



Schader Stiftung



D

V

P

W

Tagungsbericht

**Menschenrechtsschutz jenseits staatlicher
Grenzen: von Rechten und Pflichten**

Tagung des Arbeitskreises Menschenrechte am
11. Oktober 2013, im Schader-Forum, Darmstadt

Autorinnen:

Dr. Andrea Schapper, Technische Universität Darmstadt

Dr. Sina Schüssler, Philipps-Universität Marburg

Inhaltsverzeichnis

Die Maastrichter Prinzipien zu Extraterritorialen Staatenpflichten	3
Konzept der Tagung	3
Eingeräumte Rechte sind auferlegte Pflichten!?	4
Klimapolitik und Menschenrechtsschutz	4
Wirtschaft, Entwicklung und Menschenrechtsschutz	5
Frieden und Menschenrechtsschutz	5
Diskussion und Ergebnis	6

Am 11. Oktober 2013 kamen im Schader-Forum der in Darmstadt ansässigen Schader-Stiftung 35 Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft und Praxis zusammen, um über die Förderung von Menschenrechten jenseits staatlicher Grenzen zu diskutieren. Grundlage für die Tagung bildeten die von Menschenrechtsexperten 2011 verabschiedeten Maastrichter Prinzipien zu Extraterritorialen Staatenpflichten. Die Teilnehmenden erörterten, inwiefern einer menschenrechtlichen Verantwortung in unterschiedlichen Politikfeldern bereits nachgekommen wird und welche Herausforderungen bei der Umsetzung weiterhin bestehen.

Die Maastrichter Prinzipien zu Extraterritorialen Staatenpflichten

Im Jahre 2011 sind die Maastrichter Prinzipien zu Extraterritorialen Staatenpflichten von einer Gruppe internationaler Menschenrechtsexperten sowie Juristinnen und Juristen verabschiedet worden und werden seither unter anderem vom Internationalen Gerichtshof als subsidiäre Rechtsquelle anerkannt. Artikel 3 dieser Prinzipien betont, dass: “All States have obligations to respect, protect and fulfill human rights, including civil, cultural, economic, political and social rights, both within their territories and extraterritorially” (De Schutter et al. 2012: 1090). Dieses deutliche Bekenntnis zur Pflicht, Menschenrechte auch jenseits staatlicher Grenzen zu schützen, hat seinen Ursprung bereits in der Charta der Vereinten Nationen, in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, im Sozialpakt und in den jüngeren, spezialisierten Menschenrechtsverträgen, wie der Kinderrechts- oder der Behindertenrechtskonvention (ebd.: 1091-1093). In diesen Instrumenten werden die Notwendigkeit internationaler Kooperation und Unterstützung im Rahmen der Staatengemeinschaft betont, um Menschenrechte schrittweise überall auf der Welt, auch in Schwellen- und Entwicklungsländern, zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.

Im Zuge von Denationalisierungs- und Globalisierungsprozessen wird der Schutz von Menschenrechten jenseits staatlicher Grenzen immer bedeutender. Insbesondere in den Politikfeldern Entwicklung, Sicherheit und Klimawandel verknüpfen sich Menschenrechtsfragen mit Fragen staatlicher Verantwortung – auch außerhalb des eigenen Territoriums. Während im Zuge der Entwicklungszusammenarbeit Staaten und internationale Organisationen schon seit vielen Jahren extraterritoriale Pflichten zur Implementierung ökonomischer und sozialer Rechte wahrnehmen, sind Diskussionen zum Schutz bürgerlicher und politischer Rechte jenseits staatlicher Grenzen noch wesentlich umstrittener. So wird im Rahmen internationaler Sicherheit mit der „Responsibility to Protect“ (R2P) die Pflicht zum Menschenrechtsschutz zunehmend weiter entwickelt, obwohl damit die völkerrechtlichen Prinzipien des Interventionsverbots und der staatlichen Souveränität aufgeweicht werden. Diskutiert wird inzwischen auch, inwiefern eine extraterritoriale Staatenpflicht besteht, Menschenrechtsverletzungen, die durch die privatwirtschaftlichen Aktivitäten transnationaler Unternehmen im eigenen staatlichen Territorium und darüber hinaus begangen werden, vorzubeugen. Zudem legen sich transnationale Unternehmen selbst Verpflichtungen auf, soziale, menschenrechtliche und umweltpolitische Verantwortung auch außerhalb des Landes, in dem sich ihr Hauptsitz befindet, sicherzustellen. Eng damit verknüpft sind Überlegungen zu Pflichten des Staates vor dem Hintergrund klimapolitischer Herausforderungen, die zunehmend zu Verstößen gegen soziale und ökonomische Grundrechte, beispielsweise dem Recht auf Wasser, dem Recht auf Ernährung, dem Recht auf angemessene Unterkunft und dem Recht auf Gesundheit, besonders verletzlicher gesellschaftlicher Gruppen führen.

Konzept der Tagung

Die Jahrestagung des Arbeitskreises Menschenrechte der Deutschen Gesellschaft für Politische Wissenschaft (DVPW), die im Oktober 2013 in Kooperation mit der Schader-Stiftung im Schader-Forum in Darmstadt stattfand, nahm das zweijährige Bestehen der Maastrichter Prinzipien zum Anlass, um über Fortschritte und Herausforderungen beim Menschenrechtsschutz jenseits staatlicher Grenzen zu diskutieren. Ziel der Tagung war es, Vertreterinnen und Vertreter aus Wissen-

schaft und Praxis ein Forum zu bieten, um gemeinsam systematische Überlegungen zum internationalen Menschenrechtsschutz in den genannten Politikfeldern anzustellen. Dabei sollte der Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis gestärkt werden, der in der Menschenrechtspolitik besonders fruchtbar gemacht werden kann. Vor diesem Hintergrund stellten Vertreterinnen und Vertreter zivilgesellschaftlicher und staatlicher Organisationen, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an praxisnahen Forschungsinstituten, aber auch Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler und etablierte Forschende von Universitäten die Ergebnisse ihrer bisherigen Arbeiten vor. Mit diesem Konzept wurde Raum sowohl für normativ-konzeptionelle, als auch theoretisch angeleitete empirische Beiträge und Fallbeispiele aus der Praxis eröffnet.

Eingeräumte Rechte sind auferlegte Pflichten!?

Der inhaltliche Tagungsverlauf gestaltete sich folgendermaßen: In einer kurzen Einführung zur Tagungsthematik verdeutlichte Dr. Andrea Schapper, Sprecherin des Arbeitskreises Menschenrechte der DVPW und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Technischen Universität Darmstadt, inwiefern Menschenrechte zwar einen alten, aber in vielerlei Hinsicht immer wieder aktuellen Reflektionsgegenstand darstellen. So können die Maastrichter Prinzipien zu Extraterritorialen Staatenpflichten als ein neues Referenzdokument verstanden werden, das die Kooperationspflicht zur Umsetzung sozialer Menschenrechte stärkt. Hier lässt sich also eine Entwicklung im Rechtsinstrumentarium beobachten, die in Theorie und Praxis näher beleuchtet werden muss. Die daraus resultierende Menschenrechtspolitik bietet auch deshalb neue Perspektiven, weil sie kein unabhängiges Politikfeld darstellt, sondern eng mit anderen Bereichen verzahnt ist. Einige dieser Verzahnungen, beispielsweise mit der Klimapolitik, Wirtschafts- und Entwicklungs-, aber auch Sicherheits- und Friedenspolitik sollten in den einzelnen Panels bearbeitet werden.

In einem einleitenden Panel, das den Entstehungsprozess der Maastrichter Prinzipien fokussierte, kam zunächst Ute Hausmann, Geschäftsführerin des zivilgesellschaftlichen FoodFirst Informations- und Aktionsnetzwerks (FIAN), zu Wort. FIAN war maßgeblich an der Entwicklung der Prinzipien beteiligt, so dass der Vortrag von Ute Hausmann Einblicke in die Genese dieser gewährte. Dabei betonte sie, dass die Maastrichter Prinzipien aus internationalem Recht abgeleitet werden und der Bezug auf menschenrechtliche Pflichten jenseits von Staatsgrenzen bereits seit Jahrzehnten in der Charta der Vereinten Nationen und anderen verbindlichen Menschenrechtsinstrumenten verankert ist. Zudem erläuterte Frau Hausmann sowohl die Ziele und Aufgaben von FIAN, als auch die Bedeutung extraterritorialer Pflichten für die tägliche Arbeit der Organisation. Des Weiteren führte sie verschiedene Fallbeispiele aus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung ein und diskutierte die Verantwortlichkeiten staatlicher Akteure und internationaler Geldgeber im Rahmen der Durchführung solcher Programme.

Klimapolitik und Menschenrechtsschutz

Wolfgang Sterk, Mitarbeiter beim Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie stellte im Panel zu Klimapolitik und Menschenrechtsschutz einen Beitrag mit dem Titel Das internationale Klimaregime und extraterritoriale Staatenpflichten vor, der in Kooperation mit Nico Kreibich, auch Mitarbeiter des Wuppertal Instituts, Dr. Jeanette Schade, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bielefeld, und Timo Beiermann, freier Gutachter, entstanden ist. Hier war vor allem die Frage von Bedeutung, inwiefern menschenrechtliche Verpflichtungen bereits in die (häufig entwicklungsorientiert ausgerichteten) Mechanismen der Klimapolitik integriert worden sind. Durch den Vergleich relevanter Programme und deren prozeduraler Gestaltung deckten Sterk et al. Lücken im Menschenrechtsschutz auf, die im Zuge der kommenden Klimaverhandlungen geschlossen werden müssen. Anschließend zeigte Dr. Jeanette Schade in ihrem Vortrag zu Green Economy und menschenrechtliche Verantwortlichkeiten am Beispiel des Geothermieprojekts Olkaria in Kenia, inwiefern großangelegte klimapolitische Maßnahmen menschenrechtsverletzend

wirken können. Betroffen sind in diesem Fall – im Zuge weitreichender Umsiedlungsbestrebungen – vor allem das Recht (insbesondere auch indigener Völker) auf Information und Partizipation, sowie das Recht auf Unterkunft, Nahrung, Eigentum und Unversehrtheit der Person. Schade betont dabei die Pflicht internationaler Geber, Projekte im Rahmen einer Green Economy menschenrechtskonform auszugestalten.

Wirtschaft, Entwicklung und Menschenrechtsschutz

In dem Panel Wirtschaft, Entwicklung und Menschenrechtsschutz diskutierten die Teilnehmenden Ansprüche, Anforderungen und Umsetzungsmöglichkeiten von Menschenrechten bei der Zusammenarbeit zwischen Staaten. Dr. Angela Langenkamp, Senior Fachplanerin in der Abteilung Good Governance und Menschenrechte der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), berichtete über den Umgang mit der menschenrechtlichen Verantwortung bei Projekten der Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der GIZ. Sie konnte zeigen, dass Menschenrechte wichtige Kriterien bei der Bewertung des Erfolges von Projekten darstellen und wie durch eine Zusammenarbeit mit Regierungen grundlegende rechtliche Standards in den Partnerländern gefördert werden konnten. Im Anschluss stellte Léonie Wagner, Doktorandin am Exzellenzcluster Normative Ordnungen der Goethe-Universität Frankfurt, ihre Arbeit zur Entstehung einer menschenrechtsbasierten Entwicklungszusammenarbeit vor und fragte dabei, welche Rechtsnormen für internationale Kooperationsvorhaben relevant sind. Léonie Wagner betonte, dass Menschenrechtsnormen auf konzeptioneller Ebene in der Entwicklungszusammenarbeit heute eine bedeutende Rolle spielen, jedoch bei der Umsetzung menschenrechtlicher Prinzipien noch Herausforderungen bestehen. Besonders Prinzipien wie Teilhabe, Transparenz und Rechenschaftspflicht seien noch nicht ausreichend verwirklicht. Auch Dr. Inga Winkler, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Menschenrechte, beschäftigte sich mit der Implementierung von Menschenrechten im Politikfeld Entwicklungszusammenarbeit. Sie ging der extraterritorialen Verantwortung von Staaten im Bereich der Entwicklungspolitik nach und argumentierte, dass die Geberstaaten stärker ihrer Verantwortung beim Menschenrechtsschutz nachzukommen haben. Dabei sei es auch notwendig, sich zur Unteilbarkeit der Menschenrechte zu bekennen. Sophie Vessel, Mitarbeiterin von FIAN und Absolventin des Masterprogramms Menschenrechte und Demokratisierung an der Universität Maastricht, präsentierte ihre Arbeit zur menschenrechtlichen Verantwortung importierender Staaten. Am Beispiel Deutschlands als Abnehmer kolumbianischer Kohle zeigte sie die Notwendigkeit auf, rechtlich verbindliche Instrumentarien zu schaffen, um zu verhindern, dass importierende Staaten indirekt Menschenrechtsverletzungen in den produzierenden Staaten fördern.

Frieden und Menschenrechtsschutz

In einem abschließenden Panel diskutierten die Teilnehmenden die Bedeutung von Menschenrechten bei der Friedensförderung. Sassan Gholiagha, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hamburg, stellt seine theoretisch hergeleitete Auseinandersetzung über die Rolle des Individuums bei internationalen Zwangsmaßnahmen zur Förderung von Sicherheit und Frieden vor. Dabei zeigte er auf, dass es bei der Verantwortung der internationalen Gemeinschaft gegenüber Individuen innerhalb und außerhalb von Staaten zu Widersprüchen kommen kann. Dr. Sina Schüssler, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Marburg, beschäftigte sich mit dem ambivalenten Verhältnis von internationalen Sanktionen und Menschenrechten: So können Sanktionen Menschenrechte schützen oder auch (gleichzeitig) verletzen. In ihrem Beitrag plädierte sie für eine menschenrechtsbasierte Sanktionspolitik, die zu realisieren ist, wenn Sanktionen als Verhandlungsinstrument und weniger als Bestrafungsinstrument angewendet werden.

Diskussion und Ergebnis

Dr. Andrea Schapper fasste in ihren abschließenden Worten die zentralen Diskussionspunkte der Tagung zusammen. So können menschenrechtliche Prinzipien als ein Leitfaden für die Gestaltung internationaler Politik verstanden werden. Die Maastrichter Prinzipien zu Extraterritorialen Staatenpflichten werden aus verbindlichem internationalem Recht abgeleitet und gelten daher als wesentlicher Maßstab des Zusammenlebens in der internationalen Gemeinschaft. Ein Einblick in erste Fallstudien zur Umsetzung extraterritorialer menschenrechtlicher Pflichten zeigt, inwiefern dieser Maßstab bisher Anwendung findet oder noch weiter gestärkt werden muss. Ein wesentliches Ergebnis der Tagung ist die Identifizierung einer „Vorher“- und „Nachher-Dimension“ menschenrechtlicher Prüfung: Weil Rechtsverletzungen erst im Nachhinein, also im Anschluss an eine Handlung, festgestellt werden können, ist es von erheblicher Bedeutung, menschenrechtliche Kriterien (beispielsweise safeguards) bereits im Vorfeld einer politischen Maßnahme festzulegen. Um solche Kriterien für die Politikgestaltung zu etablieren, sind weitere Institutionalisierungsprozesse von Menschenrechtsstandards in verschiedenen Politikfeldern unumgänglich. Die Maastrichter Prinzipien zu Extraterritorialen Staatenpflichten sind ein wesentlicher, aber noch nicht hinreichender Schritt im Zuge dieser menschenrechtlichen Institutionalisierung.