sich deren Organe menschenrechtswidrig verhalten: „Wollen sie sich nicht dem Risiko aussetzen, selber für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich erklärt zu werden, sind die Vertragsstaaten internationaler Organisationen daher gehalten, anlässlich der Gründung und während der

chanismen, über das *charter-based system* des UN-Menschenrechtsschutzes, internationale Gerichts- und Streitschlichtungsmechanismen, Entwicklungs- und Umweltprozesse oder (landes-)interne Rechenschaftsmechanismen. Für eine Bewertung der Optionen vgl. Khalfan, Ashfaq (2013b): Accountability Mechanisms. In: Langford et al. (Hg.): a.a.O. S. 299 ff.

437 Vandenhole vertritt, dass Mitglieder der EG weiter an ihre Sozialpakt-Pflichten gebunden sind, wenn sie im Europäischen Rat entscheiden. Er stützt sich nicht zuletzt auf den *Matthews vs. United Kingdom*-Fall des EGMR, wonach ein Staat sich nicht durch das Abtreten von Kompetenzen an Internationale Organisationen von seinen Pflichten unter der EMRK befreien kann. Vgl. Vandenhole (2007): a.a.O. S. 94 ff.

438 Maastricht Guidelines on Violations of Economic Social and Cultural Rights von 1997. Abs. 19.

439 Nach dem *Bosphorus Airways vs. Ireland*-Urteil des EGMR sind Bemühungen eines Mitgliedsstaates, den Anordnungen einer Organisation Genüge zu leisten, nur so lange gerechtfertigt, wie die Organisation mindestens denselben Schutz gewährt, zu dem der Staat verpflichtet ist. Eine Ausnahme bilden wohl Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats, da seine Beschlüsse nach Art. 103 UN-Charta über anderen völkerrechtlichen Pflichten der Mitgliedsstaaten stehen. Auch hier müssten sich jene bei menschenrechtswidrigen Anordnungen aber wohl für deren Rücknahme einsetzen. Vgl. ebd. S. 104 f.

*Tätigkeit einer internationalen Organisation ihren Einfluss für ein menschenrechtskonformes Verhalten der Organisation geltend zu machen.*⁴⁴⁰ Die ILC-Artikel betonen die Haftung von Mitgliedsstaaten, wenn sie Internationalen Organisationen Befugnisse übertragen und deren Verhalten sodann nicht den menschenrechtlichen Pflichten entspricht, die die Mitglieder auf sich genommen haben (Art. 61).⁴⁴¹ Nach den *Maastricht Principles* ist ein Staat, der als Mitglied einer Internationalen Organisation handelt, weiter an seine eigenen Menschenrechtspflichten gebunden und muss sicherstellen, dass das Handeln der Organisation mit den entsprechenden Pflichten ihrer Mitglieder übereinstimmt.⁴⁴²

Dieser Argumentation folgend mahnt der wsk-Ausschuss die Vertragsstaaten des Sozialpakts, beim Aushandeln internationaler Übereinkommen und als Mitglieder Internationaler Organisationen sicherzustellen, dass sich ihr Handeln nicht negativ menschenrechtlich auswirkt. Er unterstreicht die Pflicht der Mitgliedsstaaten, den *Schutz* von wsk-Rechten im Zuge von Organisationsmaßnahmen im Süden sicherzustellen.⁴⁴³ Dabei betont er die besondere Verantwortung der nördlichen Länder mit ihrem i.d.R. größeren Einfluss auf die Politiken Internationaler Organisationen.⁴⁴⁴ Anlässlich seiner Staatenberichtsprüfung rief er so verschiedene Länder, wie die Bundesrepublik, auf, alles in ihrer Macht stehende zu unternehmen („*to do all it can*“), damit Organisationen, deren Mitglied sie sind, Entscheidungen, Politiken und Maßnahmen im Einklang mit den Pflichten des Sozialpaktes treffen.⁴⁴⁵ Um sicherzustellen, dass Staaten ihren menschenrechtlichen Pflichten im Zuge ihrer Mitgliedschaft bei Internationalen Organisationen angemessen nachkommen bzw. für etwaige Verstöße zur Rechenschaft

440 Kälén; Künzli (2008): a.a.O. S. 106.

441 Weiter können Mitgliedsstaaten für Verletzungen verantwortlich sein, die durch ihre an eine Internationale Organisation entsandte Staatsangehörige entstanden sind. Entscheidend ist, inwieweit der Entsendestaat noch Kontrolle über deren Verhalten ausüben konnte. Vgl. Kälén; Künzli (2008): a.a.O. S. 106 f.

442 Vgl. zu den *Maastricht Principles* allgemein Kap. 2.2.4.7.

443 Vgl. Eide (2001): a.a.O. S. 27; Hamm (2001): A Human Rights Based Approach to Development. In: *Human Rights Quarterly*. Vol. 23, No. 4. S. 1015; Orford (2001): a.a.O. S. 173; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 13.

444 Dies trifft v.a. auf die Internationalen Finanzinstitutionen zu, die das Stimmengewicht der Mitglieder an ihre Wirtschaftskraft binden. Aber auch wo nach dem Prinzip „ein Staat, eine Stimme“ verfahren und der souveränen Gleichheit der Staaten formal entsprochen wird, übt der Norden oft faktisch mehr Einfluss aus.

445 Neben den *Concluding Observations* zu Deutschland äußert sich der Ausschuss ähnlich zu den Berichten Finnlands, Belgiens, Frankreich, Japans, Irlands, Schwedens und Großbritanniens. Vgl. Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 23 f.; Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2001a): *Concluding Observations*. Federal Republic of Germany. UN Doc. E/C.12/1/Add. 68. Abs. 31; Vandenhole (2009): a.a.O. S. 54; Khalfan (2013a): a.a.O. S. 311.

gezogen werden können, müssen ihre Handlungen transparent und für Außenstehende nachvollziehbar sein.⁴⁴⁶

Zu den Schritten, die ein Staat diesbezüglich unternehmen kann, gehört die Anweisung an seine Vertreter in der Internationalen Organisation, nicht solche Vorhaben zu unterstützen, die negative menschenrechtliche Folgen mit sich bringen könnten. Zudem sind Sorgfalts- und Rechenschaftsmechanismen wichtig, mit denen solche Folgen entweder (präventiv) vermieden oder sichtbar gemacht bzw. sanktioniert werden können. Zu denken ist etwa an klare Vorgaben für das Personal der Organisation, an *Performance*- und Evaluierungsstandards und die Einrichtung von Prüf- und Beschwerdestellen um sicherzustellen, dass nur solche Projekte gefördert werden, die im Einklang mit menschenrechtlichen Vorgaben stehen.⁴⁴⁷

Allerdings „*kann eine aus ihrer Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation resultierende Verantwortlichkeit der Mitgliedsstaaten, die unterschiedlichen Bindungen unterliegen, für Menschenrechtsverletzungen stets eine unbefriedigende Alternative gegenüber einer eigenen Verantwortlichkeit der Organisation sein, in der die Menschenrechtsverletzung ihren Ursprung findet* (...)“⁴⁴⁸ Deshalb vertreten manche, dass Internationale Organisationen selbst in substanzieller und verfahrensbezogener Hinsicht an die Menschenrechte gebunden seien; eine Pflicht, die separat und zusätzlich zu jener ihrer Mitgliedsstaaten sei.⁴⁴⁹ Sie argumentieren, ihre Bindung entspreche einer Art „*functional treaty accession*“;⁴⁵⁰ mit der verhindert werde, dass sich Staaten ihren menschenrecht-

446 So fordern die Staatenberichtsrichtlinien des wsk-Ausschusses Auskunft über: „[M]echanisms in place to ensure that a State party's obligation under the Covenant are fully taken into account in its actions as a member of international organizations and international financial institutions, as well as when negotiating and ratifying international agreements, in order to ensure that economic, social and cultural rights, (...) are not undermined.“ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009e): a.a.O. Annex, Abs. 3 (c). Vgl. Brot für die Welt et al. (2007): a.a.O. S. 37.

447 Vgl. ähnlich Khalfan (2013a): a.a.O. S. 312.

448 Janik, Cornelia (2012): Die Bindung internationaler Organisationen an internationale Menschenrechtsstandards. Eine rechtsquellentheoretische Untersuchung am Beispiel der Vereinten Nationen, der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds. Tübingen. S. 543.

449 Vgl. Lingnau (2005): a.a.O. S. 97 argumentiert so für die UN, der wsk-Ausschuss auch mit Blick auf die Internationalen Finanzinstitutionen. Laut EuG ist die EG wie ihre Mitglieder an die Pflichten aus der UN-Charta gebunden: Letztere hätten – durch Abgabe von Kompetenzen an die EG, die für das Erfüllen der Charta-Pflichten nötig seien – ihren Willen gezeigt, die EG an die Pflichten zu binden, die sie selbst unter der Charta eingegangen sind. Vgl. Vandenhole (2007): a.a.O. S. 97 f.; Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 23 f. Vgl. auch die ausführliche rechtsdogmatische Begründung einer Bindung von Internationalen Organisationen an das allgemeine Völkerrecht bei Janik (2012): a.a.O.

450 Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 318. Vgl. auch Weber (2009): a.a.O. S. 31 f.; die *Matthews vs. United Kingdom*-Entscheidung des EGMR und Darrow; Arbour (2009): a.a.O. S. 464.

lichen Pflichten entziehen, indem sie Kompetenzen delegieren. Andere entgegen, Internationale Organisationen seien nicht grundsätzlich zum Einhalten der Menschenrechtsverträge verpflichtet, da sie i.d.R. nicht deren Unterzeichner sind.⁴⁵¹ Wie in Kapitel 2.2.3 erläutert, kennt das Völkerrecht neben dem selbständigen Beitritt zu Verträgen auch externe Normen als Quelle menschenrechtlicher Pflichten. Daher bejahen selbst jene Gelehrte meist eine Bindung von Internationalen Organisationen an die menschenrechtlichen Normen, die Völkergewohnheitsrecht bzw. allgemeine Rechtsgrundsätze sind.⁴⁵² Geboten scheint dies auch, weil völkerrechtlich mittlerweile weithin anerkannt ist, dass Internationale Organisationen eine Rechtspersönlichkeit haben, die sich von jener der sie gründenden Staaten unterscheidet. Insofern besitzen sie – begrenzt – Völkerrechtssubjektivität.⁴⁵³

Der IGH vertrat zu der UN in seinem *Bernadotte*-Gutachten schon 1949, dass sie eine eigene Rechtspersönlichkeit habe; er erkannte damit erstmals eine Internationale Organisation als Völkerrechtssubjekt formal an.⁴⁵⁴ Der IGH argumentierte, dass die Erfüllung der UN-Aufgaben von ihrer Fähigkeit abhängt, auf völkerrechtlicher Ebene als Trägerin eigener Rechte und Pflichten aufzutreten. Dies lässt sich auf andere Organisationen übertragen.⁴⁵⁵ Gestärkt wird dies dadurch, dass jene i.d.R. rechtliche Vereinbarungen mit Staaten oder anderen Akteuren treffen und damit juristisch handeln können; etwas, was im Völkerrecht Subjekten mit eigener Rechtspersönlichkeit vorbehalten ist. Zudem haben Internationale Organisationen – allen voran die UN – zusehends Funktionen übernommen, die traditionell in die staatliche Hoheitsgewalt fallen. Besonders deutlich wird dies bei Friedensmissionen und der Verwaltung von Gebieten.⁴⁵⁶ Zwar

451 Lange wurde überwiegend vertreten, dass Internationale Organisationen dies auch nicht können. Anders argumentierten z.B. Mégret und Hoffmann im Jahr 2003, dass die Frage durchaus offen sei, ob Internationale Organisationen den Menschenrechtsverträgen grundsätzlich nicht beitreten können. Tatsächlich sieht die jüngst verabschiedete BRK den Beitritt (regionaler) Internationaler Organisationen vor; die EG ist ihr bereits beigetreten. Vgl. Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 316.

452 Vgl. Daub, Charlotte (2006): Die UN-High Level Task Force zur Umsetzung des Rechts auf Entwicklung: Implikationen für den Menschenrechtsschutz und die Entwicklungszusammenarbeit. In: Schorlemer, Sabine von (Hg.): Globale Probleme und Zukunftsaufgaben der Vereinten Nationen. Zeitschrift für Politik, Sonderband 1. Baden-Baden. S. 126.

453 Vgl. z.B. Herdegen (2006): a.a.O. S. 65.

454 Vgl. IGH (1949): *Reparations of Injuries suffered in the Services of the United Nations*. Gutachten.

455 Vgl. Schermers, Henry G.; Blokker, Niels M. (2003): *International Institutional Law*. Boston. S. 987 f.

456 Prägnante Beispiele für die Übernahme solcher quasi-souveränen Funktionen sind die treuhänderische Rolle der UN im Kosovo und ihre Verwaltung in Osttimor. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch das Ende des Ost-West-Konflikts, die Schwächung mancher Staaten und

ist selten, dass Organisationen derart große Verantwortung – bis zum faktischen Ausüben des Gewaltmonopols – übernehmen. Solche Fälle scheinen aber als „most emblematic instances of a larger trend“,⁴⁵⁷ das Beispiel hilft nachzuvollziehen, dass ihre Bindung an die Menschenrechte, traditionell mit Nationalstaaten assoziiert, keinesfalls abwegig ist.

Weitere Exempel zeigen, dass Internationale Organisationen heute viele Kompetenzen ausüben, die das Leben von Menschen und die Wahrnehmung ihrer Rechte erheblich beeinträchtigen können; etwa, wenn von ihnen unternommene EZ-Maßnahmen menschenrechtswidrige Vorhaben in einem Staat (finanziell) fördern:⁴⁵⁸ „With these new powers, it would seem, come new responsibilities.“⁴⁵⁹ Hier scheint einmal mehr eine Konzeption angebracht, die das Maß der menschenrechtlichen Verantwortung daran misst, wie sehr ein Akteur die Rechte von Menschen beeinflussen bzw. faktisch Kontrolle ausüben kann.⁴⁶⁰ Dieser Linie folgend, unterstreicht der wsk-Ausschuss die eigenständige menschenrechtliche Verantwortung Internationaler Organisationen.⁴⁶¹

Bejaht man die sich aus Obigem ergebende partielle Völkerrechtssubjektivität Internationaler Organisationen, rücken sie in große Nähe zu den klassischen Völkerrechtssubjekten, den Staaten, samt den verbundenen Rechten und Pflichten. So bemerkt der IGH in seinem Gutachten über ein Abkommen zwischen WHO und Ägypten: „[I]nternational organisations are subject of international law and, as such, are bound by any obligations, incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under interna-

die Bereitschaft der UN, neue Aufgaben zu übernehmen. Vgl. Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 316 ff.; Tomuschat (2008): a.a.O. S. 102 ff.

457 Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 338.

458 Dass das Handeln Internationaler Organisationen (negativ) auf die Inanspruchnahme von Menschenrechten wirken kann, heißt freilich nicht, dass sie für Beeinträchtigungen allein verantwortlich sind. Vgl. Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 325 ff.; Kälin; Künzli (2008): a.a.O. S. 99.

459 Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 314. Vgl. auch ebd. S. 321. Angesichts dessen erscheint die Position mancher (z.B. von Herdegen) wenig überzeugend, wonach es gar nicht notwendig sei, sich mit der menschenrechtlichen Bindung Internationaler Organisationen zu beschäftigen, da jene doch überwiegend nur Zentren der Kooperation und Konsultation seien, die gegenüber Einzelnen keine Gewalt ausübten.

460 „By reinstating „control“ as the wedging criterion for ultimate human rights responsibility, the conceptual gap between the United Nations as an actor constitutionally bound to „promote and encourage“ respect for human rights, and that of an actor bound to respect tout court can be bridged.“ Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 341. Den Autoren zufolge kann jedoch jede Person die menschenrechtliche Lage Anderer beeinflussen. Eine Orientierung an der Wirkung einer Handlung allein sei nicht ausreichend; beim Feststellen von Verantwortung müsse man nach Akteuren suchen, denen durch ihre besondere Position ein bestimmter Pflichten-Katalog zukomme. So sei es die Fähigkeit zur Kontrolle über Personen, die die Verletzung von Menschenrechten ermögliche bzw. die Pflicht schaffe, sie zu vermeiden. Vgl. ebd. S. 321ff.

461 Vgl. Courtis; Sepúlveda (2009): a.a.O. S. 62.

tional agreements to which they are parties“ (Hervorhebung: L.J.W.).⁴⁶² Welche (mensenrechtlichen) Normen zum Völkergewohnheitsrecht und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehören, an den nach dieser Sicht auch Internationale Organisationen als partielle Völkerrechtssubjekte gebunden sind, wurde in Kapitel 2.2.3 diskutiert. Sicher sind die dort erörterten *ius cogens*- bzw. *erga omnes*-Normen dem Völkergewohnheitsrecht zuzuordnen; sie dürfen von ihnen nicht verletzt werden.⁴⁶³ Manche argumentieren gar, Internationale Organisationen seien an den Inhalt aller Menschenrechtsverträge gebunden, denen die Mehrheit ihrer Mitglieder angehören und die verfasst worden seien, um allgemeines (Völker-)Recht zu schaffen; die Bindung an solche Verträge ergebe sich damit nicht daraus, dass es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag handle, sondern aus ihrem Charakter als allgemeines, durch einen Vertrag kodifiziertes Rechtsprinzip.⁴⁶⁴

Bezüglich der verschiedenen Pflichtendimensionen wird in der Literatur zusehends zumindest die Achtungspflicht für Internationale Organisationen anerkannt; ein Ansatz, den bspw. der wsk-Ausschuss für die UN und ihre Sonderorganisationen vertritt.⁴⁶⁵ Danach müssen ihr Handeln bzw. von ihnen finanzierte Projekte so gestaltet sein, dass sie nicht negativ auf die Inanspruchnahme von Menschenrechten in den Zielländern wirken. Sicherstellen lässt sich dies – analog zur extraterritorialen Achtungspflicht für Einzelstaaten – z.B. durch regelmäßiges unabhängiges Monitoring, *impact assessments* und *human rights mainstreaming*.⁴⁶⁶

462 IGH (1980): Interpretation of the Agreement of 25 March between the WHO and Egypt. Gutachten.

463 Dies folgt aus dem erläuterten Rechtscharakter (Kap. 2.2.3) jener Normen: Nach Art. 54 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge ist ein Vertrag nichtig, wenn er *ius cogens*-Normen verletzt: Dies gilt auch für Gründungsverträge Internationaler Organisationen, die Verletzungen solcher Normen durch ihre Organe ermöglichen. Dies hat das Europäische Gericht erster Instanz in den *Yusuf and Kadi*-Fällen bestätigt: Danach dürfe der Sicherheitsrat – als ein UN-Organ – nicht von Regeln abweichen, die zum *ius cogens* zählen. Allerdings sind solche Regeln praktisch von eher geringer Relevanz für Internationale Organisationen. Vgl. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 105 f.; Kälén; Künzli (2008): a.a.O. S. 100; Janik (2012): a.a.O. S. 6.

464 Vgl. Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 317.

465 In den *General Comments* wendet sich der wsk-Ausschuss v.a. an die Internationalen Finanzinstitutionen: Sie seien verpflichtet seien, bei ihren (Kreditvergabe-)Politiken negative Auswirkungen auf wsk-Rechte zu vermeiden. Vgl. Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 22; Vandenhoe (2007): a.a.O. S. 91, 97; Skogly, Sigrun I. (2003): The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF. In: Genugten, Willem van; Hunt, Paul; Mathews, Susan (Hg.): World Bank, IMF and Human Rights. Nijmegen. S. 151.

466 Diese Feststellung ist besonders deshalb wichtig, weil viele Internationale Organisationen wie die UN sich selbst lange Zeit gar nicht für im Stande hielten, Menschenrechte negativ beeinträchtigen zu können. Vgl. Weber (2009): a.a.O. S. 32; Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 314 sowie Kap. 6.3.

Hinsichtlich der anderen Pflichtendimensionen ist der Sachverhalt weniger eindeutig: Einige wählen das eingangs genannte Argument, Staaten dürften ihre Pflichten nicht durch das Übertragen von Verantwortung auf andere juristische Personen umgehen, um eine Schutz- und Gewährleistungspflicht auch für Internationale Organisationen selbst zu begründen (sofern sie unter der Verfügungsgewalt der betreffenden Staaten stehen).⁴⁶⁷ Rekuriert wird auf die Ausführungen des wsk-Ausschusses in den o.a. Staatenberichten zur Rolle der Mitgliedstaaten um zu begründen, dass er Internationalen Organisationen eine aktive(re) Rolle bei der Umsetzung des Sozialpakts zuweise.⁴⁶⁸ Relevant ist zudem Sozialpakt-Artikel 22, der dem ECOSOC als einem UN-Hauptorgan erlaubt, alle mit technischer Unterstützung befassten UN-Einheiten zu koordinieren, um sie in ihrer Arbeit zur Verwirklichung des Paktes anzuleiten. Dies spricht die Umsetzung von wsk-Rechten im Zuge der (UN-) EZ direkt an. Erwähnenswert ist ferner die oben (Kap. 2.2.4.3) zitierte Ausschuss-Forderung, „*States parties and other actors in a position to assist*“⁴⁶⁹ mögen internationale Zusammenarbeit, v.a. wirtschaftliche und technische Unterstützung, leisten, um die Entwicklungsländer bei der Gewährleistung ihrer menschenrechtlichen *core obligations* zu unterstützen; mit „*other actors*“ dürften primär Internationale Organisationen gemeint sein.

Andere Gelehrte lassen demgegenüber nur eine Achtungspflicht für Internationale Organisationen gelten. Diese Beschränkung kann sich aber freilich nur auf solche Organisationen beziehen, deren Statuten nicht die Förderung der Menschenrechte vorsehen; müsste doch ein solches Mandat – wie etwa jenes der UN⁴⁷⁰ – darüber hinausgehende Verantwortlichkeiten einschließen. Zwar vertreten manche, dass über Organisationsmandate formulierte Zielbestimmungen nicht ausreichend seien, um menschenrechtliche Pflichten Internationaler Organisationen herzuleiten.⁴⁷¹ Andere argumentieren jedoch überzeugender, dass es besonders für die UN, deren allgemeine Mission so eng mit den Menschenrechten verwoben ist, „*self-evident*“ sei „*that the Organization is obliged to pursue and try to realize its own purpose*.“⁴⁷² Tatsächlich wäre es höchst widersprüch-

467 So z.B. Skogly mit Blick auf die Weltbank, so lange jene durch Verträge oder andere Instrumente das Verhalten dritter Parteien inklusive TNKs kontrollieren kann. Vgl. Skogly (2003): a.a.O. S. 56.

468 Vgl. etwa die Einschätzung Sepúlvedas, zit. bei Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 24.

469 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2000): a.a.O. Abs. 45.

470 Vgl. v.a. Art. 1, 55 und 56 der UN-Charta sowie Kap. 2.1.1 und Kap. 2.2.4.1.

471 Vgl. Kälín; Künzli (2008): a.a.O. S. 99 f.; Morgan-Foster, Jason (2003): The Relationship of the Structural Adjustment Programs to Economic, Social and Cultural Rights: The Argentine Case Revisited. In: Michigan Journal of International Law. Vol. 24. S. 631 f.

472 Stavrinides, zit. bei Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 317. Auch Gómez Isa argumentiert unter Bezug auf Art. 55 und 56 UN-Charta, diese sei nicht nur für Staaten, sondern auch für die

lich, wenn die UN nicht selbst an die rechtlichen Standards gebunden wäre, die unter ihrer Ägide bzw. durch ihre normsetzenden Aktivitäten festgehalten wurden. Es scheint geradezu zwingend logisch – und aus Glaubwürdigkeitsgründen geboten –, dass Internationale Organisationen, die eine führende Rolle bei der Förderung von Menschenrechten beanspruchen, selbst an sie gebunden sind: „*If the United Nations routinely calls on states to adhere to the strict international human rights standards, it can hardly exempt itself from that call.*“⁴⁷³ Dies entspricht auch der *Effect of Awards*-Meinung des IGH.⁴⁷⁴

Umstritten ist, ob die UN damit auch Menschenrechte *verletzen* kann; fordert sie die Charta doch nur auf, die Achtung der Menschenrechte zu fördern (*to promote*) und anzuregen (*to encourage*). Kommt es hier zu Verfehlungen, lassen sich jene laut Mégret und Hoffmann schwerlich als Menschenrechts*verletzungen* deuten. Dennoch hält diese Arbeit am Begriff der „Verletzung“ mit Blick auf die UN fest, da davon auszugehen ist, dass ihre Satzung nicht nur die Förderung der Menschenrechte, sondern ihre Achtung (die, wie erläutert, für Internationale Organisationen gemeinhin unstrittig ist), vermutlich auch deren Schutz,⁴⁷⁵ beinhaltet (und ein Verstoß dagegen eine Menschenrechtsverletzung ist).⁴⁷⁶ Eine über die Achtungspflicht hinausgehende Verantwortung müsste m.E. prinzipiell auch

Organisation selbst eine „*wahrhaftige rechtliche Verpflichtung*“ [Übersetzung: L.J.W.]. Gómez Isa (2004): a.a.O. S. 38.

473 Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 336.

474 Darrow und Arbour begründen das Fehlen einer Charta-Klausel zur menschenrechtlichen Bindung der UN überzeugend mit dem historischen Kontext: „*[T]his omission (...) stems from a failure by the Charter's founders to anticipate the evolution of the role and functions of the organization in the face of increasingly complex and globalized challenges concerning human rights, development and peace and security - hence the possibility and practical significance of human rights violations through UN actions or neglect. Legal doctrine on the accountability of international organizations (...) was in its infancy in 1948, as were (...) international human rights theory (...). The failure of the founders to imagine the United Nations as a human rights duty bearer was surely understandable, if not inevitable (...).*“ Darrow; Arbour (2009): a.a.O. S. 472.

475 Dafür spricht die Resolution, die das OHCHR einrichtet (und sich auf die Schutzpflicht bezieht, ähnlich wie Mandate anderer UN-Einheiten wie UNICEF, OCHA, UNHCR). Eine Schutzpflicht impliziert bspw., dass die UN bei EZ-Maßnahmen in Kooperation mit nationalen Stellen potentielle Rechtsverletzungen antizipieren und ihnen entgegenwirken muss. Sie muss Verstöße durch Unterauftraggeber verhindern bzw. darf menschenrechtliche Verantwortung nicht aus der Hand geben. Dies mag für nationale Partner von UN-Entwicklungsagenturen als sensibel oder konfrontativ gelten und ein Grund sein, weshalb manch einflussreiche UN-Stimme argumentiert hat, dass sich Achtungs- und Schutzpflichten ausschließen und mit EZ befasste Einheiten letztere ignorieren sollte. Vgl. Darrow; Arbour (2009): a.a.O. S. 475 f., Kap. 6.3.

476 Häufig formuliert man mit Blick auf das menschenrechtswidrige Verhalten Internationaler Organisationen aber vorsichtiger (z.B. „*adverse consequences on the enjoyment of human rights*“). Die Literatur diskutiert die Bindung der UN an das Völkerrecht umfangreich; inwieweit sie Menschenrechte verletzen kann, bleibt aber häufig unbeantwortet. Vgl. Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 317 ff.; Dann (2010): a.a.O. S. 261.

für die UN-Sonderorganisationen, z.B. für Weltbank und IWF, gelten:⁴⁷⁷ Schließlich sind diese durch sog. *Relationship Agreements* mit der UN nach Artikel 63 UN-Charta verpflichtet, keine Handlungen zu begehen, die den Richtlinien und Prinzipien der UN abträglich sind sowie die UN zu unterstützen, ihre in Charta-Artikel 55 aufgeführten Ziele zu erreichen.⁴⁷⁸ Weiterhin scheinen sämtliche zur UN-Familie gehörende Organisationen an die AEMR sowie den Sozial- und den Zivilpakt gebunden; ist doch deren Ziel, die menschenrechtlichen Klauseln der Charta zu präzisieren.

Solche Pflichten müssen selbstredend für alle Politikfelder einschließlich der Entwicklungspolitik gelten, mit denen die UN-Familie befasst ist: „[T]he fundamental normative reference point is the purposes of the organization as defined in (...) the Charter, which include human rights. These can be regarded as constitutive norms of a constitutional or higher order than norms of a mere regulatory or procedural character“⁴⁷⁹, wie sie in den programmatischen und operativen Plänen der mit EZ befassten UN-Organe zu finden sind: „There is no higher source of authority for the UNDP, or any other part of the UN system.“⁴⁸⁰ Nicht zuletzt konstituierte es einen fundamentalen Widerspruch, wenn ein in den UN-Statuten festgelegtes Ziel wie Entwicklungsförderung zu Lasten eines anderen Hauptanliegens der Organisation ginge: „[T]he United Nations cannot possibly achieve the organization’s human rights purposes if its various components – especially the comparatively influential and better resourced parts of it – are working at cross-purposes with human rights.“⁴⁸¹ Dies gilt umso mehr, da – wie in Kapitel 2.1.1 erläutert – die Charta mehrfach die Komplementarität der UN-Ziele und Aufgabenbereiche betont.⁴⁸²

477 Vgl. Brot für die Welt et al. (2007): a.a.O. S. 35; Dann (2010): a.a.O. S. 258 ff. Für eine umfassende Diskussion der Menschenrechtsbindung der IFIs vgl. Narula (2013): a.a.O. S. 131 ff.

478 Vgl. hierzu im Einzelnen Art. 55c, 57 und 59 der UN-Charta.

479 Darrow; Arbour (2009): a.a.O. S. 486.

480 Ebd. Weiter ließen sich der oben zitierte Art. 103 UN-Charta und ILC-Artikel 35 heranziehen, nach dem sich eine Internationale Organisation nicht auf interne Regeln berufen kann, um die Nicht-Einhaltung ihrer völkerrechtlichen Pflichten bzw. völkerrechtswidriges Handeln zu rechtfertigen: „In line with this rationale, one can reasonably conclude that decisions of the executive boards of United Nations funds and programs, to the extent that these decisions constitute a source of internal rules of the conduct of operations, cannot be invoked to justify abridgment of the more fundamental Charter-based sources of human rights obligation binding upon these programs and funds under international law.“ Darrow; Arbour (2009): a.a.O. S. 488.

481 Ebd. S. 496.

482 Dass die Menschenrechtsklauseln der UN-Charta relevant für alle Aktivitäten der UN, inklusive ihrer EZ, sind, bestätigt auch die Präambel, nach der zu den Organisationszielen gehört, „to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained.“ Darrow und Arbour schreiben: „Yet one can strongly argue that an [UN] organization, or any part of it, that explicitly or implicitly

Entsprechend reduziert der wsk-Ausschuss die menschenrechtliche Bindung aller UN-(Entwicklungs-)Agenturen nicht auf die Achtungspflicht. Er sieht für sie auch Schutz- und Gewährleistungspflichten: „[...] *wherever possible, the agencies should act as advocates of projects and approaches, which contribute not only to economic growth and other broadly defined objectives, but also to enhanced enjoyment of the full range of human rights.*“⁴⁸³ Andere Treaty Bodies fordern explizit von den UN-Organen und IFIs, menschenrechtliche Normen in ihrem (entwicklungspolitischen) Handeln zu berücksichtigen. So scheint der UN-Kinderrechtsausschuss nicht nur auf ihre Achtungspflicht abzustellen: „*In their promotion of international cooperation and technical assistance, all United Nations and United Nations-related agencies should be guided by the Convention [L.J.W.: gemeint ist die CRC] and should mainstream children's rights throughout their activities. They should seek to ensure within their influence that international cooperation is targeted at supporting States to fulfil their obligations under the Convention. Similarly the World Bank Group, the Monetary Fund and World Trade Organization should ensure that their activities related to international cooperation and economic development give primary consideration to the interests of children and promote full implementation of the Convention.*“⁴⁸⁴

Zusätzlich können Schutz- und Gewährleistungspflichten dann für alle Internationalen Organisationen (auch ohne explizites Mandat zur Menschenrechtsförderung) gelten, wenn man ihre Bindung an das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze bejaht und sich hieraus anspruchsvollere Pflichten ableiten.⁴⁸⁵ Zudem verlangt die Doktrin der systematischen Vertrags-

violates, or contributes to violations of, international law would fail to establish the conditions referred to in this provision.“ Darrow; Arbour (2009): a.a.O. S. 469.

483 Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990a): a.a.O. Abs. 6. Der wsk-Ausschuss hat die IFIs mehrfach aufgefordert, wsk-Rechten bei ihren EZ-Vorhaben, Vergabepolitiken, Strukturanpassungen etc. stärker zu berücksichtigen. Zudem ruft er z.B. UNDP und UNESCO auf, Staaten bei Formulierung und Umsetzung von Aktionsplänen zum Recht auf kostenlosen Grundschulunterricht zu unterstützen. Seit 2009 gibt es in seinen *General Comments* überdies eine Spalte „*Obligations of Actors Other than States*“. Vgl. Vandenhoe (2009): a.a.O. S. 53; Langford et al. (2013): a.a.O. S. 105.

484 Committee on the Rights of the Child (2003): a.a.O. Abs. 64. Vgl. auch Gómez Isa (2009): a.a.O. S. 13; Vandenhoe (2009): a.a.O. S. 42. Solche Ausführungen widerlegen die Position, die IFIs könnten nicht menschenrechtlich verantwortlich sein, da ihnen ihre Statuten politische Betätigung untersagten. Vgl. Weber (2009): a.a.O. S. 33; zur menschenrechtlichen Bindung der IFIs vgl. auch die *Tilburg Guiding Principles* (2002).

485 Vgl. Janik (2012): a.a.O. S. 424 ff., die v.a. die allgemeinen Rechtsgrundsätze als Rechtsquelle identifiziert, die für eine menschenrechtliche Bindung Internationaler Organisationen strukturell am Besten geeignet ist und einen anspruchsvollen menschenrechtlichen Standard zu begründen vermag; sowie Skogly (2003): a.a.O. S. 57; Mégret; Hoffmann (2003): a.a.O. S. 333, 338 ff.

auslegung „*any rules of international law applicable in the relation between parties*“ zu berücksichtigen (Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge Art. 31, Abs. 3 (c)). Sind also Menschenrechte für die sachliche Zuständigkeit einer Organisation wichtig – wie das im Sozialpakt verankerte Recht auf Nahrung für das Mandat der WTO *ratione materiae* – so sind diese in ihrem Handeln zu berücksichtigen.⁴⁸⁶

Zusammenfassend lässt sich zumindest eine menschenrechtliche Achtungspflicht für Internationale Organisationen konstatieren; für die UN und ihre Sonderorganisationen werden angesichts ihres Mandats auch darüber hinaus reichende Verantwortlichkeiten zur Umsetzung der Menschenrechte bejaht.

2.3 Schlussfolgerung: Implikationen für die Entwicklungspolitik

Nachfolgend sollen die Implikationen, die sich aus den diskutierten grundlegenden Dokumenten wie dem Verbindlichkeitsgrad der international verankerten Menschenrechte für Entwicklung(-spolitik) ergeben, expliziert und auf dieser Basis ein menschenrechtsbasierter Ansatz für die EZ bzw. HRBA skizziert werden. Ich betrachte jenen als entscheidendes Instrument, mit dem Staaten und Internationale Organisationen ihren (extraterritorialen) menschenrechtlichen Pflichten in ihrem entwicklungspolitischen Handeln gerecht werden (können). Er dient im Untersuchungsfortgang als normativer Bewertungsmaßstab.

2.3.1 Gebot zur Entwicklungspolitik?

Die Menschenrechte nehmen ihren Ausgangspunkt in der jeder Person innewohnenden unveräußerlichen menschlichen Würde; jede Form ihres Entzugs ist nicht hinnehmbar. Eine derartige Situation ist aber gegeben, wenn Menschen gezwungen sind, in Armut zu leben.⁴⁸⁷ Zahlreiche einzelne Menschenrechtsnormen sind hier i.d.R. nicht verwirklicht: Dazu zählen das Recht auf Leben und angemessenen Lebensstandard wie die Rechte auf Nahrung, Gesundheit, Bildung und soziale Sicherheit. Armut geht mit Marginalisierung und sozialer Exklusion einher, was meist weitere Rechte, wie jenes auf politische Teilhabe, beschneidet.⁴⁸⁸ Insgesamt konstituiert erzwungene Armut, von der v.a. die Bevölkerung des

486 Vgl. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 106 f.

487 Vgl. Türk (1994): a.a.O. S. 168.

488 Vgl. Sengupta, Arjun (2006b): Human rights and extreme poverty. Report of the independent expert to the 62nd Session of the Commission on Human Rights. UN Doc. E/CN.4/2006/43 (2. März 2006). S. 15 ff.

Südens betroffen ist,⁴⁸⁹ eine umfassende Menschenrechtsverletzung bzw. – laut wsk-Ausschuss – „a massive and systematic breach“ der international verankerten Menschenrechte.⁴⁹⁰ Von diesem Verständnis ausgehend, ergibt sich aus der dargestellten menschenrechtlichen Bindung die Pflicht, diesen Zustand zu beseitigen. Sie erhält durch den Bezug zum Völkergewohnheitsrecht und der Klassifizierung des Rechts auf Leben und des Diskriminierungsverbots als *ius cogens* bzw. *erga omnes*-Normen zusätzlich Gewicht. Armut zu bekämpfen ist damit eine „grundlegende Menschenrechtsforderung“.⁴⁹¹

Die Verantwortung für armutsreduzierende – und in diesem Sinne entwicklungs- wie menschenrechtsfördernde – Maßnahmen unter größtmöglichem zielgerichteten Mitteleinsatz liegt primär beim Heimatstaat der Rechtsträger. Um der menschenrechtlichen Idee der Universalität, den analysierten Bestimmungen der grundlegenden Menschenrechtsdokumente zur internationalen Zusammenarbeit und Hilfe wie den Interdependenzen und ungleichen Machtverhältnissen einer globalisierten Welt Rechnung zu tragen, kommt aber auch der Staatengemeinschaft, hier v.a. besser gestellten Staaten, eine komplementäre Verantwortung zu. Dies gilt umso mehr, als das, wie Kapitel 2.2.4.8 betont, der Weltarmut bzw. breiten Verletzung von (wsk-)Rechten durch kollektiven Mitteleinsatz leicht entgegen gewirkt werden könnte bzw. dieser keine unzumutbaren Opportunitätskosten für reichere Staaten mit sich brächte. Neben den aufgeführten rechtlichen Argumenten erhält diese Position auch dadurch Gewicht, dass ein Großteil des globalen Nordens seinen frühen Entwicklungsprozess auf kolonialer Ausbeutung aufbaute.

Akzeptiert man die oben diskutierte extraterritoriale Gewährleistungspflicht und das völkerrechtliche Kooperationsgebot, ist das Ergreifen von Politiken, die auf Entwicklung ausgerichtet sind, keine reine Wohltätigkeit, moralische Pflicht bzw. Almosengabe an „Arme“ und „Bedürftige“. Vielmehr müssen hierzu fähige Staaten sich entwicklungspolitisch engagieren; die Menschen in ärmeren Ländern haben darauf als Rechtsträger einen Anspruch (sofern ihre Heimatstaaten nicht in der Lage sind, die Umsetzung eines menschenrechtlichen Mindestniveaus sicherzustellen). Selbst wenn man bezüglich einer solchen extraterritorialen Gewährleis-

489 Zahlreiche Statistiken zeigen, in welch krassem Ausmaß die Bevölkerung im Süden von Armut und deren Begleiterscheinungen betroffen ist. Sie können hier nicht wiedergegeben werden. Einige Zahlen wurden in Kap. 2.4.4.8 genannt. Für eine Auflistung weiterer Daten diverser UN-Einrichtungen vgl. (letzter Zugriff: 16.07.2014): <http://www.bread.org/learn/hunger-basics/hunger-facts-international.html>

490 Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2001d): a.a.O. Abs. 4. Vgl. auch Ouedraogo, Halidou (2004): Afrikanische Erfahrungen. Das Beispiel Burkina Faso. In: Selchow, Ulla; Hutter, Franz-Josef (Hg.): Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Anspruch und politische Wirklichkeit. Wiesbaden. S. 216.

491 VENRO (2004): a.a.O. S. 5.

tungspflicht zurückhaltend ist und dabei bleibt, dass sie streng völkerrechtlich nicht gefordert ist, kann sie doch zumindest „im Rahmen der Menschenrechtspolitik eines Staates sinnvoll oder gar politisch geboten sein (...).“⁴⁹²

Einher geht, die Unterstützung auf solche Rechtsträger zu fokussieren, für die die Inanspruchnahme von Menschenrechten besonders kritisch ist: Die Priorisierung von EZ und Wahl der Kooperationspartner sollte sich primär an menschenrechtlichen Bedarfen ausrichten, anstatt an politischen, wirtschaftlichen, strategischen oder historisch begründeten Geber-Interessen.⁴⁹³ Mindestanforderung könnte das von der Staatengemeinschaft verabschiedete Ziel sein, mindestens 0,15 - 0,2 Prozent des BNE für ODA für Länder bereitzustellen, die von der UN-Generalversammlung als LDCs eingestuft werden.⁴⁹⁴ ODA für solche Länder verspräche, den besonders unterstützungswürdigen Rechtsträgern zu Gute zu kommen. Zudem könnte man von anderen Ländern des Südens erwarten, dass sie relativ mehr Eigenmittel zur Umsetzung der Menschenrechte einsetzen (können).⁴⁹⁵ Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Mehrheit der armen Menschen nicht zwangsläufig in LDCs leben. Nach aktuellen Zahlen kommen gar ca. 70 Prozent der weltweit Ärmsten aus Mitteleinkommensländern. Insofern kann es sinnvoll sein, Unterstützung nicht nur nach Ländern, sondern auch innerhalb derselben bzw. nach Regionen und Gruppen zu priorisieren.⁴⁹⁶ Hierfür müssen jene allerdings bekannt sein. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, EZ-Politiken durch Analysen anzuleiten, die gezielt die Menschenrechtslage der (potenziellen) Kooperationsländer betrachten.

Als (finanzielle) Minimalanforderung kann das Ziel, 0,7 Prozent des BNE für ODA aufzuwenden, gelten. Zudem sind rückschrittliche Maßnahmen zu vermeiden (*principle of non-regression*), d.h. EZ-Vorhaben nicht ohne hinreichende Begründung zu unterbrechen oder zu beenden. Dies wäre nur nach gründlicher Überlegung bzw. als letztes Mittel nach Prüfung angemessener Alternativen möglich (freilich nur dann, wenn Unterstützung weiter notwendig ist; ansonsten dürfen EZ-Maßnahmen natürlich beendet werden, sollte doch das Ziel

492 Kälin; Künzli (2008): a.a.O. S. 152. Vgl. auch Hamm; Scheper; Weber (2010): a.a.O. S. 208.

493 Vgl. Human Rights Council (2009b): a.a.O. Abs. 10.

494 Vgl. den *Monterrey Consensus on Financing for Development* von 2002. UN Doc. A/AC/257/32, Abs. 42.

495 Vgl. zur hier wiedergegebenen Argumentation Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 80.

496 Dennoch liegt die Hauptverantwortung zur Umsetzung der Menschenrechte beim Heimatstaat; besonders von Mitteleinkommensländern ist ein Engagement ihrer Leistungsfähigkeit entsprechend zu erwarten, v.a. mit Blick darauf, Ungleichheit zu bekämpfen und Entwicklungsprozesse zu fördern, von denen die Gesamtbevölkerung profitiert. „Für die Entwicklungszusammenarbeit steht jedoch letztlich aus menschenrechtlicher Perspektive das Individuum im Vordergrund.“ Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 80. Vgl. Vandenhole, Wouter; Benedek, Wolfgang (2013): Extraterritorial Human Rights Obligations and the North-South Divide. In: Langford et al. (Hg.): a.a.O. S. 334, 349; Langford; Darrow (2013): a.a.O. S. 429.

jedweder EZ nicht sein, Hilfe zu verstetigen, sondern sich letztlich überflüssig zu machen). Zudem müssen Folgen etwaiger rückschrittlicher Maßnahmen auf den menschenrechtlichen Minimalstandard berücksichtigt und Vorsorge dafür getroffen werden, dass die Beendigung von Maßnahmen eine Notsituation hervorruft. Hierfür sollten Geber ihre Leistungen transparent, vorhersehbar und verlässlich erbringen bzw. sich abstimmen.⁴⁹⁷

Die Diskussion um extraterritoriale Staatenpflichten geht i.d.R. davon aus, dass Länder bei unzureichenden Mitteln um externe Kooperation bitten und entwicklungsorientiert bzw. im Einklang mit den eigenen Pflichten agieren (welche durch ODA dann nur noch zu unterstützen sind).⁴⁹⁸ In der Praxis mag die Schwierigkeit entstehen, wie (potentielle) Geber mit ihren extraterritorialen Pflichten umgehen sollen, wenn der Heimatstaat seine eigenen menschenrechtlichen Pflichten nicht, wie es die Verträge bestimmen, mit vollem Ressourceneinsatz zu erfüllen versucht (z.B. weil es ihm an Kapazitäten oder/und Willen fehlt). Man könnte annehmen, diese Situation rechtfertige es, dass ausländische Staaten ihre Gewährleistungspflicht vernachlässigten. Allerdings widerspräche dies der nicht-reziproken Natur menschenrechtlicher Pflichten bzw. der Tatsache, dass es die einzelnen Individuen sind, die rechtlich Ansprüche haben; sie sollten für den Unwillen bzw. die Unfähigkeit ihrer eigenen Regierung (die ihre Menschenrechtssituation meist ja noch prekärer werden lässt) nicht bestraft werden.⁴⁹⁹ So sollten Geber ihren Pflichten weiter gerecht werden und dabei *idealerweise* Anreize für den Heimatstaat setzen, seinen eigenen (wieder) nachzukommen.

Dabei ist es hilfreich, auf die oft vorhandene Akteurs-Binnenvielfalt im Nehmerland zu achten: Selbst dort, wo zentrale Regierungskräfte nicht menschenrechts- bzw. entwicklungsorientiert sind, mag es reformbereite Akteure in bestimmten (Ebenen der) Ministerien bzw. Regionen geben, mit denen eine Kooperation sinnvoll (weiter-) geführt werden kann. Sie bieten sich als Kanäle an, um den Dialog mit dem Empfängerland fortzusetzen und Einfluss in menschenrechtlichem Sinne zu nehmen. Dennoch sind auch Konstellationen denkbar, in denen das Aufrechterhalten der Zusammenarbeit menschenrechtlich äußerst problematisch scheint (z.B. indem sie auf bestehende, der Umsetzung von Menschenrechten abträgliche Machtverhältnisse stabilisierend wirkt) und in denen eine (teilweise) Einstellung bzw. Suspendierung von ODA unausweichlich wird (weil andernfalls u.U. damit sogar Rechtsverletzungen durch die Empfänger

497 Vgl. Prinzip Nr. 32 (d) der *Maastricht Principles* von 2011; Coomans (2012): a.a.O. S. 45; Khalfan (2013a): a.a.O. S. 327 f.; Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 76 f.

498 Vgl. Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 86.

499 EZ ist ein zweiseitiges Verhältnis: „[D]ass ein Risiko besteht, dass die eine Seite nicht verantwortungsvoll handelt, kann die andere Seite nicht von den an sie gerichteten Anforderungen entlasten.“ Kadelbach (2014): a.a.O. S. 21.

unterstützt werden könnten): „Für diese Gratwanderung der Entwicklungszusammenarbeit zwischen menschenrechtlich gebotener Unterstützung von staatlichen Reformbemühungen einerseits und risikobehafteter Beihilfe zu Beeinträchtigungen andererseits“⁵⁰⁰ bleibt den Gebern ein Entscheidungsspielraum, der kontinuierlich neu abzuwägen ist. Mögliche Kriterien sind die Schwere der Lage, der (zu erwartende) Schaden intervenierenden Verhaltens und dessen zu erwartender Nutzen.⁵⁰¹ Jedenfalls benötigen Geber für das Einstellen ihrer Unterstützung eine menschenrechtlich vernünftige Begründung (*reasonable test*). Zudem sollten sie (menschenrechtliche) Entwicklungen ständig analysieren, um die Kooperation an etwaige Veränderungen der Lage flexibel anpassen bzw. sie wieder aufnehmen zu können und um die Konsequenzen des eigenen Handelns abzuschätzen.⁵⁰²

Darüber hinaus weisen die international verankerten Menschenrechte nicht darauf hin, dass eine Kooperation i.S. der extraterritorialen Gewährleistungspflicht immer mit der Regierung des zu unterstützenden Staates erfolgen muss. Zwar dürfte der Regelfall eine bilaterale, in Regierungsverhandlungen vereinbarte Zusammenarbeit sein. Ausländische Staaten haben jedoch grundsätzlich auch die Möglichkeit, Unterstützung (temporär) über nicht-staatliche Kanäle zu geben (ggfs. über Mittlerorganisationen wie Stiftungen und NGOs). Dies gilt zumindest so lange, bis der in Rede stehende Heimatstaat dies durch seine rechtmäßige Jurisdiktion erlaubt, duldet bzw. nicht für illegal erklärt.⁵⁰³ In Ausnahmefällen können andere Staaten selbst dann zu solcher Unterstützung berechtigt sein,

500 Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 87. Vgl. auch ebd. S. 82, 86 f.

501 Kadelbach (2014): a.a.O. S. 21. Kadelbach verweist auf das *Responsibility to Protect*-Konzept (vgl. Kap. 5.1.1), das eine (fortgesetzte) Rolle bzw. Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft zumindest bei einer existenziellen Notlage der Bevölkerung sieht. „Geht es jenseits dessen um Ziele wie Armutsbekämpfung oder die Verbesserung der Infrastruktur, wird man Abwägungsergebnisse situationsabhängig treffen müssen.“ Ebd. S. 22.

502 Vgl. Vandenhoe; Benedek (2013): a.a.O. S. 339; Khalfan (2013a): a.a.O. S. 323, 328; Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 87.

503 Khalfan (2013a): a.a.O. S. 316. Es kommt nicht selten vor, dass Regierungen eine Unterstützung an staatlichen Stellen vorbei unterbinden, z.B. indem sie die Vereinsgesetzgebung limitieren oder ausländische Förderbeiträge begrenzen. Aber selbst hier mag es noch Spielraum geben, wie nicht-monetäre Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen, Kooperation mit traditionellen Strukturen auf Gemeindeebene (z.B. Schulclubs, Menschenrechtszentren in Universitäten) bzw. das Werben für Sonderregelungen, die Partner-NGOs von der Anwendung einschränkender Gesetze ausnehmen. Dies sollte von allgemeinen Bemühungen begleitet sein, die Beschränkungen für die Zivilgesellschaft aufzuheben. Laut Vandenhoe et al. haben Geber „a particularly important role to play in such situations, and may be the only actors with leverage over relevant governments.“ Vandenhoe, Wouter et al. (2014): *Cross-cutting Issues and their Policy Implications*. In: Gready, Paul, Vandenhoe, Wouter (Hg.): *Human Rights and Development in the New Millennium. Towards a Theory of Change*. New York. S. 297. Vgl. Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 86.

wenn der heimische Staat Einwände erhebt: Nämlich wenn es darum geht, Verletzungen zwingender Völkerrechtsregeln zu verhindern, wie sie in Kapitel 2.2.3 über das Völkergewohnheitsrecht bzw. *ius cogens*- und *erga omnes*-Normen vorgestellt wurden. Dies wäre z.B. der Fall, wenn eine Regierung Leistungen ausschließlich einer bestimmten ethnischen Gruppe zur Verfügung stellt oder absichtlich eine Politik verfolgt, die „*great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health*“ verursacht bzw. zulässt und Teil einer „*widespread and systematic attack against any civilian population*“⁵⁰⁴ ist.

EZ über nicht-staatliche Kanäle empfiehlt sich aus naheliegender Weise besonders dann, wenn der Heimatsstaat nicht willens ist, seine menschenrechtlichen Pflichten umzusetzen und eine (bi- wie multilaterale) öffentliche Zusammenarbeit folglich schwierig ist. Ein solches Vorgehen erschwert jedoch die Zuteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den extraterritorial agierenden (Geber-)Staaten und dem Heimatstaat; anstelle einer geteilten Verantwortung fällt hier durch das Versäumnis des Heimatstaates die (gesamte) Last anderen Pflichtenträgern zu (allerdings abhängig von ihren Ressourcen).⁵⁰⁵ Insofern sollte immer darauf gewirkt werden, dass der Heimatstaat perspektivisch seinen Pflichten (wieder) nachkommt. So sollten Geber den Kontakt zu staatlichen Stellen im Empfängerland wenn möglich nicht komplett abreißen lassen und in ihrer Kooperation mit nicht-staatlichen Akteuren darauf achten, dass keine langfristigen nicht-staatlichen Parallelstrukturen entstehen bzw. die Anschlussfähigkeit zu staatlichen Stellen erhalten bleibt. Sie sollten ihre Einflussmöglichkeiten, z.B. im Zuge des politischen Dialogs, nutzen, um den Heimatstaat kritisch-konstruktiv auf seine eigenen Pflichten hinzuweisen.

2.3.2 Gebot zur Menschenrechtsorientierung von Entwicklungspolitik

Verneint man eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht, bedeutet dies nicht, dass aus den Menschenrechten keine Implikationen für die Entwicklungspolitik folgten: Vielmehr ergeben sich aus dem herausgearbeiteten Vorliegen extraterritorialer Achtungs- und Schutzpflichten qualitative Anforderungen an die Ausgestaltung von EZ, *sobald* ein Staat entwicklungspolitisch aktiv wird (was *de facto* auf weitgehend alle Länder des Nordens zutrifft).⁵⁰⁶ Es bestehen sowohl Anfor-

504 Vgl. zur zitierten Formulierung Art. 7 Abs. 1 (k) des Rom-Status des Internationalen Strafgerichtshofs von 1998, der Verbrechen gegen die Menschlichkeit definiert. Vgl. auch Khalfan (2013a): a.a.O. S. 316.

505 Vgl. zu dieser Argumentation Khalfan (2013a): a.a.O. S. 323.

506 Diese u.a. von Dann vertretene Position bedeutet, dass das Erschließungsermessen eines Staates, ob er ODA leistet, grundsätzlich keiner Beschränkung obliegt, während sich für sein Auswähler-

derungen an das *Ziel* eines solchen Engagements, als auch an damit verbundene Prozesse:

So ist das Ziel entwicklungspolitischer Anstrengungen nicht beliebig bzw. obliegt dem Ermessen einzelner Akteure, sondern wird durch den menschenrechtlichen Bezugsrahmen bestimmt: Eine von den Menschenrechten isolierte Betrachtung und Ausübung von Entwicklungspolitik widerspräche der den menschenrechtlichen Grundlagendokumenten innewohnenden Logik, die – wie analysiert – Menschenrechte und Entwicklung aufs engste verbindet. Zudem bilden Menschenrechte angesichts ihres herausgearbeiteten hohen Verbindlichkeitsgrades einen übergeordneten Bezugsrahmen für *alle* Politiken, die Staaten umsetzen (müssen).⁵⁰⁷ Leistet ein Staat EZ, sollte sie so auf die immer weitergehende Inanspruchnahme aller Rechte – v.a. auf die *core obligations* als sofort zu realisierender Minimalstandard – ausgerichtet sein: „*Menschenrechtlich ist Entwicklungszusammenarbeit (...) als eine Unterstützung der Empfängerstaaten bei der Umsetzung der jeweiligen Menschenrechtsverpflichtungen konzipiert.*“⁵⁰⁸ Ein Menschenrechtsansatz geht so über einzelne Projekte zur Förderung von Menschenrechten hinaus: *Sämtliche* im Zuge von Entwicklungspolitik formulierte Anliegen, wie das häufig genannte Wirtschaftswachstum, sind kein Selbstzweck, sondern müssen sich zuvörderst daran messen lassen, ob sie zur Umsetzung der Menschenrechte beitragen. Entsprechende Schritte sollten dabei wohlgedacht (*deliberate*), konkret (*concrete*) und gezielt (*targeted*) sein und sich an den vom wsk-Ausschuss entwickelten Kriterien *Availability*, *Accessibility*, *Acceptability*, *Affordability* und *Quality* (AAAAQ-Kriterien) orientieren, wenn es um die Förderung von Institutionen, Dienstleistungen und Gütern geht.⁵⁰⁹

Angesichts ihrer in Kapitel 2.2.2 begründeten Unteilbarkeit und Interdependenz ist die gleichberechtigte Umsetzung politischer, bürgerlicher und wsk-Rechte anzustreben, d.h. EZ-Vorhaben müssen sich nach der Gesamtheit der Normen aus der *International Bill of Rights* richten.⁵¹⁰ Damit dürfen in einem durch Armut geprägten Kontext i.S. einer „*you can't eat democracy*“-Position bürgerliche und politische Rechte auch nicht unterdrückt bzw. zurückgestellt werden, bis ein gewisser (ökonomisch definierter) Entwicklungsstand erreicht wurde. Demzufolge ist die Frage, ob bestimmte Rechte wie politische Freiheiten

messen in Fällen, in denen er sich zur Leistung entscheidet, Vorgaben ergeben. Vgl. Dann (2010): a.a.O. S. 222, 226.

507 V.a. die Einstufung als *ius cogens* und *erga omnes*-Normen verdeutlicht den übergeordneten Rahmen menschenrechtlicher Kernnormen für alle Politikfelder. Vgl. Blome (2004): a.a.O. S. 29 f.

508 Vgl. Kämpf, Würth (2010): a.a.O. S. 5; Prinzip Nr. 32 (b) der *Maastricht Principles* von 2011.

509 Vgl. z.B. in Committee on Economic Social and Cultural Rights (2000): a.a.O. Abs. 12 sowie Khalfan (2013a): a.a.O. S. 324 f.

510 Vgl. Arend (2008): a.a.O. S. 35.

förderlich für Entwicklung seien, konsequent falsch gestellt: Schließlich bildet die Umsetzung *aller* Menschenrechte letztlich den Gradmesser von Entwicklung; am Erreichungsgrad der Menschenrechte als konstitutive Elemente von Entwicklung bemisst sich das jeweilige Entwicklungsniveau.⁵¹¹

Neben dieser – menschenrechtlich geboten erscheinenden – Zielbeschreibung sind, wie erörtert, Staaten in ihrem Handeln bzw. Unterlassen mit extraterritorialen Folgen verpflichtet, Menschenrechte zu achten und zu schützen. EZ-Aktivitäten eines Gebers wie die seiner Kontrolle unterstehenden Akteure (z.B. in seinem Auftrag handelnde Durchführungsorganisationen) dürfen der Umsetzung der Menschenrechte andernorts nicht abträglich sein.⁵¹² So ist bei EZ-Vereinbarungen sicherzustellen, dass sie die Fähigkeiten der Empfänger nicht begrenzen, ihre Pflichten zu erfüllen bzw. die Inanspruchnahme von Menschenrechten vor Ort nicht einschränken. Drängen Geber auf Reformen, z.B. um Kosten der Wasser- oder Gesundheitsversorgung zu decken, müssen sie darauf achten, dass der Zugang für alle erschwinglich bleibt. In Kooperation mit dem Empfängerland müssen sie dafür sorgen, dass Projekte zur Wirtschaftsförderung bestimmte Gruppen nicht unverhältnismäßig belasten und nicht zur systematischen Diskriminierung oder Zwangsvertreibungen führen.⁵¹³ Dies gilt auch, wenn sie multilateral bzw. im Zuge Internationaler Organisationen agieren. All dies setzt *Trade offs* zugunsten anderer (Politik-)Prioritäten, der Ausrichtung der Geber an Eigeninteressen und einer konditionalitätenbasierten EZ Grenzen. Um nachteilige Folgen zu vermeiden, sind die systematische Berücksichtigung von Menschenrechten in allen EZ-Aktivitäten (menschenrechtliches *Mainstreaming*) und die Prüfung der menschenrechtlichen Verträglichkeit von Handlungen unerlässlich.

Darüber hinaus normieren extraterritoriale Achtungs- und Schutzpflichten den Entwicklungsprozess: Da stets die Würde der Rechtsträger im Mittelpunkt steht, dürfen menschenrechtliche Normen und Standards zu keiner Zeit – auch nicht vorübergehend – verletzt werden. Dies setzt Kenntnisse darüber voraus, wie geplante Maßnahmen die Lage der Rechtsträger verändern (werden), die durch *human rights impact assessments* vor, während und nach EZ-Maßnahmen erlangt werden können.⁵¹⁴ Wichtig erscheinen weiter v.a. folgende, eng ver-

511 Vgl. hierzu ähnlich Sen, wiedergegeben bei Dann (2010): a.a.O. S. 102.

512 Vgl. die Prinzipien 11 und 12 der *Maastricht Principles* von 2011.

513 Vgl. zu den beiden letztgenannten Beispielen Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 76 f.

514 Vgl. Prinzip 14 der *Maastricht Principles*. Eine Folgenabschätzung sollte v.a. für schutzbedürftige Gruppen und mit Beteiligung der Öffentlichkeit stattfinden. Vgl. Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 76.

knüpfte Aspekte bzw. Prinzipien,⁵¹⁵ um Entwicklung und EZ menschenrechtsbasiert zu gestalten:

i) Partizipation / Teilhabe

Menschenrechte sind intrinsisch mit dem Anspruch auf Teilhabe verbunden. Dies ergibt sich nicht nur aus dem vertraglich verankerten Recht auf Partizipation.⁵¹⁶ Vielmehr konzipiert das gesamte menschenrechtliche Normgerüst die Rechtsträger als aktive Subjekte.⁵¹⁷ Menschenrechtlich gefasst geht Teilhabe über eine reine Konsultation von „Zielgruppen“ und den punktuellen Einbezug der Bevölkerung (z.B. durch Wahlen) hinaus: Es handelt sich um einen „(...) politischen Prozess, der die Gesellschaft insgesamt erfasst und gleichsam von unten demokratisiert (...).“⁵¹⁸ EZ-Maßnahmen müssen demnach auf die gleichberechtigte Teilhabe aller am politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Geschehen zielen und Menschen unterstützen, ihre Rechte wahrzunehmen und individuelle wie kollektive Handlungsoptionen auszubauen (*Empowerment*).⁵¹⁹ Gleichsam kann es notwendig sein, die Fähigkeiten des staatlichen Pflichtenträgers zu stärken, auf (gestiegene) Teilhabeforderungen seitens der Rechtsträger konstruktiv zu reagieren und Teilhabeprozesse inklusiv zu gestalten bzw. kompetent zu managen. Zudem ist deren Institutionalisierung und rechtliche Absicherung bedeutsam (um Partizipation unabhängig von aktuellen Machtkonstellationen bzw. dem Willen einzelner Politiker sicherzustellen).⁵²⁰

515 Das hiesige Prinzipienverständnis ist nicht deckungsgleich mit der Schule des Entwicklungsvölkerrechts, nach der Prinzipien primär teleologische Instrumente sind, um die Transformation des Rechts i.S. einer Programmfunktion zu unterstützen. Bei den nachfolgend diskutierten „Prinzipien“ handelt es sich vielmehr um wesentliche, aus den Menschenrechten abgeleitete Grundsätze für die EZ. Sie gelten Ebenen- und Akteursübergreifend und haben eine systematisierende und evaluative Funktion. Sie bilden insofern normative Bewertungsgrundlage bzw. wesentliche Argumentationsressource für die weitere Untersuchung.

516 Deutliche Anforderungen an Teilhabe und -nahme stehen im Zivilpakt, CEDAW, CRC und BRK. So verbürgt der Zivilpakt das Recht des Einzelnen, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch gewählte Vertreter teilzuhaben (Art. 25 a). Fast wortgleich formuliert Art. 21 AEMR.

517 Vgl. Porter (2008): a.a.O. S. 11; Kämpf; Würth (2010): a.a.O. S. 9.

518 Kämpf; Würth (2010): a.a.O. S. 10. Vgl. auch Prinzip 32 (c) und 7 der *Maastricht Principles*.

519 Vgl. Kämpf; Würth (2010): a.a.O. S. 9 f.

520 Vgl. zu diesen drei Dimensionen das Konzept der deutschen Entwicklungspolitik, um politische Teilhabe zu fördern, das jedoch keine menschenrechtliche Terminologie verwendet BMZ (2010a): Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen. Legitimität, Transparenz, Rechenschaft. Strategiepapier 01-2010. Bonn. Viele HRBAs von EZ-Akteuren stellen auf die beiden hier erstgenannten Dimensionen (Stärkung der Rechtsträger und des Pflichtenträgers) ab, während sie die dritte (Entwicklung günstiger Rahmenbedingungen) häufig vernachlässigen. Vgl. z.B. UNDG (2003): UN Statement of Common Understanding on a Human Rights Based Approach to Development Cooperation and Programming. New York.

Die Anforderung einer umfassenden Teilhabe gilt auch für Entwicklungsvorhaben, die von Gebern vorangetrieben werden, d.h. betroffene Rechtsträger müssen an deren Planung, Entscheidung und Ergebnissen partizipieren.⁵²¹ Wichtig ist dies nicht zuletzt, da Geberorganisationen als Planungsträger mit den Bürgern im Empfängerland i.d.R. in keinem weitergehenden Verantwortlichkeitszusammenhang stehen, d.h. letztere ihren Unmut nicht anderweitig (z.B. durch Wahlen) äußern können.⁵²²

ii) Diskriminierungsfreiheit / Chancengleichheit

Schon die Konzeption der Menschenrechte, nach der jede Person allein aufgrund ihres Menschseins ohne Vorbedingungen mit Würde und den gleichen unveräußerlichen Rechten ausgestattet ist, impliziert, dass Diskriminierung und Exklusion nicht tolerierbar sind.⁵²³ Wie erörtert, ist das Diskriminierungs-Verbot in der *International Bill of Rights* wie weiteren Verträgen prominent verankert. Es gilt unmittelbar und übergreifend für alle Rechte und bezieht sich auf direkte (d.h. explizite ungleiche Behandlung ohne vernünftige und objektive Rechtfertigung) und auf indirekte Diskriminierung (d.h. Benachteiligungen als Ergebnis von Politiken).

Folglich sind entwicklungspolitische Maßnahmen stets diskriminierungsfrei, auf den Abbau von Benachteiligung, Inklusion und den gleichberechtigten Zugang aller zu gesellschaftlichen Institutionen, Prozessen, Ressourcen und Dienstleistungen hin zu gestalten.⁵²⁴ Dies geht über die reine Armutsorientierung der EZ hinaus und verlangt einen Fokus auf besonders verletzbare und marginalisierte Gruppen, die mit speziellen Barrieren bzw. strukturellen Hindernissen bei ihrer Rechtswahrnehmung konfrontiert sind.⁵²⁵ Eine auf Nicht-Diskriminierung

521 Vgl. Roos, Stefanie Ricarda (2008): Der internationale Menschenrechtsschutz vor entwicklungsbedingten Zwangsumsiedelungen und seine Sicherstellung durch Recht und Praxis der Weltbank. Schriften zum Völkerrecht. Band 173. Berlin. S. 247 und 255. Roos klassifiziert das Recht auf entwicklungsbezogene Partizipation als eigenständigen Rechtssatz des Völkergewohnheitsrechts, bezieht jenes aber primär auf einen Anspruch der Betroffenen, informiert und konsultiert zu werden; ein Zustimmungsgesetz bzw. Vetorecht i.S. eines „free, prior and informed consent“ sieht sie hingegen nicht.

522 Vgl. zu letztgenanntem Argument ähnlich Dann (2010): a.a.O. S. 302 f.

523 Vgl. Tomuschat (2008): a.a.O. S. 47; Skogly (2010): a.a.O. S. 1.

524 Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (2009b): General Comment No. 20. Non-discrimination in economic, social and cultural rights. UN Doc. E.C.12/GC/20. Abs. 14; Kämpf, Würth (2010): a.a.O. S. 11. Vgl. auch Prinzip Nr. 32 (a) und (c) der *Maastricht Principles* von 2011.

525 Es gibt i.d.R. Überschneidungen zwischen den Ärmsten eines Landes und den Rechtsträgern, die Diskriminierung erfahren. Allerdings zielt eine Orientierung auf die (Ärmsten der) Armen allein (noch) nicht auf Gründe für Marginalisierung und fehlende Teilhabe. Vgl. Kämpf, Winkler (2012): a.a.O. S. 81.

und Chancengleichheit gerichtete Politik bedeutet zudem, dass Entwicklung nicht nur bestimmte Gruppen oder die Regierung bereichern darf (*elite capturing*), sondern auf gerecht verteilte Entwicklungsergebnisse, das Gemeinwohl, soziale Gerechtigkeit und breitenwirksame Reformen zielen muss.⁵²⁶ Eher geht, sich auf strukturelle Ursachen von Armut, Exklusion und den (mangelnden) Zugang zu Ressourcen und Entscheidungsprozessen auszurichten.

Entsprechend sind Geber aufgefordert, ihr Engagement systematisch daran zu orientieren, die Verhältnisse benachteiligter Personen zu verbessern. Dies mag aktive Maßnahmen erfordern (z.B. die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme für die schwächsten Gesellschaftsmitglieder) und schließt EZ-Mittel für Benachteiligte ein.⁵²⁷ Geber müssen auch verhindern, dass ihre Arbeit zu Diskriminierung beiträgt bzw. sie (ungewollt) manifestiert, etwa, wenn Mittelzuwendungen für soziale Bereiche ausschließlich bestimmten (Klientel-) Gruppen zu Gute kommen oder von Reformen nur solche Einrichtungen (wie Schulen, Krankenhäuser) profitieren, die für arme Bevölkerungsschichten nicht bzw. schwer zugänglich sind (bspw. weil sie in Regionen liegen, in denen überwiegend besser gestellte Gruppen leben, deren Grundversorgung schon gegeben ist).⁵²⁸ Um gesellschaftliche Unterschiede und Diskriminierung überhaupt erkennen zu können (die bei Mittelwerten wie dem BNE verborgen sind), müssen desaggregierte Daten verwendet werden.

526 Vgl. O'Manique, John (1992): Human Rights and Development. In: Human Rights Quarterly. Vol. 14, No. 1. S. 94 f.

527 So ist laut wsk-Ausschuss aus menschenrechtlicher Sicht bspw. ein *gender*-Ansatz nötig, um gezielt die Barrieren gegen Frauen abzubauen und gleichberechtigte Entwicklung für Männer und Frauen zu garantieren. Vgl. Committee on Economic Social and Cultural Rights (2005a): General Comment No. 16. The Equal Right of Man and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights. UN Doc. E/C.12/2005/4. Abs. 21 f. Ähnlich argumentiert das Human Rights Committee (2000): General Comment No. 28. Equality of Rights between Man and Women. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10. Vgl. auch Kämpf; Würth (2010): a.a.O. S. 20; Porter (2008): a.a.O. S. 11; Arend (2008): a.a.O. S. 38; Forsythe, David (1989): Human Rights and Development: A Concluding View. In: Ders. (Hg.): Human Rights and Development. International Views. London. S. 356 f.; VENRO (2004): a.a.O. S. 5.

528 Vgl. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2009b): a.a.O. Abs. 14. Menschenrechtlich problematisch kann auch sein, bei der Wasser- und Sanitärversorgung v.a. bestimmte Infrastrukturmaßnahmen (wie den Bau großer Kläranlagen) zu unterstützen, von denen tendenziell die Mittelklasse profitiert, während der ODA-Anteil zurückgeht, mit dem man Wasserstellen, Handpumpen und Brunnen fördert, die eine Basisversorgung der Ärmsten gewährleisten könnten. Vgl. Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 79.

iii) Rechenschaft / Transparenz

Kommt der Staat menschenrechtlichen Anforderungen nicht nach, unterliegt er der Rechenschaftspflicht; sie ist in der Beziehung zwischen Rechts- und Pflichtenträgern entscheidend und verlangt zunächst Transparenz staatlichen Handelns wie frei zugängliche Informationen über Ressourcen, Entscheidungen und Ergebnisse. Nur so können etwaige Verletzungen des Pflichtenträgers überhaupt ermittelt werden. Soll dieser dann zur Verantwortung gezogen bzw. für sein (Nicht-)Handeln sanktioniert werden, bedarf es Beschwerdemöglichkeiten, wie sie der Zivilpakt (Art. 2) fordert bzw. entsprechende Strukturen und Institutionen wie einen rechtsstaatlichen Rahmen.

Eine unabhängige, allen zugängliche Justiz nimmt dabei sicher eine herausgehobene Stellung ein, sollte aber nicht alleiniger Fokus sein.⁵²⁹ Wichtig ist sowohl horizontale Rechenschaft durch effektive Gewaltenteilung (z.B. Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Legislative / dem Parlament und weiteren Monitoring-Mechanismen, z.B. der Nationalen Menschenrechtsinstitution) als auch vertikale Rechenschaft, die sich über die Kontrolle staatlicher Stellen durch die Bevölkerung und freie Medien vollzieht. Zudem können die Berichterstattung und das Monitoring internationaler Gremien wichtig sein. Beteiligt der staatliche Pflichtenträger Dritte – etwa, wenn er Unternehmen beauftragt, soziale Dienstleistungen zu erbringen oder nicht-staatliche Akteure entwicklungspolitische Maßnahmen für ihn umsetzen – hält die Schutzpflicht ihn an sicherzustellen, dass auch deren Handlungen der Rechenschaft unterliegen.

Rechenschaft und Transparenz sind nach menschenrechtlichem Verständnis nicht nur durch EZ zu fördern, sondern gelten als Prinzipien auch für die (Beiträger der) Geber selbst; so sollten geberunterstützte Vorhaben wirksamen *Accountability*-Mechanismen unterliegen und Verantwortliche für etwaige nachteilige Folgen für die Rechtsträger zur Verantwortung gezogen werden können, z.B. über zu diesem Zwecke einzurichtende Beschwerdemechanismen.⁵³⁰ Letzere scheinen auch als „*Instrument des präventiven Risikomanagements, so dass menschenrechtswidrige Folgen [von EZ-Vorhaben] überhaupt nicht erst eintreten*“⁵³¹ wichtig (indem die Rückmeldung potentiell betroffener Rechtsträger

529 Dies gilt v.a., weil die gerichtliche Geltendmachung von Rechten und Wiedergutmachung auf dem Rechtsweg in vielen Ländern sehr schwierig ist: So würde es z.B. selbst in einem Land wie Indien mit einem relativ gut entwickelten Rechtsrahmen ungefähr 350 Jahre dauern, bis die vor Gericht anhängigen Fälle entschieden wären, selbst wenn keine neuen hinzukämen. Vgl. ODI (1999): What can we do with a rights-based approach to development? Briefing Paper 1999 (3) September. London. S. 4.

530 Die *Maastricht Principles* widmen dieser Thematik sogar ein eigenes Kapitel (Prinzipien 36 – 42).

531 Kämpf (2013): a.a.O. S. 6.

frühzeitiges Umsteuern und organisationsinternes Lernen erlaubt). Nicht zuletzt sind sie für die oben erörterte Teilhabe der Rechtsträger relevant, denn: „*Ohne (...) effektive Beschwerdemechanismen werden (...) Konsultationen zu bestimmten Entwicklungsprojekten hinfällig, weil den Betroffenen meist kein Ausweg bleibt, als die von den Regierenden diktierten Lösungen zu akzeptieren.*“⁵³²

Im EZ-Kontext ergeben sich für *Accountability* besondere Herausforderungen: Rechenschaftsbeziehungen verlaufen nicht nur zwischen den Rechtsträgern und dem staatlichen Pflichtenträger im Empfängerland (1) sowie (ggfs.) zwischen den Rechtsträgern des Empfängerlandes und dem Geberstaat (2), sondern auch zwischen den staatlichen Stellen des Empfänger- und des Geberlandes (3). Insofern ist häufig von einem Dreiecksverhältnis die Rede. Bezieht man die Bürger der Geberstaaten ein, denen gegenüber letztere i.d.R. ebenfalls rechenschaftspflichtig ist (da ODA aus Steuern finanziert wird, die die Bevölkerung in den Geberländern zahlt), ergibt sich sogar eine Viereckkonstellation.⁵³³

iv) Selbstbestimmung

Obwohl das in der *International Bill of Rights* prominent verankerte Recht auf (innerstaatliche) Selbstbestimmung⁵³⁴ mittlerweile zunehmend anerkannt ist und, wie gezeigt, völkerrechtlich einen großen Stellenwert besitzt, ist es menschenrechtlich nicht unumstritten: Es wurde oft herangezogen, innerstaatliche Herrschaftsverhältnisse zu rechtfertigen, die gerade in eklatantem Widerspruch zu den Menschenrechten stehen.⁵³⁵ Dies verkennt jedoch, dass es sich nicht um ein Recht von *Regierungen* handelt, Politik nach ihren Interessen beliebig zu gestalten. In Verbindung mit anderen menschenrechtlichen Garantien wird vielmehr deutlich, dass es um die Selbstbestimmung des *Staates in seiner Gesamtheit* bzw. des *Volkes* geht. Sie muss sich angesichts der Interdependenz und Unteilbarkeit der Menschenrechte auf Basis demokratischer Prinzipien vollziehen und darf nicht zu Verhältnissen führen, die die Rechte Einzelner oder bestimmter Grup-

532 Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 70. Vgl. auch ebd. S. 85.

533 Vgl. Dann (2010): a.a.O. S. 250; Kämpf; Winkler (2012): a.a.O. S. 84. Auf diese komplexen Rechenschaftsmuster wird später zurückzukommen sein. Vgl. Kap. 5. 2 und Kap. 6.

534 Gestärkt wird jenes durch den Grundsatz der Souveränität und Gleichheit aller Staaten und das Verbot der Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten im allgemeinen Völkerrecht (vgl. Art. 2, 7 UN-Charta). Zum Stellenwert des Selbstbestimmungsrechts vgl. Kap. 2.2.3 und Prinzip 32 c der *Maastricht Principles*.

535 Das Recht wurde auch von Sezessionsbewegungen genutzt, um ihre Ansprüche zu legitimieren. Dies mögen Gründe sein, weshalb es bei der Formulierung von HRBAs in Literatur und Politik trotz seiner Bedeutung für (internationale) Entwicklungspolitik i.d.R. nicht genannt wird.

pen beschneiden.⁵³⁶ Vielmehr geht es darum, dass die Bevölkerung eines Landes frei über ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung wie (natürlichen) Ressourcen bestimmen kann.⁵³⁷

Die Geber-Nehmer-Beziehung ist keineswegs neutral, sondern schon durch das Momentum der einseitigen Unterstützung in Form von ODA, die i.d.R. zumindest auf ökonomischem Ungleichgewicht basiert, durch Asymmetrie(n) gekennzeichnet: EZ setzt so „*Ungleichheit zwischen den Beteiligten voraus, die mit der Rollenverteilung in Geber und Empfänger und den in ihr angelegten Möglichkeiten der einen Seite, der anderen Bedingungen zu stellen, alte Machtgefälle verfestigt (...) oder neue schafft.*“⁵³⁸ Dies bildet ein Risiko für die Autonomie der Empfänger.⁵³⁹ Die Maßgabe der Selbstbestimmung scheint im EZ-Kontext daher besonders wichtig, verpflichtet sie doch externe Akteure, sich lokalen Dynamiken anzuschließen. Sie dürfen keine Blaupausen für Reformen verwenden, sich nicht als Lehrmeister oder patriarchalisch bzw. imperialistisch gerieren, in dem sie annehmen, Entwicklungsprozesse müssten zwangsläufig ihrem eigenen Modell folgen: Menschenrechte bilden einen (Mindest-) Standard, der Spielraum für die Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse je nach Kontext und Präferenzen der Bevölkerung lässt. Für Geber bedeutet dies, eine kontinuierliche Analyse der Rahmenbedingungen und Präferenzen im jeweiligen Kooperationsland als Basis ihres Engagements zu nehmen.

Dass Geber mit ihrer EZ die Umsetzung der Menschenrechte verfolgen, ist zum Recht der Selbstbestimmung der Nehmer bzw. zum Gebot der Nicht-

536 Im entwicklungspolitischen Diskurs ist seit der Pariser Erklärung im Jahr 2005 nationale *Ownership* ein wichtiger Referenzpunkt. Sie lässt sich als demokratische Selbstbestimmung eigenverantwortlich handelnder Entwicklungsländer interpretieren und folgt insofern dem gleichen Ansatz. Vgl. Kap. 5.2.2.

537 Vgl. auch die Meinung des wsk-Ausschusses in seinem *General Comment No. 3*, wonach der Sozialpakt neutral in Bezug auf das politische und wirtschaftliche System eines Staates sei und die Umsetzung der darin verankerten Rechte „*neither requires nor precludes any particular form of government or economic system (...) provided only that it is democratic and that all human rights are respected.*“ Committee on Economic Social and Cultural Rights (1990b): a.a.O. Abs. 8.

538 Kadelbach (2014): a.a.O. S. 9. Häufig beruhen die Beziehungen auf einer gemeinsamen kolonialen Vergangenheit und ethnischen Unterschieden, mit denen Stereotypen, Verletzungen und Konflikte verknüpft sind. Vgl. Dann (2010): a.a.O. S. 122; Kap. 6. Im Rückgriff auf den allgemeinen Souveränitätsgrundsatz im Völkerrecht erklärt Dann das Prinzip kollektiver Autonomie, mit dem den Autonomieansprüchen der Geber und Nehmer Rechnung getragen werden soll, zu einer Leitidee des Entwicklungsverwaltungsrechts und einem Rechtsprinzip. Zu dieser Argumentation, die ihren Ausgang also nicht explizit in den international verankerten Menschenrechten findet vgl. ebd. S. 227.

539 Für einen Überblick über die Folgen der dadurch resultierenden Abhängigkeit vgl. Bräutigam, Deborah (2000): *Aid Dependence and Governance*. Expert Group on Development Issues, 2000: 1. Stockholm.

Einmischung übrigens nicht widersprüchlich, gelten als „innere Angelegenheiten“ doch nur solche Gegenstände, die nicht durch das Völkerrecht geregelt sind. Sobald sich jedoch ein Staat in einem bestimmten Bereich völkerrechtlich bindet bzw. durch Gewohnheitsrecht auch ohne *expressis verbis*-Zustimmung gebunden ist – dies trifft, wie in diesem Kapitel verdeutlicht, für Nehmerländer in Bezug auf eine Vielzahl menschenrechtlicher Normen zu – kann er sich nicht mehr auf eine *domaine réservé* beziehen bzw. Geber können an die rechtliche Lage des Nehmers anknüpfen.⁵⁴⁰

Insgesamt ergibt sich allein aus der systematischen Betrachtung der grundlegenden, die Menschenrechte international festschreibenden Dokumente – und der sich ableitenden extraterritorialen Pflichten – eine Anleitung zu einem menschenrechtsbasierten Ansatz in der Entwicklungspolitik. Als verbindlicher normativer Rahmen besitzt er für alle in diesem Zusammenhang tätigen Staaten und UN-Organisationen Gültigkeit. Insofern stellt ein Menschenrechtsansatz bzw. HRBA für die EZ keine „Erfindung“ neueren Datums dar, sondern ist bereits in den grundlegenden internationalen Menschenrechtsdokumenten angelegt.⁵⁴¹

540 Vgl. Dann (2010): a.a.O. S. 243 f.; Darrow; Arbour (2009): a.a.O. S. 491.

541 Vgl. Robinson, Mary (2005): What rights can add to good development practice. In: Alston, Philip; Robinson, Mary (2005): Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement. Oxford. S. 39 f.

Menschenrechte in der Entwicklungspolitik
Extraterritoriale Pflichten, der Menschenrechtsansatz
und seine Umsetzung

Wagner, L.J.

2017, XVIII, 479 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-16879-7