

Schriften zum Völkerrecht

Band 203

Extraterritoriale Schutzpflichten

Völkerrechtlicher Menschenrechtsschutz und
die deutsche Außenwirtschaftsförderung

Von

Andreas Papp



Duncker & Humblot · Berlin

ANDREAS PAPP

Extraterritoriale Schutzpflichten

Schriften zum Völkerrecht

Band 203

Extraterritoriale Schutzpflichten

Völkerrechtlicher Menschenrechtsschutz und
die deutsche Außenwirtschaftsförderung

Von

Andreas Papp



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln hat diese Arbeit
im Jahre 2012 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2013 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0251
ISBN 978-3-428-14013-8 (Print)
ISBN 978-3-428-54013-6 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84013-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Mein Dank gilt zuvörderst dem Erstgutachter, Prof. Dr. Bernhard Kempen. Ich danke ihm dafür, dass er stets motivierend und mit wichtigen Anregungen meine Dissertation begleitet hat. Für die Zweitbegutachtung danke ich Prof. Dr. Burkhard Schöbener.

Prof. Dr. Andreas Funke danke ich für seine ständige Diskussionsbereitschaft und für viele wichtige Hinweise, die für diese Arbeit bedeutsam wurden.

Für die Korrekturen danke ich Norgand Schwarzlose und Beate Bachmann.

Dem Auswärtigen Amt danke ich für die Bezuschussung der Druckkosten.

Meinen Eltern gebührt der Dank für ihre ständige Unterstützung jeglicher Art.

Berlin, im Mai 2013

Andreas Papp

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
A. Einführung	23
I. Einführung in die Problematik	23
1. Überblick über das System der deutschen Außenwirtschaftsförderung ..	23
a) Akteure und Instrumentarium	24
aa) Allgemeine Außenwirtschaftsförderung	26
bb) Finanzielle Außenwirtschaftsförderung	27
(1) Funktion, Bedeutung und Struktur der finanziellen Förderinstrumente	27
(2) Finanzielle Fördermittel im Einzelnen	28
(a) Investitionsgarantien	28
(b) Exportkreditgarantien	29
(c) Garantien und Bürgschaften für ungebundene Finanzkredite	30
(3) Zusammenfassung	31
b) Rechtlicher Rahmen und Förderverfahren	31
aa) Nationalrechtliche Regelungen	31
bb) Regelungsansätze auf internationaler Ebene	32
(1) International Union of Credit and Investment Insurers (Berne Union)	32
(2) Arrangement on Officially Supported Export Credits	33
(3) Instrumente der Export Credit Group der OECD	33
cc) Zusammenfassung und Bewertung	34
c) Zwischenfazit	34
2. Menschenrechtsrelevante Fälle der Außenwirtschaftsförderung	35
a) Beispiel: Staudammprojekte – Züblin AG in der Türkei	35
b) Beispiel: Export von atomaren Anlagen – Siemens/Areva in Brasilien (Angra III)	37
c) Beispiel: Extraktive Industrie und Pipeline-Bau	38
3. Anwendungsbeispiele für extraterritoriale Schutzpflichten jenseits der Außenwirtschaftsförderung	39
4. Notwendigkeit einer Problemlösung: Bestand eines Schutzvakuumms ...	41
a) Keine Schutzmaßnahmen des Gaststaates wegen Unwilligkeit oder Unfähigkeit	41
b) Keine völkerrechtlichen Menschenrechtspflichten der Unternehmen	43

c) Lösungsweg: Extraterritoriale Schutzmaßnahmen des Heimatstaates	45
II. Orientierung und Gegenstand der Untersuchung	47
1. Systematisierung und Zuordnung des Untersuchungsgegenstandes	47
a) Kategorisierung der Menschenrechtspflichten	47
aa) Strukturelle Kategorisierung	47
bb) Qualitative Kategorisierung	49
b) Räumliche Kategorisierung der Menschenrechtspflichten	50
2. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	51
III. Begriffsbestimmung	52
1. Der Begriff der Schutzpflichten	52
2. Der Begriff des extraterritorialen Anwendungsbereichs	53
a) Extraterritorialität	53
b) Geltungs- und Anwendungsbereich	54
3. Zusammenfassung	56
IV. Gang der Untersuchung	56
B. Existenz extraterritorialer Schutzpflichten	57
I. Extraterritoriale Schutzpflichten <i>de lege lata</i>	57
1. Völkervertragsrecht	58
a) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)	58
aa) Schutzpflichten	58
(1) Bestand eines allgemeinen Schutzprinzips?	59
(2) Herleitung der Schutzpflichten aus der Gewährleistungsklausel	60
bb) Extraterritorialer Anwendungsbereich	61
(1) Die „Kolonialklausel“ des Art. 56 Abs. 1 EMRK und ihre Bedeutung für den räumlichen Anwendungsbereich der Konventionspflichten	61
(2) Die Jurisdiktionsklausel des Art. 1 EMRK – Extraterritoriale, aber intrajurisdiktionelle Schutzpflichten	63
(a) Ansätze zur Bestimmung der Jurisdiktion	64
(aa) Jurisdiktion als Verweis auf die Jurisdiktionsdogmatik des allgemeinen Völkerrechts	64
(α) Der <i>Bankovic</i> -Ansatz des EGMR	64
(β) Die Kritik des Schrifttums	65
(γ) Stellungnahme	67
(bb) Jurisdiktion als Verweis auf die Regeln der Staatenverantwortlichkeit	69
(cc) Jurisdiktion als faktische Kontrolle	70
(b) Anwendungsfälle für Schutzpflichten nach dem faktischen Kontrollbegriff	72

Inhaltsverzeichnis	11
(aa) Effektive und allgemeine Kontrolle über extraterritoriale Gebiete	72
(bb) Effektive Kontrolle über extraterritoriale Personen	73
(cc) Effektive Kontrolle über extraterritorial belegene Sachen	74
(dd) Erweiterung der extraterritorialen Kontrolltatbestände?	75
(α) Vermittelte Kontrolle durch einen „direct and immediate link“ zum Verletzungserfolg?	75
(β) Partielle Kontrolle bei staatlichen Maßnahmen mit extraterritorialer Wirkung?	77
(ee) Zusammenfassung und Bewertung	77
(c) Abstufung des extraterritorialen Anwendungsbereichs?	78
(aa) Formelle Pflichtenstufung	78
(bb) Materielle Pflichtenstufung	79
(d) Der „ <i>espace juridique</i> “ als äußere Grenze des räumlichen Anwendungsbereichs?	80
(e) Zusammenfassung	81
(3) Schutzpflichten außerhalb der Jurisdiktion? – Extrajurisdiktionelle Schutzpflichten	82
(a) Andeutungen in der Rechtsprechung	83
(b) Extrajurisdiktionelle Bereichsausnahmen für besondere Rechte?	84
(aa) Die Rechtsprechung zu aufenthaltsbeendenden Maßnahmen	85
(bb) Qualifizierbarkeit als extrajurisdiktionelle Schutzpflichten	87
(α) Schutzpflichten, nicht Achtungspflichten	87
(β) Extra-, nicht Intrajurisdikcionalität	91
(cc) Bewertung und Schlussfolgerung	93
(α) Kritik an der Rechtsprechung	93
(β) Bedenken gegen die Methodik der Rechtsprechung	94
(γ) Extrajurisdiktionell zu schützende Menschenrechte	96
(dd) Zwischenergebnis	98
(c) Zwischenergebnis	99
cc) Zwischenergebnis	99
b) Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)	99
aa) Schutzpflichten	100
bb) Extraterritorialer Anwendungsbereich	101
(1) Die Jurisdiktionsklausel	101

(a)	Konjunktive versus disjunktive Leseweise des Art. 2 Abs. 1 IPbpr	101
(b)	Jurisdiktion im Sinne des Art. 2 Abs. 1 IPbpr	105
(c)	Zwischenergebnis	106
(2)	Extrajurisdiktioneller Schutz	107
cc)	Zwischenergebnis	109
c)	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR)	109
aa)	Schutzpflichten	110
(1)	Individuelle Schutzpflichten („individually“)	110
(a)	Verpflichtungsgrad („progressively“, „to the maximum of its available resources“)	110
(b)	Pflicht zum Schutz („to take steps“)	112
(2)	Kollektive Schutzpflichten („through international assistance and co-operation“)	113
(3)	Zwischenfazit	115
bb)	Extraterritorialer Anwendungsbereich	115
(1)	Bedeutung der Abwesenheit einer Jurisdiktionsklausel	115
(a)	Auffassung des CESC	116
(b)	Schrifttum	117
(c)	Stellungnahme	118
(2)	Eine räumliche Schrankendogmatik für den IPwskR?	119
(a)	Jurisdiktionelle Beschränkungen nach CESC und IGH	120
(b)	Schrifttum	121
(c)	Stellungnahme	122
(3)	Extraterritorialität der Kooperationsschutzpflichten	124
(4)	Zusammenfassung	124
cc)	Zwischenergebnis	124
d)	Charta der Vereinten Nationen (VNC)	125
aa)	Schutzpflichten	125
(1)	Menschenrechtspflichten der VNC	125
(a)	Verpflichtungsgrad der VNC	126
(aa)	Präambel und Art. 1 Nr. 3 VNC	126
(bb)	Art. 55 lit. c, 56 VNC	127
(b)	Pflicht zum Schutz	129
(2)	Bestand der Menschenrechte in Art. 55 lit. c VNC	129
(3)	Zwischenfazit	131
bb)	Extraterritorialer Anwendungsbereich	131
(1)	Begründung eines extraterritorialen Anwendungsbereichs	131
(2)	Vertragsimmanente Ausschlussgründe?	132

cc)	Abschließende Bewertung	133
e)	Extraterritoriale Schutzpflichten der übrigen Menschenrechtsverträge (im Überblick)	134
aa)	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Anti-FoK) ...	134
	(1) Schutzpflichten	134
	(2) Extraterritorialer Anwendungsbereich	135
bb)	Übereinkommen über die Rechte des Kindes (KRK)	137
	(1) Schutzpflichten	137
	(2) Extraterritorialer Anwendungsbereich	138
cc)	Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (VöMK)	138
	(1) Schutzpflichten	139
	(2) Extraterritorialer Anwendungsbereich	139
dd)	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (ÜRMb)	141
	(1) Schutzpflichten	141
	(2) Extraterritorialer Anwendungsbereich	142
ee)	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD)	142
	(1) Schutzpflichten	142
	(2) Extraterritorialer Anwendungsbereich	143
ff)	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDW)	144
	(1) Schutzpflichten	144
	(2) Extraterritorialer Anwendungsbereich	145
gg)	Europäische Sozialcharta (ESC)	146
	(1) Schutzpflichten	146
	(2) Extraterritorialer Anwendungsbereich	146
f)	Zusammenfassung	147
2.	Völkergewohnheitsrecht	148
a)	Vorüberlegungen zum Verhältnis der Menschenrechte zum Völkergewohnheitsrecht	148
b)	Völkergewohnheitsrechtliche Schutzpflichten im extraterritorialen Kontext	150
aa)	Beispiele für extraterritoriale Schutzpflichten in der Staatenpraxis	151
	(1) Beispiel: Aufenthaltsbeendende Maßnahmen	151
	(2) Beispiel: Humanitäre Hilfeleistung	152
	(3) Beispiel: Aburteilung extraterritorialer Menschenrechtsbeeinträchtigungen	154
	(4) Beispiel: Kriegswaffenkontrollrecht	156

(5) Beispiel: Atomexportkontrollrecht	159
bb) Extraterritoriale Schutzpflichten im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung	160
(1) Die Common Approaches der OECD als international-koperativer Minimalkonsens	161
(2) Die Berücksichtigung der Menschenrechte bei der deutschen Außenwirtschaftsförderung	163
(a) Ansätze zur Berücksichtigung der Menschenrechtslage des Gaststaats im Förderverfahren	163
(aa) Förderungsvergabe für Vorhaben deutscher Unternehmen in Südafrika (ab 1977)	163
(bb) Die Antragsrücknahme für die Förderung des Maheshwar-Staudammprojekts (2000)	164
(cc) Abbruch der Förderung für das Ilisu-Staudammprojekt (2007)	165
(b) Die verfahrensmäßige Berücksichtigung menschenrechtlicher Aspekte und die Integration der <i>Common Approaches</i> der OECD	167
(c) Zwischenergebnis	168
(3) Berücksichtigung der Menschenrechte bei der Außenwirtschaftsförderung anderer Staaten	169
(a) Integration der <i>Common Approaches</i> in das Förderungsverfahren der OECD-Staaten	169
(b) Integration sonstiger Menschenrechtsaspekte in das Förderungsverfahren	172
(aa) OECD-Leitsätze für Multinationale Unternehmen	172
(bb) Vereinzelt Ausdehnung des Prüfverfahrens auf weitere menschenrechtliche Aspekte	173
(cc) Der Ansatz der kanadischen EDC	173
(4) Bewertung und Zwischenergebnis	174
cc) Extraterritorialer Schutz aus völkergewohnheitsrechtlichen Prinzipien?	175
(1) Menschenrechtliches Universalitätsprinzip	175
(2) Nichtdiskriminierungsprinzip	177
(3) Übertragbarkeit des (umweltrechtlichen) Prinzips der guten Nachbarschaft auf menschenrechtliche Sachverhalte mit extraterritorialer Tangente	178
dd) Sonstige Ansätze	179
c) Zwischenergebnis	180
3. Allgemeine Rechtsgrundsätze	181
II. Extraterritoriale Schutzpflichten <i>de lege ferenda</i> – insbesondere Regulierungsbestrebungen wirtschaftlichen Handelns privater Akteure	182
1. Entwicklungen auf VN-Ebene	182

2. Entwicklungen im Rahmen der OECD	184
3. Bewertung und Zwischenergebnis	185
III. Ergebnisse zu B.	185
C. Voraussetzungen, Rechtsfolgen und Grenzen der extraterritorialen Schutz- pflichten	187
I. Vorüberlegungen zur Konzeption der extraterritorialen Schutzpflichten ...	187
II. Voraussetzungen extraterritorialer Schutzpflichten	189
1. Eröffnung des Anwendungsbereichs	190
a) Räumlicher, sachlicher und personeller Anwendungsbereich	190
b) „Extraterritoriale Schutzgüter“?	190
2. Extraterritoriale Gefahrenlagen	191
a) Mögliche Gefahrenquellen im extraterritorialen Kontext	191
aa) Personelle und nicht-personelle Gefahrenquellen	191
bb) Gaststaat als Gefahrenurheber	193
b) Hinreichende Gefahrenkonkretisierung	194
aa) Bestimmung des Gefahrenniveaus	194
bb) Besonderheiten aufgrund der Extraterritorialität	197
cc) Zwischenergebnis	197
3. Besondere Voraussetzung für extraterritoriale Schutzpflichten	198
a) Notwendigkeit einer besonderen Voraussetzung	198
b) Andeutungen im Schrifttum	199
aa) Das Kriterium einer unmittelbaren Kausalverknüpfung	199
bb) Das Kriterium der Ermöglichung einer menschenrechtsbedroh-	
henden Situation	201
cc) Das Kriterium der Kenntnis von extraterritorialem menschen-	
rechtswidrigem Verhalten eigener Staatsangehöriger	201
c) Eigener Ansatz: Eine Garantenstellungslösung für extraterritoriale	
Schutzpflichten	203
aa) Vorüberlegungen	203
bb) Methodik und Ansätze für Garantenstellungen im Völkerrecht	
204	
cc) Die Rechtsfigur der Garantenstellung für extraterritoriale	
Schutzpflichten	206
(1) Kraft direkten extraterritorialen Handelns	206
(a) Begründung und Voraussetzungen	206
(b) Praktische Anwendbarkeit	207
(c) Fazit	208
(2) Kraft Beherrschung einer Gefahrenquelle	208
(a) Begründung und Voraussetzungen	208
(b) Praktische Anwendbarkeit	209
(c) Fazit	212

(3) Kraft nach außen gerichteten gefahrerhöhenden Vorverhaltens	212
(a) Begründung und Voraussetzungen	212
(aa) Vorüberlegungen	212
(bb) Ansätze in der Rechtsprechung des EGMR	214
(cc) Ansätze im Schrifttum	215
(dd) Zwischenergebnis	216
(b) Praktische Anwendbarkeit	216
(aa) Genehmigte Grenzüberschreitung	216
(bb) Geförderte Grenzüberschreitung	218
(cc) Erzwungene Grenzüberschreitung	219
(dd) Extraterritoriale Ingerenz ohne Grenzüberschreitung	220
(4) Zusammenfassung und Bewertung	222
4. Zwischenergebnis	223
III. Rechtsfolgen extraterritorialer Schutzpflichten	224
1. Allgemeine Grundsätze	224
a) Die Konkretisierung des Handlungsgebots	224
aa) Konkret geforderte Schutzhandlungen	224
bb) Staatlicher Ermessensspielraum	226
b) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	227
c) Der Grundsatz der Unmöglichkeit	228
d) Zusammenfassung	229
2. Umfang des extraterritorialen Handlungsspielraums zur Erfüllung extraterritorialer Schutzpflichten	229
a) Vorüberlegungen	230
aa) Abgrenzung der völkerrechtlichen Jurisdiktionsbegriffe	230
bb) Die Erfüllung extraterritorialer Schutzpflichten und extraterritoriale Jurisdiktionsausübung	231
cc) Zusammenfassung	233
b) Reichweite der <i>jurisdiction to prescribe</i> zur Erfüllung extraterritorialer Schutzpflichten	234
aa) Grundsatz: permissiver, nicht prohibitiver Ansatz	236
bb) Verbot des Handelns ohne Anknüpfungspunkt – denkbare Anknüpfungspunkte für die Erfüllung extraterritorialer Schutzpflichten	238
(1) Territorialitätsprinzip – Abgrenzung der intra- zur extraterritorialen Jurisdiktion	239
(2) Personelle Anknüpfungspunkte	239
(3) Das Universalitätsprinzip und dessen Erweiterbarkeit	242
(4) Sonstige Anknüpfungspunkte	244

(5) Zwischenergebnis	246
cc) Auflösung von Präskriptionskollisionen bei konkurrierenden Anknüpfungspunkten	246
(1) Vorüberlegung zur Notwendigkeit einer Konfliktlösung ...	247
(2) Gaststaat ist nicht an Schutzpflichten gebunden	248
(a) Ansätze zur Hierarchisierung der Anknüpfungspunkte	249
(b) Ansätze zur einseitigen Beschränkung der extraterritorialen präskriptiven Jurisdiktion	252
(aa) Verhältnismäßigkeits-Lösung	252
(bb) Rechtsmissbrauchs-Lösung	253
(cc) Zurückhaltungsgebots-Lösung	254
(dd) Vorrang der diplomatischen Lösung	255
(ee) Zusammenfassung	255
(c) Erfordernis eines überwiegenden Interesses des extra- territorial agierenden Staates	256
(aa) Herleitung	256
(α) Ansätze zur Begründung einer Interessenab- wägungs-Lösung und die Kritik im Schrift- tum	256
(β) Anhaltspunkte in der Staatenpraxis und der Völkerrechtsprechung	258
(γ) Stellungnahme	259
(bb) Abwägungsverfahren	260
(cc) Die Interessenabwägung bei der Erfüllung extra- territorialer Schutzpflichten	263
(d) Abschließende Bewertung	266
(3) Gaststaat ist an Schutzpflichten gebunden	266
(a) Gaststaat erfüllt Schutzpflichten	266
(b) Handlungsspielraum des Heimatstaates bei Unwillen oder Unvermögen des Gaststaates	267
(aa) Gegenmaßnahmen-Lösung	268
(bb) <i>Estoppel</i> -Lösung	270
(cc) Interessenabwägungs-Lösung mit pauschal über- wiegendem Interesse zugunsten der extraterrito- rialen Jurisdiktion des Heimatstaates	271
(c) Zwischenergebnis	272
(4) Zwischenergebnis zu cc)	272
c) Reichweite der <i>jurisdiction to enforce</i> zur Erfüllung extraterritorialer Schutzpflichten	273
aa) Grundsatz: Prohibitiver Ansatz	273
bb) Ausnahmen	274
(1) Erlaubnis des anderen Staates	274

(2) Extraterritorialer Schutz bei völkerrechtswidriger Anwesenheit auf fremdem Territorium?	276
cc) Sonderfall: Intraterritoriale exekutive Hoheitsakte mit extraterritorialer Wirkung	277
d) Reichweite sonstigen Handelns zur Erfüllung extraterritorialer Schutzpflichten	278
aa) Vorüberlegungen	279
bb) Das Gewaltverbot als äußere Handlungsschranke	280
(1) Grundsatz	280
(2) Ausnahmen zum Gewaltverbot, insbesondere die humanitäre Intervention	280
(a) Militärische Intervention auf Einladung	280
(b) Militärische Intervention bei Wegfall effektiver Staatsgewalt	281
(c) Militärische Intervention bei massiven extraterritorialen Menschenrechtsverletzungen – Recht auf humanitäre Intervention?	282
(d) Zwischenergebnis	285
cc) Das Interventionsverbot und seine Überschreitungsmöglichkeiten für die Erfüllung extraterritorialer Schutzpflichten	285
(1) Grundsatz	285
(2) Ausnahmen zum Interventionsverbot, insbesondere der Gehalt der <i>domain réservé</i>	287
dd) Fazit	288
3. Zusammenfassung	289
IV. Zusammenfassende Ergebnisse zu C.	289
D. Anforderungen des extraterritorialen Menschenrechtsschutzsystems an die Außenwirtschaftsförderung	291
I. Die extraterritorialen Schutzpflichten als Beurteilungsrahmen für die Außenwirtschaftsförderung	291
1. Die Abgrenzung zur Achtungsdimension der Menschenrechtspflichten	292
a) Die Qualifikation der Förderungshandlung als eigener Eingriff	292
b) Die Zurechnung geförderten unternehmerischen Verhaltens zum Heimatstaat	293
aa) Zurechnung gemäß Art. 4, 5 und 11 ILC-Entwurf	293
bb) Zurechnung gemäß Art. 8 ILC-Entwurf – Förderungshandlung als Kontrolle?	294
c) Ansätze für eine aufgeteilte Verantwortlichkeit	297
aa) Beihilfe zum völkerrechtswidrigen Verhalten des Gaststaates ..	298
bb) Mittäterschaftliche Beziehung zwischen Heimatstaat und privatem Akteur	299
d) Zwischenergebnis	300

2. Eröffnung des Anwendungsbereichs und extraterritoriale Gefahrenlage	301
3. Garantenstellung und Außenwirtschaftsförderung	302
a) Nicht-finanzielle Fördermittel	302
b) Finanziell absichernde Fördermittel und Kredite für konkrete Vorhaben privater Akteure (Außenwirtschaftsförderung im engeren Sinne)	303
4. Zwischenergebnis	304
II. Rechtsfolgen extraterritorialer Schutzpflichten für die Außenwirtschaftsförderung	304
1. Pflichten im Vorfeld des geförderten Vorhabens	306
a) Transparenzgebot	306
b) <i>Human Rights Impact Assessment</i> für die geförderten Vorhaben	308
c) Die Pflicht zur Auferlegung eines menschenrechtskonformen Handlungsgebots	310
d) Einrichtung eines Beschwerdemechanismus für potenziell Betroffene	313
2. Pflichten bei Durchführung des geförderten Vorhabens	314
a) Kontroll- und Beobachtungspflichten	314
b) Der Förderungsabbruch als spezielle Sanktion	316
c) Keine physische Schutzgewährung bei extraterritorialen Schutzpflichten	317
3. Kurative Pflichten	318
a) Untersuchungspflichten	319
b) Sanktionierung extraterritorialen menschenrechtswidrigen Verhaltens privater Akteure	320
c) Pflicht zur Bereitstellung von Mitteln zur Schadenskompensation	322
4. Internationale Kooperationsschutz-Pflichten	324
5. Zwischenergebnis	326
E. Zusammenfassende Ergebnisse und Schlussbetrachtung	327
Literaturverzeichnis	331
Stichwortverzeichnis	354

Einleitung

Seit über zwei Jahrzehnten wird von Politikern, Nicht-Regierungsorganisationen und privaten Verbänden mit zunehmender Vehemenz gefordert, dass die deutsche Bundesregierung bei der Vergabe von finanziellen Fördermitteln für private auswärtige Wirtschaftsvorhaben, kurz: bei der Außenwirtschaftsförderung, auch die Menschenrechte berücksichtigt.

Die dieser Forderung zugrunde gelegte praktische Problematik tritt besonders dann zutage, wenn ein Staat die Auslandsvorhaben von Unternehmen fördert und diese im Gaststaat Menschenrechte beeinträchtigen oder sich an Menschenrechtsverletzungen beteiligen. Die Situation verschärft sich, wenn der Gaststaat entweder nicht in der Lage ist, Schutz zu üben, oder selbst (Mit-)Urheber des menschenrechtswidrigen Zustandes ist. Da die Außenwirtschaftsförderung gerade auch vor besonderen wirtschaftlichen und politischen Risiken in schwierigen Märkten schützen soll, sind Haupteinsatzländer meist Entwicklungs- oder Schwellenstaaten, deren Menschenrechtsbilanz häufig negativer ausfällt als die der Industriestaaten. Führt man sich in diesem Zusammenhang die stetig zunehmende Wirtschaftsglobalisierung einschließlich der Mobilitäts erleichterungen und der Einrichtung von Freihandelszonen, die Bedeutung und Machtstellung transnational agierender Unternehmen und deren Einfluss auf sämtliche Lebensumstände kultureller, wirtschaftlicher, politischer und sozialer Art vor Augen, so ist für solche Fälle eine menschenrechtliche Lösung umso dringlicher. Die stark exportorientierte deutsche Wirtschaft mit ihrer im März 2010 vorgestellten „Außenwirtschaftsoffensive“, deren Gegenstand vor allem der Abbau von Bürokratie und die Vereinfachung des Vergabeprozesses bei der Außenhandelsförderung ist, spitzt die Brisanz dieser Problematik zu, denn gerade die Berücksichtigung der Menschenrechte benötigt ein klares und detailliertes Verfahren.

Im Fokus einer menschenrechtlich-völkerrechtlichen Beurteilung dieses Problemkreises stehen drei mögliche Verpflichtungsadressaten: der Gaststaat, der Heimatstaat und das Unternehmen. Während um die völkerrechtliche Bindung privater Akteure, insbesondere eben der transnational agierenden Unternehmen, bereits eine hitzige Debatte in der Völkerrechtswissenschaft entbrannt ist, steht im Zentrum nach wie vor der Staat als Verfasser des Völkerrechts und Adressat der völkerrechtlichen Verpflichtungen. Ist der Gaststaat unwillig und unfähig, so stellt sich der Fokus auf der Suche nach effektivem Schutz auf den Heimatstaat scharf. Für den Fall der Außenwirtschaftsförderung kommt eine effektive Schutzmöglichkeit in Betracht: die Rücknahme der Förderung durch den Heimatstaat, sobald sich die Menschenrechtswidrigkeit eines unternehmerischen Vorhabens

abzeichnet. Eine einzelne intraterritorial vorgenommene Handlung könnte mithin bereits den Schutz extraterritorialer Menschenrechte bewirken, denn finanzielle Fördermittel sind meist entscheidungserheblich für den unternehmerischen Entschluss zu einem Exportvorhaben.

An diesem Lösungsweg hängen aber einige ungeklärte rechtliche Probleme. Damit die Außenwirtschaftsförderung völkerrechtlich überhaupt menschenrechtskonform ausgestaltet werden kann, ist es erforderlich, dass der fördernde Staat auch eine Pflicht hat, Menschen auf fremdem Territorium vor Übergriffen privater Akteure zu schützen, mit anderen Worten: Aus dem Menschenrechtsvölkerrecht müssten sich extraterritoriale Schutzpflichten ergeben. Die Existenz solcher extraterritorialer Schutzpflichten genügt aber noch nicht, denn der extraterritoriale Handlungsrahmen der Staaten ist nicht unbeschränkt; vor allem dann nicht, wenn entsprechende Schutzmaßnahmen von dem Gaststaat gar unerwünscht sind. Die Folgefrage der Schutzpflicht, wie weit nämlich ein Staat auch Schutz üben darf, ist ebenfalls weitgehend ungeklärt.

Zugegeben, das Menschenrechtsvölkerrecht orientiert sich zumindest in der Grundvorstellung an innerstaatlichen Sachverhalten. Als Reaktion auf sich nach und nach auftuende Schutzlücken folgte der Menschenrechtsschutz aber stets den faktischen Gegebenheiten und entwickelte sich dynamisch-evolutiv anhand zahlreicher praktischer Herausforderungen weiter. Die mittlerweile mehr als 60 Jahre bestehende Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) als „living instrument“ ist dabei besonders exemplarisch. Die EMRK reagierte nicht nur auf sich verändernde Werteverständnisse, sondern versuchte stets, auch den praktischen Umständen zu folgen. Auf Achtungspflichten folgte rasch die Anerkennung von Schutz- und Leistungspflichten und auf intraterritoriale folgten – zumindest in Ansätzen – extraterritoriale Anwendungsbereiche, letztere bislang aber nur für Achtungspflichten – so etwa im Zusammenhang mit militärischen Einsätzen.

Die Entwicklung extraterritorialer Schutzpflichten steckt dagegen noch in den Kinderschuhen. Die Völkerrechtswissenschaft schenkte ihnen bislang wenig Beachtung, und kommen sie zur Sprache, so überschlagen sich voreilige Pauschalaussagen zu der Universalität der Menschenrechte einerseits und dem Vorwurf des Werte-Imperialismus andererseits. Solchen vagen gegenseitigen Vorwürfen aus dem Weg gehend, soll im Folgenden der Problembereich der extraterritorialen Schutzpflichten einer völkerrechtlichen Untersuchung unterzogen werden, wobei die Existenz, die Voraussetzungen, Rechtsfolgen, Grenzen und die Erfüllbarkeit dieser Schutzpflichten die zentralen Untersuchungsschwerpunkte bilden. Das besonders anschauliche Anwendungsbeispiel der Außenwirtschaftsförderung wird der Bearbeitung zugrunde gelegt.

A. Einführung

Bevor auf den konkreten Untersuchungsgegenstand eingegangen wird, soll eine allgemeine Einführung in die bereits in der Einleitung angesprochene Problematik gegeben werden (unter I.). Sodann soll der damit herausgearbeitete Untersuchungsgegenstand dogmatisch in das völkerrechtliche Menschenrechtsschutzsystem eingeordnet und sachlich sowie räumlich eingegrenzt werden (unter II.). Für jede Bearbeitung ist es ferner erforderlich, eine einheitliche Begriffsbestimmung zugrunde zu legen (unter III.) und den Gang der Untersuchung vorzeichnend im Überblick zu erläutern (unter IV.).

I. Einführung in die Problematik

Der vorliegenden Arbeit liegt ein praktischer Problemkreis zugrunde, dessen Erläuterung zur allgemeinen Verständlichkeit unabdingbar ist. Anwendungsbeispiel und zentraler Aufhänger dieser Arbeit bildet die deutsche Außenwirtschaftsförderung, um deren menschenrechtliche Überformung es im Folgenden gehen soll. Ein Überblick über das System der deutschen Außenwirtschaftsförderung, seine Akteure, sein Instrumentarium und sein rechtlicher Rahmen sei daher vorangestellt (unter 1.). Zur Veranschaulichung und als Beleg dafür, dass es ein praktisches Bedürfnis für die Klärung der Frage gibt, ob extraterritoriale Schutzpflichten im Völkerrecht existieren, sollen der Arbeit dann einige Sachverhaltsbeispiele der Außenwirtschaftsförderung (unter 2.) und andere denkbare Anwendungsbeispiele für extraterritoriale Schutzpflichten zugrunde gelegt werden (unter 3.). Schließlich soll mit einem Überblick über etwaige Menschenrechtspflichten der beteiligten Akteure und deren Erfüllung die Schutzlücke dargelegt werden (unter 4.).

1. Überblick über das System der deutschen Außenwirtschaftsförderung

Die Außenwirtschaftsförderung ist ein Sammelbegriff von unterschiedlichen Instrumenten, die auf mannigfache Weise der Absicherung bzw. Ermöglichung von unternehmerischen Auslandsvorhaben dienen.¹ Sie wird von praktisch allen Industriestaaten in unterschiedlichem Ausmaß betrieben und hat den allgemeinen

¹ *Hauser*, Außenwirtschaftsförderung für kleinere und mittlere Unternehmen, S. 81; *Tuchfeldt*, JfS 35 (1984), S. 198 ff.