Extraterritoriale Schutzpflichten bei Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen

Eine rechtliche und politische Analyse der aktuellen Situation in der Schweiz

Masterarbeit, eingereicht der Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Jörg Künzli**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:
Anaïs Robert
aus Lyss (BE)
Matrikel-Nummer: 07-122-310

Bern, 30.07.2013

"The violations committed by the transnational corporations in their mainly transboundary activities do not come within the competence of a single State and, to prevent contradictions and inadequacies in the remedies and sanctions decided upon by States individually or as a group, these violations should form the subject of special attention. The States and the international community should combine their efforts so as to contain such activities by the establishment of legal standards capable of achieving that objective."

By Mr. El Hadji Guissé, Special Rapporteur of the UN Commission on Human Rights[1]

[1] The Realization of Economic, Social and Cultural Rights, Final report on the question of the impunity of perpetrators of human rights violations (economic, social and cultural rights), prepared by Mr. El Hadji Guissé, Special Rapporteur, pursuant to Sub-Commission resolution 1996/24, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/8 (27.06.1997), Ziff. 131.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis **V**

1. Einleitung **1**

2. Ausgangslage und Problemstellung **3**

3. Zielsetzung der Arbeit, Fragestellung und Abgrenzung **4**

4. Methode der Arbeit **5**

5. Verantwortlichkeit bei Menschenrechtsverletzungen durch TNU **6**

5.1. Direkte Verantwortlichkeit transnationaler Unternehmen 7

5.2. Verantwortlichkeit des Staates für Menschenrechtsverletzungen 10

5.3. Staatliche Schutzpflichten bei Menschenrechtsverletzungen durch Dritte 12

5.4. Räumlicher Geltungsbereich der Schutzpflichten 15

5.5. Fazit 17

6. Vereinbarkeit extraterritorialer Schutzpflichten mit dem Völkerrecht **18**

6.1. Extraterritoriale Jurisdiktion 18

6.1.1. Formen der extraterritorialen Jurisdiktion 20

6.1.2. Anknüpfungspunkte 22

6.2. Extraterritoriale Schutzpflichten des Staates 26

6.2.1. Die Pflicht extraterritoriale Schutzpflichten auszuüben 26

6.2.2. Zulässigkeit der freiwilligen Ausübung extraterritorialer Schutzpflichten 30

6.3. Zukünftige Entwicklung der extraterritorialen Staatenpflichten 34

6.4. Fazit 36

7. Extraterritoriale Schutzpflichten der Schweiz- die rechtliche Sicht **38**

7.1. Innerstaatliche Durchsetzung der Menschenrechte 38

7.2. Einklagbarkeit der Menschenrechte 39

7.2.1. Zivilrechtliche Klage vor schweizerischen Gerichten 41

7.2.2. Strafrechtliche Klage vor schweizerischen Gerichten 42

7.3. Fazit 43

8. Extraterritoriale Schutzpflichten der Schweiz- die politische Sicht 45

8.1. Akteure im politischen System 46

8.2. Private Akteure 47

8.2.1. Zivilgesellschaft: Komitee der Kampagne <Recht ohne Grenzen> 48

8.2.2. Wirtschaftssystem: Dachverband für Wirtschaft ‚economiesuisse' 50

8.3. Öffentliche Akteure 51

8.3.1. Exekutive 51

8.3.2. Legislative 53

8.4. Fazit 55

9. Schlussfolgerungen 58

Selbstständigkeitserklärung VIII

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung VIII

Literaturverzeichnis IX

Anhang XIII

Anhang 1: Elsig Manfred: Einführung in die IB (HS2012) XIII

Anhang 2: Ingold Karin: Policy Analyse I (HS2012) XV

Anhang 3: Brief des Bundesrates z. H. Recht ohne Grenzen c/o Alliance Sud XIX

Anhang 4: E-Mail Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung XXI

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
Abs.	Absatz
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1948
APK-N	Aussenpolitische Kommission des Nationalrates
APK-S	Aussenpolitische Kommission des Ständerates
Art.	Artikel
ATCA	Alien Tort Claims Act
Bd.	Band
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CIJ	Court International de Justice
c/o	care of (Zustellanweisung)
CSR	Corporate Social Responsibility
DEZA	Departement für Entwicklung und Zusammenarbeit
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
ECCHR	European Center for Constitutional and Human Rights
ECOSOC	Economic and Social Council
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (SR 0.101)
et al.	et alteri
ETO	Extraterritorial Obligations
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Fn.	Fussnote
GA	General Assembly
Habil.	Habilitation
Hg.	Herausgeber
HS	Herbstsemester

IB	Internationale Beziehungen
ICJ	International Court of Justice
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILO	International Labour Organisation
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IPRG	Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG) vom 18. Dezember 1987 (SR 291)
KRK	Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (SR 0.107)
Ltd.	Limited
LugÜ	Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen, LugÜ) vom 30. Oktober 2007 (SR 0.275.12)
Maastricht ETO principles:	Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights vom 28.09.2011
MRA	Menschenrechtsausschuss
Nr.	Nummer
no.	number
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
Rz.	Randziffer
UN-Charta	Charta der Vereinten Nationen
UN-Pakt I	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Recht vom 19. Dezember 1966 (SR 0.103.1)
UN-Pakt II	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (SR 0.103.2)
PCIJ	Permanent Court of International Justice
UN	United Nations
UNO	United Nations Organization
US	United States
USC	Code of Laws of the United States of America (United States Code)
sog.	sogenannten

StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311)
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)
TNU	Transnationale Unternehmen
v.	versus
vgl.	vergleiche
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WKS	Wirtschaftliche, kulturelle und soziale Rechte (UN-Pakt I)
Ziff.	Ziffer
zit.	Zitiert
z. H.	zuhanden

1. Einleitung

Die schweizerische Bundesverfassung enthält in Art.54 Abs.2 unter anderem den Auftrag, die Menschenrechte zu achten und zu fördern. Die Schweiz engagiert sich stark in diesem Bereich, insbesondere in der Aussenpolitik sowie in der Entwicklungszusammenarbeit wird den Menschenrechten eine starke Bedeutung zugemessen. So ist einer der wichtigsten Grundsätze der schweizerischen Aussenpolitik die Förderung der Menschenrechte: „Menschenrechtspolitik ist eine Gesamtaufgabe der Schweizer Politik: Es darf weder in der Aussen-, noch in der Sicherheitspolitik oder einem anderen Politikbereich «menschenrechtsfreie Zonen» geben."[2] Um die Unterdrückung, Willkür und Ausbeutung von Menschen zu verhindern, sollen weltweit die notwendigen Bedingungen geschaffen werden.[3] Dementsprechend enthalten auch die Leitlinien des DEZA zur Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe als oberstes Ziel die Förderung der Menschenrechte und der Menschenwürde.[4] Realität ist jedoch, dass „menschenrechtsfreie Zonen", auch Schutzlücken der Menschenrechte genannt, existieren. Sie sind unter anderem dort zu finden, wo heimische Unternehmen im Ausland Menschenrechtsverletzungen begehen, welche durch keinen Staat geahndet werden, d.h. weder durch den Sitzstaat (sog. *home state* oder Heimatstaat) noch durch denjenigen, in welchem die Unternehmen tätig sind und die Verletzungen begangen haben oder begehen (sog. *host state* oder Gaststaat).[5]

Diese Problematik betrifft auch die Schweiz. Sie betreibt eine aktive Wirtschafts- und Steuerpolitik, um den Wirtschaftsstandort Schweiz zu fördern. Dank stabiler politischer, ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen bietet sie ein Umfeld, welches es für Unternehmen attraktiv macht, ihren Sitz in die Schweiz zu verlegen.[6] Günstige steuerliche Bedingungen sowie die Nähe zum ‚Finanzplatz Schweiz' fördern die Ansiedlung international tätiger Unternehmen zusätzlich. Diese Faktoren machen die Schweiz zu einem weltweit beliebten Standort für den Rohstoffhandel sowie für viele multinationale Unternehmen. Schätzungen

---

2 EDA: Für Frieden, Menschenrechte und Sicherheit (2012) 27.
3 EDA: Für Frieden, Menschenrechte und Sicherheit (2012) 28.
4 DEZA: Förderung der Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit. Leitlinien (1998), 6, <www.deza.admin.ch/ressources/resource_de_23594.pdf> (besucht am 06.02.2013).
5 *Coomans/ Künnemann* 225.
6 *Ineichen-Fleisch* Marie-Gabrielle: Positionspapier zur Podiumsveranstaltung "Licht ins Dunkle bringen" (17.01.2013), <http://www.parlament.ch/d/mm/2012/seiten/mm-apk-n-2012-10-30-2.aspx>, 1, (besucht am 06.02.2013).

zufolge wird ca. 25% des Welthandels an Rohstoffen über die Schweiz abgewickelt.[7] Zudem weist die Schweiz die höchste Dichte an multinationalen Konzernen im Verhältnis zur Bevölkerung auf.[8] Aufgrund dieser Tatsachen ist die Schweiz besonders gefordert, einen Beitrag zur Schliessung der beschriebenen menschenrechtlichen Schutzlücke zu leisten.

Dass die beschriebene Schutzlücke und die damit einhergehenden Probleme politisch hochaktuell und international von Bedeutung sind, zeigen folgende Beispiele: Im Mai 2012 hat der Bundesrat eine Arbeitsgruppe geschaffen, welche sich aus Mitgliedern des EDA, EVD und EFD zusammensetzt, um einen Bericht über den Rohstoffhandelssektor Schweiz zu erstellen.[9] Im Juni 2012 wurde dem Schweizer Parlament die Petition <Recht ohne Grenzen> mit über 135'000 Unterschriften eingereicht. Diese verlangt, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, die Schweizer Konzerne verpflichtet vorsorgliche Massnahmen zu treffen, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Ausserdem sollen Geschädigte die Möglichkeit erhalten, in der Schweiz Klage auf Wiedergutmachung einreichen zu können.[10] Am 30. Januar 2013 wurde erstmals ein multinationales Unternehmen (Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd.) wegen Umweltverschmutzung zur Zahlung von Schadensersatz an nigerianische Bauern durch ein holländisches Gericht verurteilt.[11] Zudem wurde am 05. Mai 2012 erstmalig eine Strafanzeige gemäss Art. 102 StGB (Unternehmenshaftung) gegen Nestlé in der Schweiz eingereicht mit dem Vorwurf der Tötung durch Unterlassen.[12] Die Klage wurde jedoch am 01. Mai 2013 mit der Begründung der Verjährung abgewiesen.[13] Aktuell ist in Deutschland eine Klage gegen das deutsch-schweizerische Holzhandelsunternehmen ‚Danzer Group' anhängig.

---

7 *Leutenegger Oberholzer* Susanne: Schweizer Rohstoffbranche- die Forderungen (17.01.2013), <http://www.parlament.ch/d/mm/2012/seiten/mm-apk-n-2012-10-30-2.aspx>, 1, (besucht am 06.02.2013).

8 <http://www.rechtohnegrenzen.ch/de/kampagne/recht-ohne-grenzen/> (besucht am 06.02.2013).

9 <http://www.handelszeitung.ch/politik/keine-neuen-vorschriften-fuer-rohstoffhaendler> (besucht am 07.02.13).

10 Recht ohne Grenzen: Präventive Massnahmen könnten Menschenleben retten (14.06.2013), <http://www.rechtohnegrenzen.ch/de/> (besucht am 17.06.13). Vgl. Petition: <http://www.amnesty.ch/de/themen/wirtschaft-menschenrechte/recht-ohne-grenzen/dok/2012/frauentag-2012-8.-maerz-frauenrechte-und-unternehmensverantwortung/petition-recht-ohen-grenzen-papierversion> (besucht am 07.02.13).

11 <http://www.rechtohnegrenzen.ch/de/aktuell/> (besucht am 07.02.13). Vgl. auch <http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Rechtbanken/Den-Haag/Nieuws/Pages/DutchjudgementsonliabilityShell.aspx> (besucht am 07.02.13).

12 <http://www.skmr.ch/de/themenbereiche/wirtschaft/artikel/strafanzeige-nestle.html> (besucht am 27.05.2013).

13 <http://www.humanrights.ch/de/Schweiz/Aussenpolitik/Aussenwirtschaftspolitik/TNC/idart_9188-content.html> (besucht am 27.05.2013).

Diesem wird vorgeworfen in der Demokratischen Republik Kongo Beihilfe zu Vergewaltigung, gefährlicher Körperverletzung, Freiheitsberaubung und Brandstiftung geleistet zu haben.[14]

2. Ausgangslage und Problemstellung

Die Schweiz als wichtiger Standort für multinationale Unternehmen sieht sich mit einem Widerspruch konfrontiert. Einerseits engagiert sie sich im In- und Ausland für die Verbesserung der Menschenrechte, anderseits profitiert der Schweizer Staat von Steuerzahlungen transnationaler Unternehmen, welchen teilweise vorgeworfen wird, schwerste Menschenrechtsverletzungen im Ausland zu begehen.[15] In Bezug auf die Menschenrechte ist unbestritten, dass der Staat auf seinem Territorium die Menschenrechte achten muss und sie innerhalb eines bestimmen Rahmens zu schützen und zu gewährleisten hat.[16] Die menschenrechtliche Schutzlücke findet sich nun dort, wo sich Opfer von transnationalen Unternehmen nicht auf dem Territorium des Sitzstaates befinden und wo der Gaststaat nicht fähig oder nicht gewillt ist, seine Bürger vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen.[17] In diesem Falle stellt sich die Frage, ob den oft wohlhabenden westlichen Sitzstaaten nicht eine Verantwortung zukommen sollte, stellvertretend für die Gaststaaten die Einhaltung der Menschenrechte zu garantieren. Klar ist, dass die Staaten auch im Falle der Extraterritorialität eine Unterlassungspflicht haben und die Menschenrechte somit auch im extraterritorialen Bereich achten müssen.[18] Es ist jedoch umstritten, inwieweit die Sitzstaaten verpflichtet sind, die Menschenrechte auch im Ausland zu schützen und zu gewährleisten. Für die Schweiz stellt sich die Frage, ob sie gegenüber Opfern im Ausland, die durch Unternehmen mit Sitz in der Schweiz geschädigt wurden, eine extraterritoriale Schutzpflicht hat. Und falls keine Obligation zum Schutz der Menschen ausserhalb des eigenen Territoriums besteht, ob es dennoch zulässig und empfehlenswert wäre von Seiten des Staates Schritte einzuleiten, um in diesen Fällen eine bessere Umsetzung der Menschenrechte zu ermöglichen.

---

14 ECCHR, Strafanzeige gegen leitenden Mitarbeiter der Danzer Group wegen Menschenrechtsverletzungen in der Demokratischen Republik Kongo, <http://www.ecchr.de/index.php/danzer.html> (besucht am 29.05.2013).

15 Siehe bspw. folgende Fälle: *Glencore* mit Sitz in Zug in der Demokratischen Republik Kongo, <http://www.rechtohnegrenzen.ch/de/fallbeispiele/glencore/> (besucht am 07.02.2013); *Trafigura* mit Sitz in Genf und Luzern an der Elfenbeinküste, <http://www.rechtohnegrenzen.ch/de/fallbeispiele/trafigura/> (besucht am 07.02.2013); *Danzer Group* mit Sitz in Zug in der DR Kongo, <http://www.rechtohnegrenzen.ch/de/fallbeispiele/danzer-group/> (besucht am 07.02.2013).

16 *Künzli* 210 ff.

17 *De Schutte* 1.

18 *Kälin/Künzli* 151.

3. Zielsetzung der Arbeit, Fragestellung und Abgrenzung

Das Ziel dieser Arbeit ist es, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die beschriebene menschenrechtliche Schutzlücke geschlossen werden könnte, um insgesamt einen besseren Menschenrechtsschutz zu gewährleisten. In einem ersten Teil wird die internationale Gesetzgebung betrachtet und die völkerrechtlichen Möglichkeiten einer staatlichen Schutzpflicht der Sitzstaaten von transnationalen Unternehmen für durch letztere begangene Menschenrechtsverletzungen aufgezeigt. In einem zweiten Teil werden die nationalrechtliche sowie die politische Situation der Schweiz in Bezug auf die Ausübung extraterritorialer Schutzpflichten untersucht.

Die Fragestellung setzt sich, wie die gesamte Arbeit, aus zwei Hauptteilen zusammen. In einem ersten Teil wird der ***völkerrechtliche*** Aspekt der extraterritorialen Staatshaftung untersucht:

Sind die Staaten zur Ausübung extraterritorialer Schutzpflichten völkerrechtlich verpflichtet?

Wenn nicht, ist die freiwillige Ausübung extraterritorialer Schutzpflichten mit dem Völkerrecht überhaupt vereinbar?

In einem zweiten Teil werden die ***nationalrechtliche*** sowie die ***politische*** Situation in der Schweiz in Bezug auf die extraterritorialen Schutzpflichten näher betrachtet:

Wird die Tatsache, dass Schweizer TNU im Ausland Menschenrechte verletzen, als öffentliches Problem wahrgenommen?

Wie sehen die Lösungsvorschläge der relevanten politischen Akteure bezüglich dieser Problematik aus?

Kommt die Schweiz ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf die extraterritoriale Schutzpflicht nach?

Bestehen rechtliche Möglichkeiten in der Schweiz gegen Schweizer Unternehmen, die Menschenrechtsverletzungen im Ausland begangen haben, vorzugehen?

Die Abgrenzung des Themas muss zudem in sachlicher, örtlicher sowie zeitlicher Hinsicht erfolgen. Inhaltlich fokussiert sich die Arbeit insbesondere auf die staatlichen Schutzpflichten, da diese die besten Voraussetzungen bieten, eine mögliche Staatshaftung herzuleiten. Im Gegensatz dazu, ist die Justiziabilität der Gewährleistungsansprüche auch im nationalen Bereich nicht immer klar,[19] was es schwierig machen würde, eine zusätzliche extraterritoriale Haftung herzuleiten. Die Unterlassungspflichten im extraterritorialen Bereich sind dagegen zwar relativ klar, auf der anderen Seite enthalten sie jedoch keine Pflichten zum aktiven Schutz der Opfer. Räumlich begrenzt sich die Arbeit auf den Schweizer Kontext und lässt somit keine Verallgemeinerung der Resultate zu, da jedes Land unterschiedliche rechtliche wie auch politische Bedingungen hat. Zudem muss bedacht werden, dass die rechtlichen sowie die politischen Erkenntnisse dieser Arbeit dem „Zeitgeist" unterworfen sind und nur im momentanen Kontext Gültigkeit haben.

4. Methode der Arbeit

Im Rahmen dieser Masterarbeit wird ein interdisziplinärer Ansatz verfolgt. Die Problematik, mit welcher sich diese Arbeit beschäftigt, steht am Schnittpunkt zwischen Wirtschaft, Recht und Politik. Die beschriebenen Menschenrechtsverletzungen erfolgen nicht durch die Staaten selbst, sondern durch Wirtschaftsakteure. Ob der Staat gegen diese Verletzungen vorgehen kann, hängt einerseits von der Politik sowie anderseits von den rechtlichen Rahmenbedingungen ab. Erstens müssen diese Menschenrechtsverletzungen von der Öffentlichkeit als Problem betrachtet werden und die Politik muss mehrheitsfähige Lösungen präsentieren. Zweitens müssen diese Lösungsansätze im Rahmen der internationalen sowie nationalrechtlichen Gesetze liegen.

In einem ersten Schritt wird mittels Literatur- und Internetrecherche die Problematik der rechtlichen *Schutzlücke* bei Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen aufgezeigt. Mit Hilfe wissenschaftlicher Literatur werden die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen analysiert, innerhalb welchen möglicherweise eine Lösung zur Schliessung der Schutzlücke gefunden werden kann. Die gefundenen Erkenntnisse werden mit der aktuellen Situation in der Schweiz verglichen, daher wird untersucht, ob die Schweiz ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf den extraterritorialen Menschenrechtsschutz nachkommt und ob allenfalls Verbesserungspotential vorliegt. In einem letzten Schritt wird untersucht, ob die Problematik, dass Schweizer TNU teilweise ungestraft Menschenrechte im Ausland verletzten, von den relevanten politischen Akteure als Problem betrachtet wird und ob allfällige

[19] *Kälin/Künzli* 113.

Lösungsansätze der Politik vorliegen. Dazu wird die Petition <Recht ohne Grenzen> hinzugezogen, deren Forderungen sich weitestgehend mit der Fragestellung dieser Arbeit decken. Es werden die Kommentare und Argumentationen der Befürworter und Gegner der Petition <Recht ohne Grenzen> in einer qualitativen Analyse untersucht. Für die Analyse werden Medienberichte, Positionspapiere, Berichte, Postulate, offizielle Statements und Kommentare sowie andere politische Äusserungen der relevanten politischen Akteure betrachtet. Aufgrund der untersuchten politischen Meinungen kann eine Abschätzung getroffen werden, ob eventuelle rechtliche Anpassungen überhaupt mehrheitsfähig und somit politisch durchsetzbar wären.

5. Verantwortlichkeit bei Menschenrechtsverletzungen durch TNU[20]

"Menschenrechte lassen sich […] als vom internationalen Recht garantierte Rechtsansprüche von Personen gegen den Staat oder staatsähnliche Gebilde definieren, die dem Schutz grundlegender Aspekte der menschlichen Person und ihrer Würde in Friedenszeiten und im Krieg dienen."[21] Zum Schutz dieser Rechte ist das Vertragsrecht auf universeller Ebene die wichtigste Rechtquelle. Das Vertragsrecht gilt für alle Staaten, die die entsprechenden Verträge ratifiziert haben. Hinzu kommt das Gewohnheitsrecht, welches subsidiär zum Vertragsrecht überall dort dem Individuum Schutz gewährt, wo ein Staat eine bestimmte Menschenrechtsgarantie nicht vertraglich übernommen hat. Als letztes Instrument des Menschenrechtsschutzes kann das sog. ‚soft law' bezeichnet werden, welches aus Empfehlungen von Internationalen Organisationen besteht, die rechtlich nicht bindend sind, jedoch autoritative Anleitung für den nationalen Gesetzgeber sein können und bei der Auslegung von Rechtssätzen dienen.[22] Die wichtigsten Menschenrechtsverträge auf universeller Ebene sind die UN-Charta von 1945 und die UN- Menschenrechtspakte von 1966 (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Pakt I); Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Pakt II)) sowie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, welche jedoch nicht rechtsverbindlich ist.[23] Hinzukommen spezielle menschenrechtliche Verträge zum Schutz bestimmter Rechte oder Personen. Menschenrechte erfahren zudem im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) einen gewissen Schutz. Abschliessend sind die

---

[20] Transnationale Unternehmen (TNU).
[21] *Kälin/Künzli* 37.
[22] *Kälin/Künzli* 43 f.
[23] EDI, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Fachstelle gegen Gewalt: Der Schutz der Menschenrechte im Rahmen der UNO (2011), 1ff, <http://www.ebg.admin.ch/themen/00009/00089/00159/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdYB,gWym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--> (besucht am 08.05.2013).

regionalen Menschenrechtsverträge von grosser Wichtigkeit. Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ist in Europa die wichtigste Konvention und somit auch für die Schweiz von hoher Relevanz.[24]

Die Grundstruktur des Völkerrechts besteht somit primär aus einem zwischenstaatlichen Vertragssystem[25], wobei die Menschenrechte in erster Linie den Staat verpflichten. Sie wurden ursprünglich als Ausgleich zum staatlichen Gewaltmonopol kreiert, mit der Idee, die Bürger vor dem Staat zu schützen.[26] Die Menschenrechtspakte und die Konventionen zum Schutz der Menschenrechte enthalten somit ihrer Zielsetzung nach nur menschenrechtliche Verpflichtungen für die Vertragsparteien, also für die unterzeichnenden Staaten und deren Organe.[27] Individuen (natürliche und juristische Personen) sind somit grundsätzlich nicht zur Beachtung der Menschenrechte angehalten, da sie nicht Vertragspartei sind.[28] Wer kann jedoch alles dem Staat zugerechnet werden? Dem Staat sind primär Handlungen zurechenbar, die durch eines seiner Organe ausgeführt werden, d.h. sowohl auf horizontaler (Exekutive, Judikative, Legislative) wie auch auf vertikaler Ebene (Zentralstaat, Gliedstaaten, Kommunen, lokale Behörden). Die Staatshaftung greift auch dann, wenn ein Beamter in Ausführung seiner amtlichen Tätigkeit seine Kompetenzen überschreitet. Zudem werden Handlungen von Privaten, welchen die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben übertragen wurde sowie Handlungen von sog. *de-facto* Organen dem Staat zugerechnet. *De facto*-Organe sind Privatpersonen, welche im Auftrag, unter Anleitung oder unter Kontrolle des Staates agieren. Dem Staat nicht zurechenbar sind reine Aktivitäten durch Private. Falls jedoch Dritte durch private Handlungen in ihren Menschenrechten verletzt werden und der Staat untätig bleibt, kann er unter gewissen Voraussetzungen aufgrund unerfüllter staatlicher Schutzpflichten zur Rechenschaft gezogen werden.[29]

5.1. Direkte Verantwortlichkeit transnationaler Unternehmen

Allerdings zeigt sich auch immer deutlicher, dass neben dem Staat auch die Wirtschaft eine stetig wachsende Rolle im Bereich der Menschenrechte spielt.[30] So hob beispielsweise der UN - Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hervor, dass die Privatwirtschaft

---

24 *Herdegen* 360 f Ziff.1-2.
25 *Peters* 128.
26 *Hillemanns* 7.
27 *Peters* 128.
28 *Kälin/Künzli* 94.
29 *Kälin/Künzli* 90 ff. Anmerkung: Die Thematisierung der Staatenverantwortung in Konfliktsituation wurde bewusst weggelassen.
30 *Buntenbroich* 9.

sowie transnational tätige Unternehmen ebenso eine Verantwortung im Bereich der Menschenrechte haben: "While only States are parties to the Covenant and are thus ultimately accountable for compliance with it, all members of society […] *as well as the private business sector* - have responsibilities in the realization of the right to adequate food*. […]The private business sector – national and transnational - should pursue its activities within the framework of a code of conduct conducive to respect of the right to adequate food, agreed upon jointly with the Government and civil society*."[31]

Transnationale Unternehmen (TNU) stehen immer wieder in der Kritik Menschenrechtsverletzungen zu begehen und bewusst in Ländern zu agieren, die einen schwachen Staatsapparat haben.[32] Als TNU werden Unternehmen bezeichnet, die in einem Land ihren Sitz haben und im Ausland agieren. Der Begriff des ‚transnationalen' oder auch ‚multinationalen' Unternehmens kann jedoch nicht einheitlich definiert werden.[33] *Hobe* definiert transnationale Unternehmen als „solche, die etwa in einem Staat ihren Sitz haben, aber in vielen weiteren Staaten ebenfalls fest etabliert sind".[34] *Peters* bezeichnet ein Unternehmen als transnational, wenn es mindestens eine Tochtergesellschaft im Ausland hat und an dieser eine gewisse Kapitalbeteiligung besitzt.[35] Zusammenfassend kann man sagen, ein TNU ist „a commercial organization with sizeable economic interests- whether through owner-ship, control, participation or other means- outside the country in which it is based".[36] Ihr stetiger Machtzuwachs hat dazu geführt, dass manche dieser TNU heutzutage sogar als staatsähnlich bezeichnet werden können.[37] So sind grosse TNU teilweise wirtschaftlich machtvoller als ganze Staaten und somit in der Lage diese zu beeinflussen.[38] Auch nehmen sie zunehmend Einfluss auf internationale Beziehungen.[39] Aufgrund dieser Tatsachen lässt sich folgern, dass neben den Staaten auch den TNU Völkerrechtssubjektivität zukommen sollte, damit sie ebenfalls an die Menschenrechte gebunden sind.[40] Aktuell sind TNU jedoch gemäss überwiegender Meinung keine Völkerrechtssubjekte[41], d.h. sie können nicht Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten

---

31 Ausschuss für WSK-Rechte, General Comment No.12 (1999), Ziff.20.
32 *Hillemanns* 3 f. Vgl. auch Fn.15 und *Buntenbroich* 12 ff.
33 Im dieser Arbeit wird ausschliesslich der Begriff/ die Abkürzung ‚Transnationales Unternehmen' bzw. ‚TNU' verwendet.
34 *Hobe* 12.
35 *Peters* 127.
36 *Buntenbroich* 4.
37 *Hillemanns* 23.
38 *Hillemanns* 2.
39 *Hobe* 14.
40 *Hillemanns* 23.
41 Vgl. *Buntenbroich* 8. Auch *Hillemanns* 21 (betrachtet die Frage der Völkerrechtsubjektivität als umstritten) und *Herdegen* 108 f. Ziff.1-2; anders: *Hillemanns* 31.

sein, da sie nicht Adressaten der Verträge sind.[42] Sofern ein TNU nicht in Staatsbesitz ist, der Staat nicht an einem TNU beteiligt ist und ihm keine Aufträge erteilt, ist es nicht möglich ein TNU für Menschenrechtsverletzungen haftbar zu machen.[43]

Es gibt jedoch verschiedene Versuche, TNU direkt zu verpflichten. Beispielsweise mittels völkerrechtlichem *soft law*, das die Unternehmen als Adressaten hat und mit Hilfe von Verhaltenskodizes die Menschenrechtsverpflichtungen auf die private Sphäre auszudehnen versucht.[44] Die wichtigsten sind die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen[45], die ILO- Kernarbeitsnormen[46], der UN-Global Compact[47] und die sog. *Ruggie-Principles*.[48] Denkbar ist auch, dass ein Staat sein privatrechtliches Haftpflichtrecht und seine Gerichte zur Verfügung stellt, um den Opfern von Menschenrechtsverletzungen eine Möglichkeit zu geben, gegen die Unternehmen vorzugehen.[49] Insgesamt ist der Erfolg der Bemühungen, TNU den Menschenrechten zu verpflichten, jedoch umstritten.[50]

Aktuell ist es einzig mittels Völkerstrafrecht möglich, neben den Staaten auch Individuen für schwerste Menschenrechtsverletzungen[51] haftbar zu machen. Das Völkerstrafrecht wendet sich jedoch nur an natürliche Personen und zieht diese im Falle einer Verletzung von zentralen Bestimmungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts zur Verantwortung. So bietet es eine Handhabe, um strukturelle Defizite der Menschenrechte zu mildern und der zunehmenden Machtakkumulation Privater entgegenzuwirken.[52] Das Völkerstrafrecht wurde jedoch nicht mit der Idee konzipiert, auch juristische Personen für Menschenrechtsverbrechen verantwortlich zu machen. Somit wäre es nicht plausibel, wenn TNU als juristische Personen

---

42 *Peters* 128.

43 Im Rahmen dieser Arbeit bezieht sich die Bezeichnung TNU nur auf transnationale Unternehmen, welche keine Verbindung zum Staat aufweisen.

44 *Herdegen* 109 f Ziff.3.

45 OECD: OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (2. A. ohne Angabe des Verlagsorts 2011).

46 International Labour Organisation: Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (4. A. Genf 2006).

47 UN-Global Compact:The ten principles, <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html> (besucht am 26.04.2013).

48 *Ruggie.* Dazu auch MRA, Resolution A/HRC/RES/17/4 (16.06.2011).

49 So bspw. der US-amerikanische Alien Tort Claims Act (ATCA) (1789). ATCA, 28 USC §1350: “The district courts shall have original jurisdiction of any civil action by an alien for a tort only, committed in violation of the law of nations or a treaty of the United States.”

50 *Kälin/Künzli* 96 ff.

51 Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (17.06.1998), Art.5, Abs.1, lit.a) das Verbrechen des Völkermords; lit.b) Verbrechen gegen die Menschlichkeit; lit.c) Kriegsverbrechen; lit.d) das Verbrechen der Aggression.

52 *Kälin/Künzli* 41 f.

aufgrund des Völkerstrafrechts haftbar gemacht würden. Die TNU selbst können folglich nicht mittels Völkerstrafrecht für begangene Menschenrechtsverletzungen bestraft werden.[53] Völkerrechtliche Strafnormen bieten jedoch die Möglichkeit, im Falle von zentralen Menschenrechtsverletzungen durch TNU die verantwortlichen Individuen (bspw. Mitglieder die Geschäftsleitung) zur Rechenschaft zu ziehen.

Zwischenfazit

Es kann festgestellt werden, dass TNU nicht Vertragspartei der Menschenrechtsverträge sind und somit nicht daraus haftbar gemacht werden können. Zudem können sie auch nicht mittels Völkerstrafrecht für Menschenrechtsverletzungen zu Rechenschaft gezogen werden. Dies hat zur Folge, dass durch TNU begangene Menschenrechtsverletzungen ungestraft bleiben, wenn die konkrete Tat weder einem Individuum noch dem Staat zugerechnet werden kann. Um dieses Defizit des Menschenrechtsschutzes aufzuheben, ist es denkbar, dass anstelle des verantwortlichen TNU die Staaten zur Verantwortungen gezogen werden könnten. Staaten haben auf ihrem Hoheitsgebiet die Verantwortung die Menschenrechte umzusetzen. Dies beinhaltet auch den Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte. Somit ist ein Staat verpflichtet, Bedrohungen und Verletzungen von Menschenrechten durch TNU auf seinem Territorium zu verhindern. Ist der Staat nun nicht fähig oder nicht gewillt, diesen Schutz zu bieten, haftet er unter bestimmten Voraussetzungen für begangene Menschenrechtsverletzungen durch Dritte.

5.2. Verantwortlichkeit des Staates für Menschenrechtsverletzungen

Es sind primär die Vertragsstaaten und deren Organe, welche an die Menschenrechte gebunden sind. Sowohl Praxis als auch Doktrin gehen davon aus, dass menschenrechtliche Garantien gleichzeitig negativ zu einem Unterlassen und positiv zu einem Tun verpflichten, unabhängig von der Rechtsnatur des geschützten Menschenrechts. Allgemein kann zwischen drei staatlichen Verpflichtungsarten unterschieden werden: den Unterlassungspflichten, den Schutzpflichten und den Gewährleistungspflichten.[54]

Die Unterlassungspflichten enthalten eine staatliche Pflicht zur Achtung der Menschenrechte und einen Abwehranspruch der Berechtigten gegen den Staat. Der Staat muss es folglich unterlassen, in den durch die Menschenrechte geschützten Bereich einzugreifen und

[53] *De Schutte* 17.
[54] *Künzli* 210 f.

Menschenrechte zu verletzen. Die Unterlassungspflicht kommt ohne weitere Voraussetzungen zum Tragen und kann somit als negative Pflicht bezeichnet werden.[55]

Die Schutzpflichten hingegen enthalten eine positive Verpflichtung, menschenrechtlich geschützte Rechtsgüter vor Gefahren zu schützen.[56] Die EMRK definiert den Ansatz der staatlichen Schutzpflichten als völkerrechtliche Verpflichtung der Vertragsstaaten, Private durch Gesetze, Verwaltungsmacht oder gerichtliche Massnahmen vor Beeinträchtigungen der geschützten Menschenrechte gegenüber Dritten zu schützen.[57] Dabei kann es sich um Naturgefahren, um Gefahren von durch Menschen erstellten Anlagen und insbesondere um die Gefahr vor Übergriffen durch Dritte handeln. Die Berechtigten besitzen folglich einen Schutzanspruch gegenüber dem Staat. Eine staatliche Schutzpflicht entsteht jedoch nur dann, wenn der Staat von der Beeinträchtigung weiss oder hätte wissen müssen und faktisch sowie rechtlich die Möglichkeit hatte, die Verletzung zu verhindern.[58]

Die Gewährleistungspflichten verpflichten die Staaten die Menschenrechte zu gewährleisten. Das heisst, dass die Staaten Voraussetzungen schaffen müssen, unter welchen die volle Realisierung der Rechte sichergestellt werden kann. Dies erfolgt in Form von direkten staatlichen Leistungen wie beispielsweise Subventionen, Grundschulunterricht oder medizinischer Versorgung. Im Falle der Gewährleistungspflichten kommt dem Berechtigten ein Leistungsanspruch gegenüber dem Staat zu. Der Umfang der staatlichen Leistungspflicht hängt jedoch vom Umfang der Mittel ab, die dem Staat zur Verfügung stehen.[59]

Es ist zu beachten, dass die Frage bezüglich der Verpflichtungsart von der Frage der Justiziabilität zu trennen ist, d.h. von der „ […] Möglichkeit für Individuen, ihre Ansprüche im Einzelfall gerichtlich durchzusetzen.“[60] Unterlassungs- sowie Schutzpflichten sind generell ohne weiteres justiziabel, Gewährleistungsansprüche hingegen nicht. Der Umfang ihrer Justiziabilität ist abhängig von der betroffenen Garantie.[61]

---

55 *Kälin/Künzli* 110 f.
56 *Kälin/Künzli* 111.
57 *Egli* 270.
58 *Kälin/Künzli* 111.
59 *Künzli* 275.
60 *Kälin/Künzli* 113.
61 *Kälin/Künzli* 113. Bspw. das Recht auf einen unentgeltlichen Dolmetscher im Strafverfahren ist individuell durchsetzbar. Das Recht auf Arbeit inklusive der Verpflichtung für Vollbeschäftigung zu sorgen ist vom Richter nicht durchsetzbar.

Zwischenfazit

Die Unterlassungspflichten sind nicht geeignet, um eine mögliche Staatshaftung bei Menschenrechtsverletzungen durch TNU entwickeln zu können, da der Staat selbst nicht in die Verletzungen involviert ist. Die Gewährleistungspflichten sind in diesem Falle auch nicht weiterführend, da ihre Justiziabilität umstritten ist. Um eine Staatshaftung für Verletzungen von Menschenrechten durch TNU herzuleiten, könnte jedoch das Instrument der staatlichen Schutzpflicht als Haftungsgrundlage dienen, wenn nachgewiesen werden kann, dass der Staat trotz Wissen und Möglichkeit nichts unternommen hat, um die Opfer vor den Menschenrechtverletzungen zu schützen. Es stellt sich nun die Frage, in welchem Umfang die staatlichen Schutzpflichten justiziabel sind und auf welche Bereiche sich die Schutzpflichten ausdehnen lassen.

5.3. Staatliche Schutzpflichten bei Menschenrechtsverletzungen durch Dritte

Nach einhelliger Meinung der Überwachungsorgane der Menschenrechtsverträge können die Menschenrechte nicht nur durch den Staat bedroht sein, sondern auch durch Private oder durch Naturgefahren. In diesen Fällen ist es notwendig, dass die Staaten verpflichtet werden, Private vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritteinwirkung zu schützen, um eine effektive Implementierung der Menschenrechte zu gewährleisten.[62] So können Garantien zum Schutz der körperlichen Integrität[63] sowie die Freiheitsrechte[64] ebenso durch Private wie durch den Staat beeinträchtigt werden und eignen sich gut, um einen Schutzanspruch zu begründen. Aus welchen Rechten und, in welchem Umfang ein Schutzanspruch entsteht, ist jedoch nicht abschliessend geklärt.[65]

Eine allgemeine staatliche Schutzpflicht kann in Art.1 EMRK gesehen werden, welcher die Vertragsstaaten verpflichtet, allen ihrem Hoheitsgebiet unterstehenden Personen die, in der Konvention festgehaltenen Rechte zuzusichern.[66] Zudem sind ausdrückliche Schutzpflichten in weiteren Vertragstexten zu finden. So schreiben beispielsweise Art.6 Abs.1 UN-Pakt II sowie Art.2 Abs.1 EMRK vor, dass „das Recht auf Leben gesetzlich zu schützen ist“. Das bedeutet, dass der Staat die Pflicht hat, Tötungsdelikte gesetzlich zu sanktionieren, Straftaten zu verfolgen und die Täter angemessen zu bestrafen. Wird jemand mit dem Tode bedroht, muss ihm der Staat

---

62 *Egli* 236.

63 bspw. Recht auf Leben, Art.6 UN-Pakt II; Folterverbot und Verbot der unmenschlichen Behandlung Art.7 UN-Pakt II; Verbot der Sklaverei Art.8 UN-Pakt II.

64 bspw. Versammlungsfreiheit Art.21 UN-Pakt II; Religionsfreiheit Art.19 UN-Pakt II.

65 *Kälin/Künzli* 121 f.

66 *Egli* 242 ff.

Polizeischutz gewähren.[67] Weitere ausdrücklich normierte Schutzpflichten sind unter anderem auch in Art.17 Abs.2 UN-Pakt II, Schutz des Privatlebens[68] und Art. 23 Abs.1 UN-Pakt II, Schutz des Familienlebens[69] zu finden. Der UN-Menschenrechtsausschuss (MRA) hält fest, dass "this right [The right to respect of privacy, family, home and correspondence, and protection of honour and reputation (Art. 17)] is required to be guaranteed against *all* such interferences and attacks whether they emanate from State authorities or from natural or *legal persons."*[70] Das bedeutet, dass der Staat in jedem Fall schützend eingreifen muss, sei es, dass die Verletzung durch Staatsorgane geschieht oder durch natürliche oder juristische Personen.

Die Vertragsüberwachungsorgane erkennen zusätzlich auch an, dass Menschenrechtsgarantien justiziable Schutzpflichten enthalten können, welche *nicht ausdrücklich* normiert sind. Der EGMR hat beispielsweise das Recht von Demonstrierenden auf Schutz vor einer gewalttätigen Gegendemonstration anerkannt: „Like Article 8 (art.8), Article 11 (art.11) sometimes requires positive measures to be taken, *even in the sphere of relations between individuals*, if need be."[71] Auch in Fällen betreffend des Schutzes vor Verletzungen der körperlichen Integrität von Privaten inklusive Folter und unmenschlicher Behandlung durch Dritte erkennt der EGMR eine staatliche Schutzpflicht an.[72] Ebenso wichtig sind im Bereich der Schutzpflichten insbesondere Art.9 Abs.1 UN-Pakt II und Art.5 Abs.1 EMRK, in denen das Recht auf Freiheit und Sicherheit enthalten ist. Der MRA hält in Bezug auf das Recht auf Sicherheit ausdrücklich fest, dass "The right to personal security also *obliges States parties to take appropriate measures to protect individuals*, whether detained or non-detained, from known threats to life or bodily integrity proceeding from either governmental or *private sources*."[73] Des Weiteren führt der MRA aus, dass den Vertragsstaaten ebenfalls eine Schutzpflicht im Bereich des Rechts auf Freiheit obliegt und dass die Staaten verpflichtet sind, dieses Recht auch vor Eingriffen durch Dritte zu schützen, so

---

67 *Kälin/Künzli* 122.

68 „Jedermann hat Anspruch auf ***rechtlichen Schutz*** gegen [willkürliche und rechtswidrige] […] Eingriffe [in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr] oder Beeinträchtigungen [seiner Ehre und seines Rufes]."

69 „Die Familie ist die natürliche Kernzelle der Gesellschaft und hat ***Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat***."

70 MRA, General Comment No.16 (1988), Ziff.1.

71 EGMR, *‚Ärzte für das Leben' v. Austria*, Nr. 10126/82 (1988), Ziff.32.

72 Bspw. EGMR, *Opuz v. Turkey*, Nr. 33401/02 (2009), Ziff.176: "The Court concludes that there has been a violation of Article 3 of the Convention as a result of the State authorities' ***failure to take protective measures*** in the form of effective deterrence against serious breaches of the applicant's personal integrity by her husband."

73 EGMR, Draft General Comment No.35 (2013), Ziff.8.

beispielsweise auch vor Unternehmen, welche ihre Angestellten gegen deren Willen festhalten oder vor Spitälern die Patienten nicht entlassen, wenn diese es verlangen.[74]

Schutzpflichten weisen grundsätzlich zwei unterschiedliche Charaktere auf. Einerseits haben sie ***präventiven*** Charakter, d.h. sie greifen dort, wo eine drohende Verletzung abzuwehren ist und anderseits können sie ***kurativen*** Charakter haben, wenn der Staat nach der Verletzung dem Opfer beisteht bzw. gegen die Täter vorgeht. Der gewährte Schutz kann unmittelbar und faktisch sein, bspw. mittels Polizeieinsatz, Schutzhaft oder vorsorglicher Massnahmen eines Gerichts oder er kann gesetzgeberisch seine, beispielsweise durch Erlassen von Strafnormen und derer gerichtliche Durchsetzung.[75] Oftmals ist eine Kombination von präventiven und kurativen Massnahmen notwendig, um Private effektiv vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte zu schützen, jedoch kann die staatliche Pflicht Private vor menschenrechtsrelevanten Übergriffen durch Dritte zu schützen, nicht absolut gelten.[76] Einerseits hat der Staat aufgrund beschränkter Mittel nicht die Möglichkeit omnipräsent zu sein, um überall präventiv und anderseits würde eine lückenlose staatliche Kontrolle wiederum eine Verletzung der Menschenrechte darstellen.[77] Die Voraussetzungen und Grenzen der Schutzpflichten lassen sich mit Hilfe eines Prüfschemas verallgemeinern. Schutzpflichten aus Menschenrechten entstehen, wenn kumulativ:

1. Die Behörden Kenntnis von der aktuellen oder drohenden Gefährdung durch Dritte haben oder, im Rahmen erforderlicher Sorgfalt und innerhalb der menschenrechtlich zulässigen Schranken der Informationsbeschaffung, hätten haben können,
2. sie trotz Kenntnis nicht jene Schutzmassnahmen ergriffen haben, welche sie im Rahmen verfügbarer Mittel hätten ergreifen können und von denen vernünftigerweise eine Abwehr der Gefahr für das bedrohte Opfer oder die Wiedergutmachung eingetretenen Schadens erwartet werden konnte;
3. und die zur Verfügung stehenden und tauglichen Massnahmen ihrerseits menschenrechtskonform waren, d.h. nicht Rechte der Täter oder anderer Dritter verletzen.[78]

Obwohl diese durch den EGMR entwickelten Prüfpunkte in Bezug auf faktische und unmittelbare Schutzmassnahmen gelten, können sie auch für die Überprüfung der gesetzgeberischen

---

[74] EGMR, Draft General Comment No.35 (2013), Ziff.9.
[75] *Künzli* 232 ff.
[76] *Dröge* 289
[77] *Kälin/Künzli* 125.
[78] deutschsprachige Auflistung aus *Kälin/Künzli* 126. Original: EGMR (Grosse Kammer), *Osman v. United Kingdom,* Nr.87/1997/871/1083 (1998), Ziff.116.

Schutzpflicht hinzugezogen werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Lücken im Straf- oder Privatrecht bestehen, welche voraussehbare private Übergriffe in menschenrechtlich geschützte Bereiche sanktionslos lassen.[79]

Zwischenfazit

Es kann somit festgestellt werden, dass die staatlichen Schutzpflichten bei Menschenrechtsverletzungen durch Dritte allgemein anerkannt sind, unabhängig davon, ob diese in den jeweiligen Artikeln ausdrücklich normiert sind oder nicht. Dabei spielt es grundsätzlich keine Rolle, um welche Art von Schutzpflicht es sich handelt. Voraussetzung für das Vorliegen von Schutzpflichten ist, dass die gemäss dem EGMR entwickelten Prüfpunkte erfüllt sind.

5.4. Räumlicher Geltungsbereich der Schutzpflichten

Staaten sind grundsätzlich verpflichtet, die Menschenrechte innerhalb ihres Staatsgebietes zu achten, zu schützen und im erforderlichen Rahmen zu gewährleisten.[80] Ob Vertragsstaaten auch ausserhalb ihres Territoriums den Menschenrechten verpflichtet sind, ist hier näher zu erörtern. Die EMRK sichert in Art.1 ihren räumlichen Geltungsbereich „allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen“ zu. Art.2 Abs.1 UN-Pakt II besagt, dass die Vertragsstaaten die im UN –Pakt II anerkannten Rechte „allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen*“* zuzusichern haben. Das Kriterium der Hoheits- bzw. Herrschaftsgewalt, auch Jurisdiktion genannt, steht somit in beiden Vertragstexten im Vordergrund.[81] Gemäss Völkerrecht sind die Staaten souverän und haben auf ihrem Staatsgebiet die Hoheitsgewalt.[82] Daraus lässt sich ableiten, dass ein Staat aufgrund seiner Territorialherrschaft *de jure* Hoheitsgewalt über die Personen auf seinem Staatsgebiet ausübt.[83]

Zudem ist die Anerkennung einer ***extraterritorialen Geltung*** der Menschenrechte gemäss EMRK unproblematisch, da sie ihre Rechte „allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen“ gewährt. Staatliche Hoheitsgewalt kann faktisch auch ausserhalb des eigenen Staatsgebietes erfolgen und erlaubt somit den Fall extraterritorialer Jurisdiktion. Hier stellt sich einzig die Frage, ***wann*** Hoheitsgewalt über ein extraterritoriales Gebiet vorliegt. UN-Pakt II hingegen, garantiert seine Rechte „allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden

---

79 *Kälin/Künzli* 126.
80 *Künzli* 115.
81 Vgl auch bspw. Art.1 AMRK; Art.2 KRK.
82 Art.2 Abs.4 UN-Charta.
83 *Schilling* 38.

Personen.“ Es ist fraglich, ob das ‚und‘ kumulativ oder alternativ verstanden werden muss. Der MRA äusserte sich dazu wie folgt: “This means that a State party must respect and ensure the rights laid down in the Covenant to anyone *within the power or effective control of that State Party*, even if not situated within the territory of the State Party.”[84] D.h. der Vertragsstaat muss die Menschenrechte allen Personen zusichern, die unter seiner Macht oder effektiven Kontrolle stehen, unabhängig davon, ob diese sich auf seinem Territorium befinden oder nicht.[85] Folglich ist ein Staat auch gemäss UN-Pakt II ausserhalb seines Staatsgebiets an die Menschenrechte gebunden, wenn eine besondere rechtliche oder faktische Verknüpfung vorliegt.[86] Er übt in diesem Fall *de jure*-Hoheitsgewalt über ein extraterritoriales Gebiet aus, wenn er mit dem Einverständnis der internationalen Staatengemeinschaft oder mit dem des betroffenen Staates agiert oder er hat *de facto* Hoheitsgewalt in dem er effektive Kontrolle über ein bestimmtes Gebiet, eine bestimmte Person oder einen bestimmten Sachverhalt ausübt.[87] Es spielt dabei keine Rolle ob diese Kontrollausübung legal ist oder nicht.[88]

In welchen Fällen eine Situation vorliegt, in der von ***effektiver Kontrolle*** gesprochen werden kann, ist nicht allgemein definierbar. Es wird fallweise entschieden, ob eine Situation der effektiven Kontrolle vorliegt. Hilfsweise können jedoch grundsätzlich ***vier Fallgruppen*** unterschieden werden: Erstens wird das Handeln bzw. Unterlassen durch diplomatische bzw. konsularische Staatsorgane im Ausland als Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt betrachtet. Die zweite Fallgruppe bezieht sich auf die Situation, wo ein Staat fremdes Staatsgebiet besetzt oder vergleichbare Kontrolle über ein fremdes Gebiet ausübt. Die dritte Situation bezieht sich auf staatliche Übergriffe gegen Personen auf fremdem Staatsgebiet ohne jedoch die Gebietskontrolle zu haben, d.h. wenn staatliche Organe lediglich effektive Kontrolle über eine Person oder einen Sachverhalt im Ausland haben. Die letzte Gruppe beschreibt die Situation, wo die innerstaatliche Ausübung von Hoheitsgewalt zu direkten Menschenrechtsverletzungen ausserhalb des eignen Staatsgebietes führt.[89]

In Bezug auf die ***letzte Fallgruppe*** stellt sich die Frage, wie weit die staatliche Verpflichtung gegenüber Personen im Ausland geht. Klar ist, dass der Staat jede Handlung im Inland unterlassen muss, welche zu Menschenrechtsverletzungen im Ausland führen könnte,[90]

---

84 MRA, General Comment No.31 (2004), Ziff.10.
85 *Künzli* 116 f.
86 *Kälin/Künzli* 139.
87 *Schilling* 312.
88 *Kälin/Künzli* 139.
89 *Kälin/Künzli* 145 ff..
90 *Kälin/Künzli* 151.

beispielsweise wenn innerstaatliches formelles Staatshandeln zu Menschenrechtsverletzungen im Ausland führt. Dies war unter anderem der Fall, als Frankreich einem im Ausland lebenden Sozialhilfeempfänger gewisse Leistungen in diskriminierender Weise verweigerte.[91] Umstrittener in Bezug auf die Anerkennung einer extraterritorialen Pflicht ist die Situation, wo staatliches Handeln auf dem eigenen Hoheitsgebiet grundsätzlich geeignet wäre, um Personen im Ausland vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen oder ihnen diese Rechte gar zu gewährleisten.[92]

Zwischenfazit

Ein Staat hat primär auf seinem Territorium *de jure*-Hoheitsgewalt und ist für die Umsetzung der Menschenrechte verantwortlich. Zudem kann er gemäss EMRK und UN-Pakt II auch ausserhalb seines eigenen Staatsgebietes Hoheitsgewalt besitzen und für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich gemacht werden.[93] Voraussetzung dafür ist, dass er *de jure*-oder *de facto*-Herrschaftsgewalt über ein extraterritoriales Gebiet besitzt, wobei das Erfordernis der effektiven Kontrolle erfüllt sein muss. Ob effektive Kontrolle vorliegt, muss fallweise bestimmt werden, wobei vier Fallgruppen als Orientierungshilfe dienen. Einen Ansatz, um eine Verantwortlichkeit des Staates für durch TNU begangene Menschenrechtsverletzungen im Ausland zu begründen, bietet die letzte Fallgruppe. Sie könnte Situationen erfassen, in welchen es die innerstaatliche Ausübung von Hoheitsgewalt ermöglichen würde, Personen im Ausland vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen, beispielsweise durch Erlassen von Gesetzen, welche das extraterritoriale Handeln von TNU regulieren.

5.5. Fazit

Es konnte festgestellt werden, dass die Menschenrechte primär die Staaten verpflichten. Juristische sowie natürliche Personen sind, mit Ausnahme der Tatbestände im Völkerstrafrecht, rechtlich nicht zur Beachtung der Menschenrechte verpflichtet. Deshalb können TNU nicht direkt für Menschenrechtsverletzungen haftbar gemacht werden. Der Staat jedoch ist Garant der Menschenrechte und muss Personen auf seinem Hoheitsgebiet vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte schützen. Wenn ein Unternehmen in der Schweiz Menschenrechtsverletzungen begeht oder begehen könnte, hat der Schweizer Staat folglich die Aufgabe, die Menschen auf seinem Hoheitsgebiet vor Übergriffen zu schützen, sofern die Voraussetzungen dafür gegeben sind, somit auch vor Übergriffen durch TNU. Im extraterritorialen Bereich haftet der Schweizer Staat für Menschenrechtsverletzungen, die durch seine staatlichen

---

91 MRA, *Gueye et al. v. Frankreich*, 196/19985 (1989), Ziff. 9.3.
92 *Kälin/Künzli* 152.
93 UN-Pakt I äussert sich nicht ausdrücklich zum räumlichen Geltungsbereich.

Organe im Ausland begangen wurden oder für Verletzungen die unter seiner effektiven Kontrolle erfolgt sind. Zudem hat der Staat eine universal geltende extraterritoriale Unterlassungspflicht. Wenn TNU Menschenrechte im Ausland verletzen besteht unter Umständen die Möglichkeit, dass der Sitzstaat die Menschenrechte auch im extraterritorialen Bereich schützt.

Wie sieht somit die Situation aus, wenn ein Schweizer Unternehmen im Ausland agiert und dort Menschenrechtsverletzungen begeht? Primär kommt dem Gaststaat, in welchem das Unternehmen tätig ist, die Pflicht zu, die Menschenrechte auf seinem Hoheitsgebiet zu schützen. Was ist jedoch, wenn dieser Staat nicht gewillt oder nicht fähig ist, gegen ein solches Unternehmen vorzugehen und somit eine Schutzlücke im Bereich der Menschenrechte entsteht? Kommt an hier dem Sitzstaat die Verantwortung zu, stellvertretend für den Gaststaat die Menschenrechte zu garantieren? Insbesondere wenn dieser das Wissen und die Möglichkeit hat, die Unternehmen innerstaatlich zu regulieren oder zur Rechenschaft zu ziehen und somit die Verbrechen verhindern oder die Täter bestrafen könnte. Um diese Frage beantworten zu können, muss geprüft werden, ob eine extraterritoriale Schutzpflicht mit dem Völkerrecht vereinbar ist und unter welchen Umständen die Wahrnehmung dieser Pflicht obligatorisch oder freiwillig ist.

6. Vereinbarkeit extraterritorialer Schutzpflichten mit dem Völkerrecht

Gemäss dem völkerrechtlichen Grundprinzip der territorialen Souveränität üben die Staaten Hoheitsgewalt grundsätzlich auf ihrem eigenen Territorium aus. Der räumliche Geltungsbereich der Menschenrechtsverträge ist somit in der Regel auf das jeweilige Staatsgebiet der Vertragsstaaten beschränkt.[94] Die Frage, wie weit die Jurisdiktion gemäss Völkerrecht ausgedehnt werden darf, um Menschenrechte zu schützen, wird im folgenden Kapitel untersucht.

6.1. Extraterritoriale Jurisdiktion

Jurisdiktion kann allgemein definiert werden, als „[…] die Befugnis zur Ausübung von Hoheitsgewalt durch alle drei Staatsgewalten in der Form von Setzung und Durchsetzung von Recht“, d.h. mittels Rechtsetzung, Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung.[95] Die Kompetenz der Rechtsetzung und Rechtsprechung kann als Regelungshoheit des Staates bezeichnet werden. Davon zu unterscheiden ist die Kompetenz des Staates Recht durchzusetzen, die sog.

[94] *Kälin/Künzli* 139.
[95] *Meng* 13.

Durchsetzungshoheit. In beiden Fällen stellt sich die Frage, wann und innerhalb welcher Schranken die Ausübung dieser Hoheitsgewalt völkerrechtlich zulässig ist.[96]

Die Hoheitsgewalt des Staates geht mit dem ***Prinzip der territorialen Souveränität*** einher. Dieses beinhaltet die Territorialhoheit der Staaten, d.h. die exklusive Befugnis der Staaten auf ihrem Staatsgebiet staatliche Funktionen wahrzunehmen und über das Gebiet zu verfügen.[97] Im Schiedsgerichtsfall *Island of Palmas Case* wurde Souveränität als ‚Unabhängigkeit zwischen den Staaten' beschrieben. Unabhängigkeit meint, in Bezug auf die Staatengemeinschaft, dass ein Staat seine Aufgaben unter Ausschluss aller anderen Staaten wahrnehmen kann. Durch die Entwicklung von Internationalen Organisationen und des Völkerrechts wurde das Souveränitätsprinzip dahingehen definiert, dass der Staat auf seinem Territorium die exklusive Kompetenz hat.[98] Das Völkergewohnheitsrecht verbietet den Staaten prinzipiell, Hoheitsakte auf fremdem Staatsgebiet ohne Zustimmung vorzunehmen.[99] Der staatliche Hoheitsbereich bzw. das Souveränitätsprinzip wird völkerrechtlich primär mit dem ***Grundsatz der territorialen Integrität*** und dem ***Interventionsverbot*** geschützt.[100]

Der Grundsatz der territorialen Integrität schützt die Staaten vor Einwirkungen durch Drittstaaten und gewährleistet somit deren territoriale Souveränität.[101] Das Interventionsverbot verbietet es den Vertragsstaaten, sich in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates einzumischen.[102] Der Internationale Gerichtshof hielt bezüglich des Interventionsverbots fest, dass es allen Staaten verboten ist "[...] to intervene directly or indirectly in internal or external affairs of other States. A *prohibited intervention* must accordingly be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty, to decide freely. [...] *Intervention is wrongful when it uses methods of coercion* in regard to such choices, which mush remain free ones."[103] Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei einer Verletzung des Grundsatzes der territorialen Integrität oder des Interventionsverbotes ein Verstoss gegen das Völkerrecht vorliegt. Wird Jurisdiktion ausserhalb des eigenen Staatsgebietes ausgeübt, muss

---

96 *Meng* 9.
97 *Herdegen* 179, Ziff.1.
98 IGH, Island of Palmas case (*Netherlands v.USA*) (1928), Reports of International Arbitral Awards (1928), Volume II, 838.
99 *Herdegen* 179, Ziff.2-3.
100 *Meng* 72.
101 *Epiney/ Scheyli* 102.
102 *Kälin/ Epiney/ Caroni/ Künzli* 166. Vgl. Art.2, Ziff.1 UN-Charta.
103 ICJ, Military and Paramilitary Activities in und against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America),* merits, judgment (1986), ICJ Reports (1986), 108, Ziff.205.

dies deshalb in Übereinstimmung mit diesen Prinzipien geschehen, damit das Vorgehen mit dem internationalen Recht vereinbar ist.

Extraterritoriale Jurisdiktion bezeichnet die Situation, in welcher ein Staat ausserhalb seines Territoriums Handlungen vornimmt oder regulierend einwirkt. Dies kann auf dem Gebiet eines fremden Staates oder auf staatsfreiem Territorium geschehen.[104] Das Völkerrecht verbietet diese Art der Jurisdiktionsausübung nicht grundsätzlich. Solange die völkerrechtlichen Grundsätze beachtet werden, sind Handlungen ausserhalb des eigenen Staatsgebietes zulässig.[105] Im Falle von Auslandstaten, also auch bei extraterritorialen Menschenrechtsverletzungen, stellt sich nun die Frage, wann das nationale Recht zur Anwendung kommen darf und ob im Falle eines inländischen Urteils, dieses auch durchsetzbar ist, ohne dass dabei gegen Völkerrecht verstossen wird.

6.1.1. Formen der extraterritorialen Jurisdiktion

Analog zum einleitend definierten Begriff der Jurisdiktion, existieren drei Arten *extraterritorialer* Jurisdiktion in Form von extraterritorialer Gesetzgebung, extraterritorialer Rechtsprechung und extraterritorialer Rechtsdurchsetzung.[106]

Aufgrund ***extraterritorialer Gesetzgebung*** erlässt ein Staat Gesetze, mit der Absicht, dass diese einen extraterritorialen Effekt haben werden, d.h. es werden Normen erlassen, um Personen, Eigentum oder Sachverhalte im Ausland zu regulieren.[107] Diese Art der extraterritorialen Jurisdiktion ist grundsätzlich mit dem Völkerrecht vereinbar. Im berühmten *Lotus*-Fall stellte der Ständige Internationale Gerichtshof in seinem Urteil fest, dass „*Far from laying down a general prohibition to the effect that States may not extend the application of their laws and the jurisdiction of their courts* to persons , properties and acts outside their territory, it leaves them in this respect *a wide measure of discretion* which is only limited in certain cases by prohibitive rules; […] In these circumstances, all that can be required of a State is that it should not overstep the limits which international law places upon its jurisdiction; *within these limits, its title to exercise jurisdiction rests in its sovereignty. "*[108] D.h. es existiert im Völkerrecht kein allgemeines Verbot

---

[104] *Meng* 73.
[105] Vgl. Art.2 Ziff.4 UN-Charta (Prinzip der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit) sowie 18 f.
[106] *Weber* 22.
[107] *De Schutte* 9.
[108] PCIJ, the case of S.S. 'Lotus' (*France v. Turkey*), Judgment No.9 (1927), PCIJ Reports (1928), Series A, No.10, 19.

nationales Recht auf ausländische Sachverhalte zu erstrecken. Abgesehen von den Grenzen, die durch das Völkerrecht gegeben sind, bleibt es gemäss dem Völkerrecht den Staaten selbst überlassen, wie sie ihre Jurisdiktion ausüben wollen. Die Ausdehnung des nationalen Rechts ist insoweit zulässig, als das sie einen Anknüpfungspunkt zum eigenen Staat aufweist.[109]

Mittels der ***extraterritorialen Rechtsprechung*** gibt ein Staat seinen Gerichten die Macht, Urteile gemäss nationalem Recht über Sachverhalte zu fällen, die ihren Ursprung im Ausland haben, beispielsweise wenn ein Strafgericht eine Auslandstat verurteilt oder wenn sich ein Zivilgericht für Fälle zuständig erklärt, welche eine extraterritoriale Situation betreffen. Im Falle eines Strafrechtsurteils wird zwingend das nationale Strafrecht als Urteilsgrundlage verwendet, wobei es jedoch notwendig ist, dass der Gaststaat in welchem die Tat stattgefunden hat, diese auch als Verbrechen definiert (Erfordernis der ‚doppelten Strafbarkeit'). Im Privatrecht hingegen kann das Recht des rechtsprechenden Staates oder des Gaststaates angewandt werden. Es kommt hier auf das Kollisionsrecht des Internationalen Privatrechts des rechtsprechenden Staates an.[110] Als Teil der staatlichen Regelungshoheit setzt auch die extraterritoriale Rechtsprechung immer einen Anknüpfungspunkt zum rechtsprechenden Staat voraus. [111]

Die ***extraterritoriale Rechtsdurchsetzung*** meint die „physische Anwendung von staatlicher Gewalt zur Durchsetzung einer Regelung [ausserhalb des eigenen Territoriums][112]. Dies beinhaltet die Kompetenz, gerichtliche Urteile zuzustellen oder zu vollstrecken.[113] Im *Lotus*-Fall wurde festgestellt, dass „International law governs relations between independent States. […] Now the *first and foremost restriction imposed by international law upon a State* is that-failing the existence of a permissive rule to the contrary-*it may not exercise its power in any form in the territory of another State*."[114] Daraus folgt, dass die extraterritoriale Rechtsdurchsetzung grundsätzlich unzulässig ist, sofern keine Zustimmung des Hoheitsstaates vorliegt.[115]

---

[109] *Weber* 26.
[110] *De Schutte* 9.
[111] *Weber* 26.
[112] *Meng* 8.
[113] *Weber* 28.
[114] PCIJ, the case of S.S. 'Lotus' (*France v. Turkey*), Judgment No.9 (1927), PCIJ Reports (1928), Series A, No.10, 18.
[115] *Meng* 140. Auch *Weber* 28.

Zwischenfazit

Die Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion ist folglich in Form von extraterritorialer Rechtsdurchsetzung grundsätzlich unzulässig, da den souveränen Staaten die alleinige Durchsetzungshoheit obliegt. Im Bereich der Regelungshoheit ist die extraterritoriale Rechtsetzung und Rechtsprechung völkerrechtlich zulässig, wenn ein anerkannter Anknüpfungspunkt zum nationalen Territorium nachgewiesen werden kann. Ist kein solcher Anknüpfungspunkt gegeben, so ist die Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion ebenfalls nicht erlaubt.

6.1.2. Anknüpfungspunkte

Grundsätzlich mischt sich ein Staat nicht in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates ein, ausser der betroffene Staat bittet darum. Die einzigen Ausnahmen sind, wenn ein Staat gemeinsame Interessen der Staatengemeinschaft durchsetzen will oder wenn die im Ausland begangene Tat einen Anknüpfungspunkt zum extraterritorial agierenden Staat aufweist. Die einzelnen Anknüpfungspunkte sind in den meisten Staaten dieselben, wobei von einer breiten *opinio juris* ausgegangen werden kann. Völkerrechtlich rechtfertigen diese Anknüpfungspunkte die Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion.[116]

Grundsätzlich kann man von sechs Prinzipen sprechen, welche eine Verknüpfung zwischen dem Staat und dem zu regelnden Sachverhalt herstellen: das Territorialitätsprinzip, das Universalitätsprinzip, das Schutzprinzip, das passive und das aktive Personalitätsprinzip sowie das Prinzip der stellvertretenden Strafrechtspflege. Für die staatliche Regulierung von TNU bei Menschenrechtsverletzungen im Ausland könnten drei dieser Anknüpfungspunkte von Relevanz sein: das Territorialprinzip, das Universalitätsprinzip und das aktive Personalitätsprinzip. Die anderen drei Prinzipien beziehen sich nicht, auf die in dieser Arbeit untersuchten Problematik: das passive Personalitätsprinzip bezieht sich auf Opfer, die die Nationalität des handelnden Staates haben. Im hier besprochenen Fall wird jedoch von ausländischen Opfern ausgegangen. Das Prinzip der stellvertretenden Strafrechtspflege, erlaubt die Bestrafung von Auslandstaten von Ausländern, welche nicht ausgeliefert werden dürfen. Diese Thematik ist nicht Gegenstand dieser Arbeit. Das Schutzprinzip kommt zur Anwendung, wenn die Rechtsgüter der Sicherheit und Selbsterhaltung des Staates gefährdet sind, was ebenfalls nicht Gegenstand dieser Arbeit ist.[117]

---

[116] *Herdegen* 129. Auch *Meng* 164.
[117] *Meng* 170 ff.

Gemäss dem ***Territorialitätsprinzip*** hat grundsätzlich jeder Staat die Gebietshoheit über alle auf seinem Staatsgebiet befindlichen natürlichen und juristischen Personen.[118] Jede Tat, welche ganz oder teilweise auf dem Staatsterritorium verübt wurde, kann durch den zuständigen Staat gemäss seinen Gesetzen bestraft werden.[119] So unterliegen die verschiedenen Konzernteile eines TNU den Gesetzen der Staaten, in welchen sie ihre Niederlassungen haben. Dies hat zur Folge, dass ein Mutterkonzern oft anderen Normen unterliegt, als seine ausländischen Tochtergesellschaften. Es ist mittels Territorialprinzip grundsätzlich nicht möglich, eine direkte Verknüpfung zwischen Heimatstaat des Mutterkonzerns und der ausländischen Tochtergesellschaft herzustellen. Ein Mutterkonzern kann jedoch Leitungsmacht über seine Tochtergesellschaften haben, was bedeutet, dass der Konzern bspw. mittels Weisungen tatsächlichen Einfluss auf die Entscheidungen der Tochtergesellschaft nimmt. Der Sitzstaat hat in diesem Fall nun die Möglichkeit, die Ausübung der gesellschaftsrechtlichen Leitungsmacht des Mutterkonzerns zu regeln und so auch indirekt Einfluss auf die Tochterunternehmen im Ausland zu nehmen. Diese Art der Einflussnahme ist grundsätzlich völkerrechtlich zulässig und stellt keine Verletzung des Territorialitätsprinzips des Gaststaates dar,[120] da das regulierende Handeln im Inland stattfindet und sich nur indirekt auf Handlungen im Ausland auswirkt.[121]

Das ***Universalitätsprinzip*** beruht auf der Idee der internationalen Solidarität. So wird beispielsweise im Falle einer begangenen strafrechtlichen Tat, welche international geächtet ist oder die Weltgemeinschaft bedrohen könnte, extraterritoriale Jurisdiktion als zulässig erachtet.[122] Das Universalitätsprinzip erlaubt in so einem Fall die Regelung extraterritorialer Sachverhalte ungeachtet von Tatort und Nationalität der involvierten Person (Opfer und Täter).[123] Im *Barcelona Traction*-Urteil hielt der Internationale Gerichtshof fest, dass ein wichtiger Unterschied zwischen den Staatspflichten besteht, die die ganze internationale Gemeinschaft betreffen und solchen, in denen ‚nur' bilaterale Beziehungen berührt sind. Falls es sich um Rechte von hoher Wichtigkeit handelt, sind grundsätzlich alle Staaten an deren Schutz interessiert. Daraus ergeben sich Schutzpflichten *erga omnes,* welchen ein universeller Charakter zukommt und die Teil des Gewohnheitsrechts sind. Universelle staatliche Schutzpflichten ergeben sich beispielsweise aus dem Aggressionsverbot, dem Genozidverbot und den grundlegenden Menschenrechten, wie dem

[118] *Hörtreiter* 226.
[119] *Meng* 175.
[120] *Hörtreiter* 229.
[121] *Weber* 23.
[122] *Meng* 179.
[123] *Weber* 25.

Verbot der Sklaverei oder dem Rassendiskriminierungsverbot.[124] Aktuell beschränkt sich die strafrechtliche Verfolgung in solchen Fällen auf Individuen.[125] Jedoch wäre es denkbar, das Universalitätsprinzip auf Fälle auszuweiten, wo juristische Personen bzw. TNU als Täter auftreten und international anerkannte Straftaten begehen. Staaten haben, wie oben festgestellt, aufgrund der hohen Wichtigkeit des Menschenrechtsschutzes eine universelle menschenrechtliche Verantwortung. Daraus könnte abgeleitet werden, dass die Staaten der internationalen Gemeinschaft eine rechtliche Kontrolle des Verhaltens ihrer Unternehmen im Ausland schulden und somit eine staatliche Pflicht zur Regulierung und Kontrolle der Tätigkeiten von TNU vorliegt.[126]

Aufgrund des ***aktiven Personalitätsprinzips*** ist die Regelung von ausländischen Sachverhalten zulässig, wenn die im Ausland agierende Person die Staatsangehörigkeit des regelnden Staates besitzt. Sind juristische Personen betroffen, gilt dasselbe, d.h. die Regulierung privatwirtschaftlichen Handelns im Ausland ist rechtmäßig, sofern das Unternehmen die Nationalität des regelnden Staates besitzt.[127] Das Völkerrecht kennt zur Bestimmung der Nationalität von juristischen Person keine allgemeinverbindlichen Normen, die Bestimmung der Staatszugehörigkeit erfolgt gemäss nationalem Recht. Jedoch müssen sich die Staaten dabei mindestens an einer anerkannten Theorie orientieren.[128] Diese sind die Sitztheorie, die Gründungstheorie (auch sog. Inkorporationstheorie) und die Kontrolltheorie.

Die meisten kontinentaleuropäischen Staaten, ausser der Schweiz und Holland, folgen der *Sitztheorie*.[129] Gemäss der Sitztheorie untersteht eine juristische Person grundsätzlich dem Recht des Staates, in dem sie ihre wesentliche Aktivität entfaltet, also dem Ort, wo sie hauptsächlich ihre Verwaltung führt. Problematisch ist hier, dass eine Verlegung des effektiven Verwaltungssitzes eine Änderung des Personalstatuts bewirkt. Ausserdem ist bei multi- und transnationalen Unternehmungen die Bestimmung des effektiven Verwaltungssitzes praktisch unmöglich.[130]

---

[124] ICJ, case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (*Belgium v. Spain*) Second Phase, Judgment (1970), ICJ Reports (1970), Ziff.33-34.
[125] *Weber* 25.
[126] *De Schutte* 20.
[127] *Meng* 325.
[128] *Kley-Struller* 165 Ziff.5.
[129] *Schweisfurth* 131.
[130] *Kley-Struller* 168 f, Ziff.12 f.

Die angelsächsischen Staaten sowie die Schweiz folgen der *Gründungstheorie*. Demnach bestimmt sich die Nationalität einer juristischen Person nach demjenigen Staat, gemäss dessen Recht sie gegründet worden ist. Daraus folgt, dass eine nach dem Recht eines bestimmten Staates gegründete Gesellschaft dieser Rechtsordnung unterworfen bleibt, auch wenn sie sich in einem anderen Land niederlässt. „Die Zugehörigkeit zu einem Staat ergibt sich also bereits aus der Tatsache, dass die Gesellschaft nach dessen Recht gegründet wurde und den statutarischen Sitz in diesem Land hat."[131] Mit dieser Theorie lässt sich die Staatszugehörigkeit eindeutig bestimmen und es ist gewährleistet, dass die gegründete Gesellschaft auch ausserhalb des Gründungsstaates rechtsbeständig bleibt, was von grossem Vorteil ist.[132] Beide Theorien sind völkerrechtlich anerkannt, was in der Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs im *Barcelona Traction*- Fall bestätigt wurde: „The traditional rule attributes the right of […] protection of a corporate entity to the State *under the laws of which it is incorporated* and *in whose territory it has its registered office*. *These two criteria have been confirmed by long practice and by numerous international instruments*."[133]

Uneinigkeit herrscht bezüglich der dritten, sog. *Kontrolltheorie*. Diese stellt darauf ab, ob eine juristische Person effektiv durch den jeweiligen Staat kontrolliert wird, bspw. ob die Mehrheit der Aktionäre, des Verwaltungsrates oder der Gläubiger die Nationalität des jeweiligen Staates haben. Sie greift somit zur Bestimmung der Nationalität auf die Staatsangehörigkeit derjenigen Personen durch, die sich hinter einer juristischen Person verbergen. Die Kontrolltheorie respektiert die juristische Person nicht als solche und ist mit dem erheblichen Nachteil behaftet, dass sich mit ihr der Personalstatut nur äusserst unscharf bestimmt lässt. Zudem besteht über ihre konkrete Ausgestaltung keine übereinstimmende Auffassung.[134] Die Kontrolltheorie wurde, neben den oben aufgeführten Nachteilen, auch vom Internationalen Gerichtshof im *Barcelona Traction*- Fall abgelehnt, welcher es nur in Ausnahmefällen für gültig ansieht, die rechtliche Selbstständigkeit eines Unternehmens zu übergehen.[135]

---

[131] *Kley-Struller* 167, Ziff.10.
[132] *Kley-Struller* 167 f, Ziff.10 f.
[133] ICJ, Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (*Belgium v. Spain*), Second Phase, Judgment (1970), ICJ Reports (1970), Ziff.70.
[134] *Kley-Struller* 174 f., Ziff. 24.
[135] Ausnahmen vgl. ICJ, case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (*Belgium v. Spain*), Second Phase, Judgment (1970), ICJ Reports (1970), Ziff.65-68 (Beendigung der rechtliche Existenz); Ziff. 69-84 (Heimatstaat nicht in der Lage das Unternehmen zu schützen); Ziff.92 (Verletzerstaat ist gleichzeitig Heimatstaat des Unternehmens).

Zwischenfazit

Ein legitimierender Inlandsbezug erlaubt es den Staaten, das Verhalten von Personen im Ausland oder von im Ausland angesiedelten Sachverhalten zu regeln, ohne gegen das Völkerrecht und insbesondere gegen das Interventionsverbot zu verstossen. Damit Sitzstaaten im Ausland agierende TNU's bei Menschenrechtsverletzungen zur Rechenschaft ziehen können, muss folglich ein legitimer Anknüpfungspunkt (Territorialitätsprinzip, Universalitätsprinzip oder aktives Personalitätsprinzip) vorliegen. Das Territorialprinzip eignet sich, um dem Mutterkonzern Regulierungsvorschriften zu machen, damit dieser bspw. seine im Ausland tätigen Tochtergesellschaften besser überwachen und kontrollieren muss. Das Universalitätsprinzip kann in Fällen herangezogen werden, wo schwerste international anerkannte Verbrechen begangen wurden. Die Voraussetzung für eine Verantwortung von TNU ist jedoch, dass Normen in der nationalen Gesetzgebung existieren, die es überhaupt erlauben, juristische Personen für solche Taten anzuklagen. Und schliesslich verlangt das aktive Personalitätsprinzip, dass der Täter die Nationalität des Sitzstaates hat. Diese ist im Fall von TNU mittels einer der drei anerkannten Theorien festzustellen. Hat das TNU die Nationalität des betreffenden Sitzstaates, kann dieser seine Gesetze sowie seine Gerichte in zulässiger Weise anwenden und das TNU wegen im Ausland begangenen Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung ziehen.

6.2. Extraterritoriale Schutzpflichten des Staates

Aufgrund der hoheitlichen Kompetenz die ein Staat auf seinem Territorium hat, ist es nachvollziehbar, dass er dort die Verantwortung trägt Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, zu sanktionieren und Wiedergutmachung zu gewährleisten. Ein fremder Staat besitzt normalerweise nicht die Kompetenzen, um den positiven Verpflichtungen in Bezug auf die Menschenrechte nachkommen zu können.[136] In den folgenden Unterkapiteln wird einerseits untersucht, in welchen Situationen dem Sitzstaat dennoch eine extraterritoriale Pflicht obliegt, Menschenrechte ausserhalb seines Territoriums zu schützen, wenn diese durch TNU verletzt werden. Anderseits wird die Möglichkeit betrachtet, dass Sitzstaaten freiwillig ihren menschenrechtlichen Schutzpflichten im extraterritorialen Bereich nachkommen, um einen besseren Menschenrechtsschutz zu gewährleisten.

6.2.1. Die Pflicht extraterritoriale Schutzpflichten auszuüben

Die Pflicht Menschenrechte im extraterritorialen Bereich zu schützen kann in unterschiedlichen Fällen vorliegen. Die *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of*

[136] *Grisel* 110.

Economic, social and cultural rights (Maastricht ETO principles) enthalten fünf Prinzipien, welche sich auf extraterritoriale staatliche Schutzpflichten beziehen.[137] Die Prinzipien beschreiben Situationen, in welchen Staaten Massnahmen ergreifen müssen, um die Menschenrechte auch im extraterritorialen Bereich zu schützten, beispielsweise sollte ein Sitzstaat TNU regulieren, damit diese keine Menschenrechte verletzen.[138] Einige dieser Prinzipien sind deckungsgleich mit den allgemein anerkannten Grundsätzen zur Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion.[139] Werden die Prinzipien mit den Grundsätzen abgeglichen, können grundsätzlich drei unterschiedliche Sachverhalte definiert werden, die eine staatliche Schutzpflicht im extraterritorialen Bereich zur Folge haben.

Erstens beinhaltet das *Universalitätsprinzip* die staatliche Pflicht universelle Jurisdiktion auszuüben, um die allgemein anerkannten Menschenrechte zu schützen sowie international anerkannte Verbrechen zu verhindern und zu verfolgen.[140] D.h. Taten wie Genozid, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Folter und Verschwindenlassen sind schwere internationale Verbrechen und rechtfertigen die Ausübung von Jurisdiktion, unabhängig davon, wo diese Verbrechen geschehen sind und welche Nationalität der Täter oder die Opfer haben.[141] Die Voraussetzung ist lediglich, dass die Beschuldigten auf dem eigenen Staatsterritorium gefunden wurden. Die Pflicht schwere internationale Verbrechen zu verfolgen, beinhaltet primär die Normierung dieser Taten in der nationalen Gesetzgebung[142] und beschränkt sich auf natürliche Personen als Täter.[143] Die aktuelle Situation im internationalen Menschenrechtsschutz lässt es jedoch immer wichtiger erscheinen, dass die Sitzstaaten von TNU Massnahmen ergreifen, um sicher zu stellen, dass diese Akteure keine Menschenrechte dort verletzen, wo sie tätig sind. Wenn jedoch nachgewiesen werden kann, dass ein Mitarbeiter eines TNU im Ausland ein internationales Verbrechen begangen hat und sich dieser auf dem Territorium des Sitzstaates befindet, so besteht die Pflicht gegen das Individuum vorzugehen.

Eine ***zweite Situation***, die eine extraterritoriale staatliche Schutzpflicht begründet, liegt dann vor, wenn ein Staat *de facto*-Hoheitsgewalt bzw. *effektive Kontrolle über eine Situation oder ein Gebiet*

---

[137] Maastricht ETO principles, Ziff. 23-27. Die Maastricht ETO principles beziehen sich nur auf die WKS- Rechte und können folglich nicht als allgemein anerkannte Prinzipien gelten.
[138] *Coomans/ Künnemann* 229.
[139] Vgl. 17 (effektive Kontrolle); 24 (Universalitätsprinzip).
[140] Maastricht ETO principles, Ziff. 25 lit. e.
[141] *Coomans/ Künnemann* 230 f.
[142] *De Schutte* 15.
[143] *Weber* 25.

ausserhalb seines eigenen Hoheitsgebietes ausübt.[144] Dieser Fall liegt einerseits vor, wenn ein Staat das Gebiet eines anderen Staates ohne dessen Zustimmung kontrolliert und damit verhindert, dass der besetzte Staat seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen kann. Um zu verhindern, dass in diesem Fall gesetzlose oder menschenrechtsfreie Zonen entstehen, hat der ‚Besetzerstaat' die Pflicht, den Menschen auf dem durch ihn besetzten Gebiet, die Menschenrechte zu gewähren, die auch auf dem Gebiet des besetzten Staates gelten und er muss die Personen auf dem von ihm besetzten Gebiet vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen.[145] Dies stellte der EGMR beispielhaft im Urteil gegen die Türkei fest. Die Türkei habe eine Schutzpflicht gegenüber den Personen, welche auf dem von ihr besetzten Zyprischen Hoheitsgebiet leben.[146] Auch der Internationale Gerichtshof hielt fest, dass „ainsi que l'Ouganda était une puissance occupant [il a l'obligation] *de protéger les habitants* du territoire occupé contre *les actes de violence et de ne pas tolérer* de tels actes de la part d'une ou *quelconque tierce partie*."[147] Das heisst, auch in Fällen, wo TNU Menschenrechte verletzen muss der Besetzerstaat seiner Schutzpflicht nachkommen. Anderseits liegt eine extraterritoriale Schutzpflicht vor, wenn der Staat die *effektive Kontrolle über eine Person, eine Sache oder einen Sachverhalt* im Ausland hat.[148] Folglich kann sich ein Staat, der effektive Kontrolle über ein Individuum oder eine Situation ausserhalb seines Territoriums hat, nicht von den Menschenrechten lossagen. Solange der Staat die effektive Kontrolle über dieses Individuum ausübt, muss er sicherstellen, dass dieses keine Menschenrechtsverletzungen begeht oder er muss es nach begangener Tat zur Verantwortung ziehen. Überträgt man dieses Prinzip nun auf den Fall der TNU ergibt dies folgendes Resultat: Ein Staat ist gemäss den internationalen Menschenrechten nicht verpflichtet seine gesetzgeberischen und rechtsprechenden Kompetenzen auf extraterritoriale Bereiche auszuweiten, um die Menschenrechte zu schützen. Wenn sich jedoch herausstellt, dass der Sitzstaat eine solche Autorität über die ausländischen Tochtergesellschaften ausübt, dass er die ausländischen Gesellschaften faktisch lenkt, sollte der Sitzstaat auch für durch diese Unternehmen begangene Menschenrechtsverletzungen die Verantwortung übernehmen, da der Staat praktisch effektive Kontrolle über das ausländische Unternehmen hat. Bis heute gilt die Ausweitung des Staatseinflusses auf ausländische Tochtergesellschaften bzw. auf ausländische Unternehmen, welche Teil des Mutterunternehmens sind, als Verstoss gegen internationales

---

[144] 16.
[145] *Grisel* 111 f.
[146] EGMR, *Cyprus v. Turkey*, No. 25781/94 (2001), Ziff. 77; 81.
[147] CIJ, Affaires des Activités armée sur le territoire du Congo (*République démocratique du Congo c. Ouganda*), arrêt, CIJ Recueil (2005), 168, Ziff. 178.
[148] Vgl. 16. Vgl. auch Maastricht ETP principles, Ziff.25 lit.b) (Möglichkeit zur effektive Kontrolle aufgrund des aktiven Personalitätsprinzips), lit.c) und lit.d) (Möglichkeit zur effektive Kontrolle aufgrund eines Anknüpfungspunktes).

Recht. Jedoch ruft die Notwendigkeit eines effektiven Menschenrechtsschutzes förmlich danach, die internationalen Regeln, welche die Staatskompetenz ausserhalb des eigenen Territoriums im Bereich der Menschenrechte beschränken, zu überdenken. Die Realität zeigt, dass viele Länder -insbesondere Entwicklungsländer-, nicht die Möglichkeiten und Mittel haben, um gegen ausländische Unternehmen vorzugehen, die auf ihrem Territorium Menschenrechtsverletzungen begehen. Tatsächlich stehen den schwachen Staat mächtige TNU gegenüber. Im Gegensatz dazu sind die Heimatstaaten der Muttergesellschaft, oftmals europäische oder nordamerikanische Länder, aufgrund stärkerer Staatsstrukturen und mehr finanzieller Mittel besser in der Lage effektive Macht über diese Unternehmen auszuüben.[149] Ob aktuell eine solche Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Schutz der Menschenrechte bei deren Bedrohung durch Dritte festgestellt werden kann, wenn der Sitzstaat eine Kontrollmöglichkeit hat, ist nicht klar. [150]

Eine ***weitere Pflicht*** Menschen vor Menschenrechtsverletzungen durch TNU im extraterritorialen Gebiet zu schützen, liegt dann vor, wenn die Quelle des menschenrechtlichen Vergehens im Sitzstaat liegt.[151] Dies gilt beispielsweise dann, wenn Massnahmen die am Hauptsitz des TNU getroffen wurden, ein reelles Risiko für die Beachtung der Menschenrechte im Ausland darstellen.[152] Der Sitzstaat darf in diesem Fall solche Massnahmen nicht unterstützen und sollte im Gegenteil seine Schutzpflicht wahrnehmen, um solche Massnahmen durch TNU bzw. deren negativen Effekte zu verhindern. So stellte der Ausschuss zum UN- Pakt I stellte fest, dass die Vertragsstaaten das Recht auf Gesundheit in anderen Staaten zu respektieren haben und Dritte davon abhalten müssen, dieses Recht in anderen Ländern zu verletzen, vorausgesetzt der Heimatstaat kann diese Dritten beeinflussen.[153] Eine ähnliche Aussage ist bezüglich des Rechts auf Wasser zu finden: Um die internationalen Pflichten in Bezug auf das Recht auf Wasser zu erfüllen, haben die Vertragsstaaten dieses Recht in anderen Staaten zu respektieren. Die Vertragsstaaten müssen sich von Handlungen distanzieren, die die Ausübung des Rechts auf Wasser behindern könnten, seien diese direkt oder indirekt. Jede Aktivität, die unter der Jurisdiktion eines Vertragsstaates stattfindet, sollte kein anderes Land dabei behindern, das Recht auf Wasser innerhalb seines Staatsgebiets vollständig zu realisieren.[154]

---

[149] *Grisel* 112 f. So auch *De Schutte* 20 f.
[150] *De Schutte* 20.
[151] 16 f.
[152] *Coomanns/ Künnemann* 229 und Maastricht ETO principles Ziff. 25 lit. a. Vgl. auch 16 f.
[153] Ausschuss für WSK, General Comment No. 14 (2000), Ziff. 39.
[154] Ausschuss für WSK, General Comment No. 15 (2002), Ziff. 31.

Zwischenfazit

Eine staatliche Schutzpflicht, Menschenrechte ausserhalb des eigenen Territoriums zu schützen kann in bestimmten Fällen vorliegen. Die Maastricht ETO principles definieren Situationen, in denen die Staaten verpflichtet sind, die Menschenrechte im extraterritorialen Bereich zu schützen.[155] So sind die Staaten im Falle von internationalen Verbrechen verpflichtet, universelle Jurisdiktion auszuüben, sofern der Täter auf ihrem Staatsgebiet gefunden wurde. Juristische Personen können jedoch gemäss Römer Statut nicht haftbar gemacht werden. Eine Pflicht Menschen ausserhalb des eigenen Staatsgebiets vor Menschenrechtsverletzungen durch TNU zu schützen, kann zudem dann festgestellt werden, wenn der Staat fremdes Staatsgebiet ohne Zustimmung des Territorialstaates besetzt oder wenn ein Sachverhalt oder eine Person unter seiner effektiven Kontrolle steht. Eine extraterritoriale Schutzpflicht ist auch dann festzustellen, wenn der Ursprung der extraterritorialen Menschenrechtsverletzung im Sitzstaat liegt und dieser innerstaatlich die Möglichkeit hat, die Verletzung zu verhindern.

6.2.2. Zulässigkeit der freiwilligen Ausübung extraterritorialer Schutzpflichten

Es wurde festgestellt, dass das internationale Recht nur in bestimmten Situationen eine Verpflichtung der Staaten vorsieht, extraterritoriale Schutzpflichten wahrzunehmen. Normalerweise besteht keine menschenrechtliche Schutzpflicht der Vertragsstaaten ausserhalb ihres Territoriums. Dies bedeutet jedoch nicht automatisch, dass die Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion zum Schutz international anerkannter Menschenrechte verboten ist. Vielmehr stellt sich die Frage, ob es Staaten, welche internationale Verträge ratifiziert haben, erlaubt ist, dieses Recht auch ausserhalb ihres Territoriums anzuwenden, um international anerkannte Rechte zu schützen.[156] Grundsätzlich kann bei der Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion auf die im Kapitel 6.1.2 erläuterten Prinzipien zurückgegriffen werden. Liegt ein anerkannter Anknüpfungspunkt vor, ist eine extraterritoriale Schutzpflicht, welche sich im Bereich der nationalen Gesetzgebung und der nationalen Rechtsprechung ausdrückt, zulässig. In diesen Fällen scheint es unbestritten, dass es Staaten erlaubt ist, extraterritoriale Jurisdiktion auszuüben. So eignet sich insbesondere das *aktive Personalitätsprinzip* besonders gut, um im Falle von Menschenrechtsverletzungen durch TNU die Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion durch den Sitzstaat zu rechtfertigen.

---

[155] Maastricht ETP principles, Ziff.25.
[156] *De Schutte* 21 f.

Das aktive Personalitätsprinzip legitimiert sich einerseits dadurch, dass Täter nicht ungestraft bleiben sollen, die aus bestimmten Gründen nicht an das Land ausgeliefert werden können, in welchem die Tat begangen wurde. Anderseits stellt der Heimatstaat mittels Ausübung des aktiven Personalitätsprinzips sicher, dass seine Bürger im Ausland nicht Handlungen begehen, die im eigenen Land als Straftaten gelten: „What the nationals of a State may not do at home, *they should not be allowed to do in another State*, where the seriousness of the act justifies such an extension of the geographical reach of the prohibition." Die Bestrafung durch den Heimatstaat kann somit als Kompensation- und Solidaritätshandlung gegenüber dem anderen Staat betrachtet werden.[157] Wenn Menschenrechte nun durch TNU ausserhalb des Sitzstaates verletzt werden, lässt sich die Ausübung extraterritorialer Schutzpflichten mit Hilfe diesen zwei Argumente legitimeren.

Erstens werden Unternehmen grundsätzlich nicht ausgeschafft. Deshalb sollte aufgrund der Solidarität zwischen den Staaten, der Sitzstaat stellvertretend für den Gaststaat, in welchem die Menschenrechtsverletzung erfolgt, das straffällige Unternehmen zur Rechenschaft ziehen. Dies kann durch Umsetzung des durch den Gaststaat gesprochenen Urteils geschehen oder basierend auf dem aktiven Personalitätsprinzip, durch Haftbarmachung des Unternehmens im Sitzstaat selbst. Die Zulässigkeit einer solchen Haftung im Sitzstaat des Unternehmens für begangene Menschenrechtsverletzungen im Ausland hängt davon ab, ob eine solche Haftung auch im Gaststaat besteht oder ob die verpönten Handlungen zumindest durch den Gaststaat nicht ausdrücklich erlaubt sind (Notwendigkeit der ‚doppelten Strafbarkeit' bzw. des Kollisionsrechts).

Zweitens leisten die regulierenden Sitzstaaten einen wichtigen Beitrag an die ganze Staatengemeinschaft, da sie ihre Unternehmen auch im Ausland zur Einhaltung international anerkannten Menschenrechte verpflichten, und somit einen Beitrag zur Aufrechterhaltung international anerkannte Werte leisten.[158]

Für den Fall, dass keiner der oben besprochenen Anknüpfungspunkte zur Legitimierung extraterritorialer Jurisdiktion vorliegt, stellt sich die Frage, ob es noch andere Möglichkeiten gibt, um im Einklang mit dem internationalen Recht Situationen im Ausland zu regulieren. Im berühmten *Lotus*-Fall stellte der Internationale Gerichtshof fest, dass „[…] all that can be required

[157] *De Schutte* 24.
[158] *De Schutte* 24 f.

of a State is that it should not overstep the limits which international law places upon its jurisdiction; within these limits, *its title to exercise jurisdiction rests in its sovereignty.*"[159] Welche Grenzen das internationale Recht setzt, geht daraus jedoch nicht klar hervor. Die rechtswissenschaftliche Doktrin hat deshalb den Versuch unternommen, diese Grenzen zu definieren. Jedoch herrscht in der Lehre nach wie vor keine Einigkeit darüber, wann die Grenzen des internationalen Rechts erreicht sind und es sind diesbezüglich drei unterschiedliche Ansichten zu erkennen.[160]

Eine ***erste Meinung*** ist, dass ausgenommen von den Fällen in denen die oben genannten Anknüpfungspunkte zur Ausübung von extraterritorialer Jurisdiktion vorliegen, die extraterritoriale Jurisdiktion nicht zulässig ist. Ansonsten werden die Souveränität der Staaten und insbesondere das Territorialitätsprinzip verletzt. Eine ***zweite Position*** ist, dass die anerkannten Grundlagen zur Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion als Beispiele für ein allgemeingültiges Prinzip angesehen werden. Dieses Prinzip besagt, dass extraterritoriale Jurisdiktion in legaler Weise ausgeübt werden kann, wenn eine angemessene Verknüpfung zwischen dem Staat und der zu regulierenden Situation vorliegt. Wenn kein Faktor vorliegt, der die Situation mit dem Heimatstaat verbindet, ausgenommen wenn das Universalitätsprinzip zur Anwendung kommt, ist die Ausübung von extraterritorialer Jurisdiktion unzulässig und verletzt die Souveränität der Staaten. Eine ***dritte Meinung*** ist, dass Staaten in der Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion grundsätzlich frei sind, sofern nicht gegen das Interventionsverbot verstossen wird. [161] Ein Verstoss gegen das Interventionsverbot liegt vor, wenn mittels Zwang Einfluss auf die inneren Angelegenheiten eines Staates genommen wird.[162] Diese drei Positionen sollen nun unter dem spezifischen Gesichtspunkt betrachtet werden, dass extraterritoriale Jurisdiktion ausgeübt wird, ***um Menschenrechte ausserhalb des eigenen Territoriums zu schützen.***

Die Beachtung des Beweggrundes zur Ausübung der extraterritorialen Jurisdiktion ist von grosser Bedeutung. Die ***erste Meinung*** verlangt, dass der gewählte Anknüpfungspunkt zur Ausübung der extraterritorialen Jurisdiktion verhältnismässig ist. Die ***zweite Position*** fragt nach der Verhältnismässigkeit der Verknüpfung zwischen Situation und Staat. Bei der Verhältnismässigkeitsprüfung ist nun die Tatsache, dass extraterritoriale Jurisdiktion ausgeübt

---

[159] PCIJ, the case of S.S. 'Lotus' (*France v. Turkey*), Judgment No.9 (1927), PCIJ Reports (1928), Series A, No.10, 19.
[160] Vgl. dazu *De Schutte* 25 ff.
[161] *De Schutte* 27.
[162] ICJ, Military and Paramilitary Activities in und against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America),* merits, judgment (1986), ICJ Reports (1986), 108, Ziff.205.

wird, um Menschenrechte im Gaststaat zu schützen ein gewichtiger Grund, um die Ausübung extraterritorialer Schutzpflichten als zulässig zu erachten. Der Beweggrund für die Ausübung von extraterritorialer Jurisdiktion ist somit nicht innerstaatliche Interessen zu verfolgen, sondern internationale Interessen der Staatengemeinschaft zu verteidigen. Der handelnde Staat agiert so aufgrund internationaler Solidarität. Diese Begründung sollte als ausreichendes Prinzip anerkannt werden, um die Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion in beiden Fällen zu legitimieren.[163] Der ausserordentliche Umstand, dass extraterritoriale Jurisdiktion zum Schutz der Menschenrechte ausgeübt wird, spielt auch in Bezug auf die ***dritte Position*** eine Rolle. Die letzte Position nähert sich am stärksten an die Aussagen des Internationalen Gerichtshofes im *Lotus*- Fall an, welcher den Staaten praktisch die Freiheit überlässt, extraterritoriale Jurisdiktion auszuüben, solange sie nicht die Grenzen des internationalen Rechts überschreiten. Wenn extraterritoriale Jurisdiktion in Form von Gesetzgebung ausgeübt wird, welche zum Schutz von Menschenrechten ausserhalb des eigenen Territoriums erlassen wurde, kann dies praktisch nicht als Einmischung in innere Angelegenheiten qualifiziert werden, da man bei einer Einflussnahme mittels nationaler Gesetzgebung nur schwer von Zwangsausübung sprechen kann.[164] Zudem wird von den menschenrechtlichen Vertragsorganen seit langem anerkannt, dass international beachtete Menschenrechte Grenzen der staatlichen Souveränität darstellen, und Vorkommnisse, welche mit der Verletzung dieser Rechte in Zusammenhang stehen, können somit nicht als exklusive nationale Angelegenheit bezeichnet werden.[165]

Zwischenfazit

Die Ausübung extraterritorialer Schutzpflichten kann unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein, auch wenn die Staaten, abgesehen von den beschrieben Ausnahmen, nicht dazu verpflichtet wären. Erstens ist diese überall dort mit dem Völkerrecht vereinbar, wo eine anerkannte Verknüpfung zwischen dem extraterritorialen Sachverhalt und dem regulierenden Staat besteht. Es wurde festgestellt, dass sich insbesondere das aktive Personalitätsprinzip gut eignet, um Aktivitäten von TNU im Ausland zu regulieren. Abgesehen von den anerkannten Anknüpfungspunkten sollte extraterritoriales Handeln dennoch zulässig sein, wenn die Begründung des Menschenrechtsschutzes vorliegt. So können aufgrund des *Lotus*-Fall drei Meinungen der Doktrin festgestellt werden, innerhalb deren Rahmens die Staaten extraterritoriale Jurisdiktion ausüben dürfen. Eine erste Meinung anerkennt nur die Anknüpfungspunkte als genügenden Grund an, um extraterritoriale Jurisdiktion zu rechtfertigen. Eine zweite Meinung

[163] *De Schutte* 27 f.
[164] *De Schutte* 28.
[165] MRA, General Comment No.31 (2004), Ziff.2.

sieht die anerkannten Grundlagen als Ausgangspunkt eines allgemeinen Prinzips, dass grundsätzlich eine genügende Verknüpfung zwischen Staat und dem extraterritorialen Sachverhalt vorliegen muss. In diesem Fall wird die Tatsache, dass extraterritorial gehandelt wird, um Menschenrechte zu schützen, als genügende Verknüpfung angesehen, da der Menschenrechtsschutz eine internationale Angelegenheit ist und jeden Staat betrifft. Die letzte Meinung lehnt sich stark an den reinen Wortlaut im *Lotus*-Fall an, und überlässt die Art der Ausübung der Jurisdiktion den Staaten, solange diese sich nicht in die inneren Angelegenheiten der anderen Staaten einmischen. Da der Menschenrechtsschutz nicht als rein nationale Angelegenheit betrachtet werden kann, ist die extraterritoriale Jurisdiktion zum Schutz der Menschenrechte in diesem Fall zulässig. Es kann daher festgestellt werden, dass viele Argumentationswege bestehen, um extraterritoriale Schutzpflichten zu begründen und das es für Sitzstaaten durchaus möglich ist, extraterritoriale Menschenrechtsverletzungen durch TNU zu verhindern oder zu sanktionieren, ohne gegen das Völkerrecht zu verstossen, beispielsweise wenn sie für ihre Unternehmen Regeln aufstellen, die diese auch im Ausland zu beachten haben und dadurch eine gesetzliche Grundlage schaffen, damit Opfer im Verletzungsfall die Möglichkeit haben, im Sitzstaat Klage gegen das Unternehmen einzureichen.

6.3. Zukünftige Entwicklung der extraterritorialen Staatenpflichten

Die Staaten können nicht ignorieren, dass die gegenseitige Abhängigkeit, welche durch die internationalen Akteure kreiert wurde, es notwendig macht, adäquate Lösungen zu den damit einhergehenden Problemen zu finden.[166] Der UN-Sonderberichterstatter des Menschenrechtsausschuss *El Hadji Guissé* hielt in seinem Abschlussbericht zu der Frage bezüglich der Straflosigkeit von Tätern, die Menschenrechte verletzen fest, dass Verbrechen, die durch TNU verübt werden, nicht in die alleinige Kompetenz eines Staat fallen, da TNU vorwiegend grenzüberschreitend tätig sind. Diese Art von Verbrechen bedürfe besonderer Beachtung. Die Staaten und die internationale Gemeinschaft sollten sich hier zusammenschliessen, um solche Verbrechen zu verhindern indem sie rechtliche Standards aufstellen, um künftig Taten besser bestrafen zu können.[167] So wächst die Erkenntnis, dass die voranschreitende Globalisierung und die damit einhergehende gegenseitige Abhängigkeit der Staaten zu einer veränderten Auffassung in Bezug auf die völkerrechtlichen Staatspflichten führen müssen.[168] Die Staaten arbeiten

[166] *De Schutte* 21.
[167] ECOSOC, The Realization of Economic, Social and Cultural Rights, Final report on the question of the impunity of perpetrators of human rights violations, prepared by Mr. El Hadji Guissé, Special Rapporteur, pursuant to Sub-Commission resolution 1996/24, E/CN.4/Sub.2/1997/8 (1997), Ziff. 131.
[168] *De Schutte* 19.

vermehrt zusammen, um kollektive Probleme zu lösen. So ist auch im Internationalen Menschenrechtsschutz die Idee der vermehrten Zusammenarbeit ersichtlich. Die UN-Charta hält fest, dass alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, gemeinsam und jeder für sich mit Organisationen zusammenzuarbeiten, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen.[169] Art.2 Abs.1 UN-Pakt I nimmt diese Idee auf und führt aus, dass die Vertragsstaaten Schritte unternehmen sollten, um individuell oder durch internationale Unterstützung und Kooperation, schrittweise die vollständige Realisierung der Konventionsrechte zu erreichen. Auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen verlangt, dass "Increased efforts should be made *to assist countries* which so request *to create the conditions whereby each individual can enjoy universal human rights and fundamental freedoms*."[170] Folglich sollte aufgrund der zunehmenden staatlichen Zusammenarbeit und zwischenstaatlichen Abhängigkeit auch der Umfang der Pflichten zur Umsetzung der Menschenrechte über die Staatsgrenzen hinaus diskutiert werden. Die Umsetzung der Menschenrechte soll als globale Aufgabe betrachtet werden und über die Staatsgrenzen hinaus zulässig sein, da Menschenrechtsverletzungen nicht das Problem eines souveränen Staates sind, sondern der ganzen Staatengemeinschaft. Deshalb sollen die Vertragsstaaten auch die Menschenrechte in den anderen Staaten respektieren und Dritte davon abhalten, diese Rechte in anderen Ländern zu verletzen. Voraussetzung ist, dass der Heimatstaat bzw. Sitzstaat überhaupt die Möglichkeit hat, diese Dritten zu kontrollieren bzw. zu regulieren. Jede Handlung, die unter der Jurisdiktion eines Vertragsstaates erfolgt, sollte keinen anderen Staat dabei behindern, die Menschenrechte umzusetzen.[171]. Zusätzlich ist eine zunehmende Tendenz der rechtlichen Doktrin festzustellen, die auf die Notwendigkeit einer Ausweitung der staatlichen Pflichten auf extraterritoriale Bereiche hinweist.[172] Insbesondere Entwicklungsländer sind weniger in der Lage, die in ihrem Land tätigen ausländischen Akteure zu kontrollieren und ihre Bürger vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen.[173] Wirtschaftsstarke Staaten sind es der internationalen Gemeinschaft schuldig, eine Kontrollpflicht der TNU einzuführen, da sie tatsächlich die Mittel und die Möglichkeiten haben, um TNU im Ausland rechtlich zu kontrollieren. Die Einführung einer solchen Pflicht kann als Ausgleich zu den wirtschaftlichen Vorteilen gesehen werden, die ein Sitzstaat durch die Ansiedlung von international tätigen Unternehmen hat.[174] Eine Ausweitung der extraterritorialen Obligationen kann zudem als Erweiterung des

---

[169] Art.56 UN-Charta.
[170] GA, Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23 (1993), Ziff.34.
[171] So der Ausschuss für WSK, General Comment No. 14 (2000), Ziff. 39 und der Ausschuss für WSK, General Comment No. 15 (2002), Ziff. 31.
[172] *De Schutte* 20.
[173] *Skogly* 64 f.
[174] *Sornarajah* 169.

Diskriminierungsverbots betrachtet werden. Einerseits wären Unternehmen im In- und Ausland an die gleichen Menschenrechte gebunden, anderseits könnten Opfer von Menschenrechtsverletzungen diskriminierungsfrei ihre Rechte wahrnehmen, d.h. unabhängig davon, ob sie im Sitz- oder Gaststaat in ihren Rechten verletzt wurden.[175]

Zwischenfazit

Es kann angenommen werden, dass die Art und der Umfang der Ausübung extraterritorialer Schutzpflichten zukünftig vermehrt thematisiert wird. Die zunehmende Globalisierung, die vermehrte zwischenstaatliche Abhängigkeit sowie einflussreiche transnational agierende Unternehmen machen es notwendig, dass das Prinzip der staatlichen Souveränität überdacht werden muss, wenn ein ausreichender Menschenrechtsschutz garantiert werden soll. Die Idee einer Ausweitung der staatlichen Verantwortung im extraterritorialen Bereich ist in der internationalen Rechtsprechung sowie in der rechtlichen Doktrin ersichtlich. Die zunehmende internationale Vernetzung und Zusammenarbeit werden es immer notwendiger machen, dass die menschenrechtlichen Pflichten der Staaten neu ausgelegt werden. Die Herausforderung wird sein, dass die staatliche Souveränität und die extraterritorialen Pflichten miteinander in Einklang gebracht werden können.

6.4. Fazit

Es konnte festgestellt werden, dass die Grenzen, welche das Völkerrecht der Ausübung von extraterritorialer Jurisdiktion setzt, kein Hindernis darstellt, um Menschenrechte ausserhalb des eigenen Territoriums zu schützen. In einigen Fällen obliegt dem Staat sogar die Pflicht Menschenrechte im Ausland zu schützen: Wenn es darum geht, international anerkannte Verbrechen zu bekämpfen, wenn der Staat effektive Kontrolle über ein Gebiet oder eine Situation ausserhalb seiner Staatsgrenzen hat oder wenn die Quelle der Menschenrechtsverletzung im Gebiet des Sitzstaates liegt.

Zudem ist die freiwillige Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion mit dem Völkerrecht durchaus vereinbar. Sofern ein Anknüpfungspunkt zum Sitzstaat besteht, ist die Ausübung extraterritorialer Rechtssetzung und Rechtsprechung zulässig. So ist extraterritoriale Rechtssetzung, welche zum Ziel hat TNU zu verpflichten auch im Ausland die Menschenrechte zu achten mit dem Völkerrecht konform. Typischerweise wird die Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion so aussehen, dass der Heimatstaat des Mutterkonzerns versucht das Verhalten des Konzerns selbst oder der

[175] *Skogly* 70.

Unternehmen unter der Kontrolle des Konzerns zu regulieren. Diese Art von extraterritorialer Jurisdiktion kann mit dem aktiven Personalitätsprinzip gerechtfertigt werden, insbesondere wenn die Regulierungen den Mutterkonzern betreffen und nicht unbedingt die ausländischen Tochtergesellschaften.

Es wurde zudem untersucht, ob auch ohne Anknüpfungspunkt eine extraterritoriale Schutzpflicht gemäss Völkerrecht zulässig wäre. Der zentrale Argumentationspunkt, um eine eventuelle Zulässigkeit begründen zu können, ist, dass die extraterritoriale Jurisdiktion ausgeübt wird, um Menschenrechte zu schützen. Die beschriebenen Umstände lassen die Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion als angemessen erscheinen. Es liegt grundsätzlich im Interesse aller Staaten, die Menschenrechte zu schützen. Somit wird die Situation, wo Staaten den Mutterkonzernen vorschreiben, ihre ausländischen Tochtergesellschaften zu kontrollieren und zu regulieren, als zulässig erachtet, sofern dies zum Schutz der Menschenrechte geschieht. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion in Form von Rechtsetzung und Rechtsprechung zum Schutz der Menschenrechte mit dem internationalen Recht vereinbar ist.[176]

Grundsätzlich besteht somit die Möglichkeit, dass Staaten ihre menschenrechtliche Schutzpflicht im extraterritorialen Bereich wahrnehmen. Dennoch treten weitere Probleme auf, welche es zu lösen gilt. So wurde festgestellt, dass die Bestimmung der Nationalität der Unternehmen nicht einheitlich gehandhabt wird, was zu Schwierigkeiten führen kann. Zudem können sich Unternehmen aufspalten, um so einer möglichen Haftung zu entgehen. Auch könnten Vorschriften des Sitzstaates mit den Vorschriften des Gaststaates kollidieren. Die Beantwortung dieser umfangreichen Fragestellungen übersteigt allerdings den Umfang dieser Arbeit. Es wäre jedoch interessant, diese im Rahmen weiterer wissenschaftlichen Arbeiten beantworten zu können.

[176] *De Schutte* 28 f.

7. Extraterritoriale Schutzpflichten der Schweiz- die rechtliche Sicht

Die Schweiz ist Vertragsmitglied der meisten universellen und europäischen Menschenrechtsverträge.[177] Sie ist zudem Vertragspartei der Kernübereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation[178] und ist Mitglied der meisten UN-Sonderorganisationen.[179] Somit verpflichtet sie sich auf breiter Ebene den Menschenrechten. Die Durchsetzung der Menschenrechte erfolgt primär durch die Vertragsstaaten selbst. Sie sind die Vertragsparteien der menschenrechtlichen Konventionen und aufgrund ihrer territorialen Souveränität auf ihrem Staatsgebiet selbst für die Rechtsdurchsetzung der Menschenrechte verantwortlich sind. Die internationalen Durchsetzungsmechanismen haben eine subsidiäre Bedeutung und kommen nur dann zur Anwendung, wenn innerstaatliche Organe nicht in der Lage sind oder nicht bereit sind gegen (drohende) Menschenrechtsverletzungen adäquat vorzugehen.[180] Diese subsidiäre Form der Durchsetzung wird in dieser Arbeit nicht thematisiert, da der Fokus auf den einzelnen Staaten und somit auf den Möglichkeiten der nationalen Durchsetzung liegt.

7.1. Innerstaatliche Durchsetzung der Menschenrechte

Über die Art und Weise der innerstaatlichen Durchsetzung der Menschenrechte können die souveränen Staaten grundsätzlich selbst entscheiden. Gemäss dem Völkerrecht existieren jedoch Minimalanforderungen an die Durchsetzungsart. So sind die Staaten verpflichtet, den Individuen eine Möglichkeit zu geben, sich innerstaatlich auf die Menschenrechte berufen zu können (*Inkorporationspflicht*) und im Verletzungsfall ein wirksames innerstaatliches Rechtsmittel

---

[177] <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_101.html> (besucht am 24.04.2013): Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 04. November 1950 (EMRK); <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/intla/humri/humrtr.html> (besucht am 24.04.2013): Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16.12.1966 (UN-Pakt I); Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966 (UN-Pakt II); Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21.12.1965 (CERD); Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18.12.1979 (CEDAW); Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12.1984 (CAT); Übereinkommen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1989 (CRC).

[178] <http://www.admin.ch/ch/d/sr/172_056_11/app4.html> (besucht am 24.04.2013): Übereinkommen Nr.29 vom 28. Juni 1930 über Zwangs- oder Pflichtarbeit; Übereinkommen Nr. 87 vom 9. Juli 1948 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes; Übereinkommen Nr. 98 vom 1. Juli 1949 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen; Übereinkommen Nr. 100 vom 29. Juni 1951 über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit; Übereinkommen Nr. 105 vom 25. Juni 1957 über die Abschaffung der Zwangsarbeit; Übereinkommen Nr. 111 vom 25. Juni 1958 über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf; Übereinkommen Nr. 138 vom 26. Juni 1973 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung; Übereinkommen Nr. 182 vom 17. Juni 1999 über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit.

[179] ILO, WHO, UNESCO u.a.

[180] *Kälin/ Künzli* 200 f.

ergreifen zu können (*Rechtsmittelpflicht*). Bei behaupteten Verletzungen obliegt den Staaten zudem eine *Untersuchungspflicht* sowie eine Pflicht, bei besonders schweren Verletzungen die Täter zu verfolgen und zu bestrafen (*Sanktionierungspflicht*). Opfer von Menschenrechtsverletzungen müssen entschädigt oder rehabilitiert werden (*Wiedergutmachungspflicht*) und der Staat hat künftige Verletzungen, wenn möglich zu verhindern (*Präventionspflicht*).[181]

Diese Minimalanforderungen stellen vorwiegend staatliche Schutzpflichten dar.[182] Wenn festgestellt werden kann, dass die nationale Durchsetzung diesen Anforderungen nicht genügt, so kann der Staat daraus haftbar gemacht werden. Fehlt beispielsweise eine wirksame Beschwerdemöglichkeit oder wird der Zugang zu vorhandenen Rechtsmittelen verweigert, so stellt dies eine Menschenrechtsverletzung durch den Staat dar.[183] Daraus folgt, dass die Schweiz im Rahmen ihrer internationalen Verpflichtungen die Durchsetzung der Menschenrechte mindestens gemäss den Minimalanforderungen gestalten muss. ***Wie*** sie die Minimalanforderungen erfüllen will, liegt in ihrer Entscheidungshoheit.[184]

7.2. Einklagbarkeit der Menschenrechte

Grundsätzlich gilt, um ein Recht aus einer internationalen Konvention einklagen zu können, muss der Staat diese Konvention ratifiziert haben, und das Recht muss in der nationalen Gesetzgebung verankert sein. In gewissen Ländern werden die Rechte unmittelbar bei der Ratifizierung des Übereinkommens zu nationalem Recht (monistisches System) in anderen Ländern müssen die Konventionen zuerst in das nationale Recht inkorporiert werden (dualistisches System).[185] In der Schweiz gilt das monistische System, d.h. Völkerrecht und Landesrecht bilden eine Einheit, Völkerrecht wird ab In-Kraft-Treten automatisch zu innerstaatlichem Recht. Jedoch sind nicht alle Normen direkt anwendbar. Zusätzlich muss die Voraussetzung des self-executing-Charakters erfüllt sein, d.h. die Norm muss sich auf die Rechtsstellung Privater beziehen (Rechte und Pflichten), die Norm muss justiziabel sein (hinreichend klar und bestimmt) und sie muss sich an die rechtsanwendenden Behörden richten (nicht an den Gesetzgeber). Direkt anwendbar sind die Normen der EMRK und des UN-Pakt II. Umstritten ist der self-executing-Charakter der Normen im UN-Pakt I.[186] Das Schweizerische Bundesgericht betrachtet diese als nicht direkt anwendbar.

---

[181] Kälin/ Künzli 203.
[182] Vgl. 11.
[183] Art.13 EMRK; Art.2 Abs.3 UN-Pakt II.
[184] *Kälin/ Künzli* 203.
[185] <http://www.amnesty.ch/de/themen/menschenrechte/menschenrechte-faq> (besucht am 21.05.2013).
[186] *Kälin/ Kiener* 16 f.

„Bundesrat und Parlament gingen […] davon aus, [dass] die Vorschriften des Sozialpaktes […] dem Einzelnen, von allfälligen wenigen Ausnahmen abgesehen, grundsätzlich keine subjektiven und justiziablen Rechte [gewähren], welche der Bürger vor schweizerischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden anrufen könnte.“[187] Die 1999 revidierte Schweizerische Bundesverfassung integrierte unter dem Titel ‚Grundrechte‘ die wesentlichen politischen und bürgerlichen Rechte, die im UN-Pakt II enthalten sind. Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des UN-Pakt I wurden lediglich als Sozialziele in die Bundesverfassung aufgenommen.[188] Die justiziablen Garantien der EMRK und der UN-Pakte sowie der spezifischen Konventionen sind folglich in der Schweiz grundsätzlich unmittelbar anwendbar und vermitteln die gleiche Schutzwirkung wie die Grundrechte der Bundesverfassung.[189]

Die einklagbaren Menschenrechte hat die Schweiz gemäss den in Kapitel 7.1 beschriebenen Mindeststandards zu schützen. Als Teil dieser staatlichen ‚*duty to protect*‘ wird die Klagemöglichkeit (*Rechtsmittelpflicht*) in den *Ruggie-Principles* als besonders wichtiges Instrument hervorgehoben. Gemäss diesen, durch die Schweiz unterstützten Prinzipien, hat der Staat insbesondere eine Schutzpflicht gegenüber Personen unter seiner Jurisdiktion, welche Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ausgesetzt sind.[190] Der Staat soll angemessene Schritte unternehmen, um eine effektive Klagemöglichkeit für Opfer von durch Unternehmen begangene Menschenrechtsverletzungen zu bieten.[191] Gemäss Ziff.26 der Ruggie-Principles sollen „States […] take appropriate steps to ensure the effectiveness of domestic judicial mechanisms when addressing business-related human rights abuses, including considering ways to ***reduce*** legal, practical and other relevant ***barriers that could lead to a denial of access to remedy*.”[192]** Situationen, welche sogenannte ‘barriers’ darstellen können, werden im Kommentar zu Ziff.26 explizit genannt. So wird die Situation beschrieben, wo Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch TNU im Gaststaat die Klagemöglichkeit verwehrt wird und diese auch im Sitzstaat des Unternehmens keine Möglichkeit haben, Klage einzureichen. Ein weiteres Hindernis liegt vor, wenn der Gaststaat aufgrund fehlender Ressourcen nicht in der Lage ist, durch Unternehmen begangene Menschenrechtsverletzungen zu verhindern oder zu untersuchen.[193] In diesen Fällen sollten die Staaten Wege finden, um dennoch eine effektive

---

[187] BGE 120 Ia 1 E.5 S.12.
[188] <http://www.amnesty.ch/de/themen/menschenrechte/menschenrechte-faq> (besucht am 21.05.2013).
[189] *Kälin/ Kiener* 17 f.
[190] *Ruggie* 3.
[191] Ruggie 27 f.
[192] *Ruggie* 28.
[193] *Ruggie* 28 ff.

Klagemöglichkeit zu bieten, da die Möglichkeit ein effektives Rechtsmittel gegen Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen zu ergreifen, ein Teil der staatlichen Schutzpflichten darstellt.[194] Für die Schweiz bedeutet dies, dass sie in den oben genannten Fällen den Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer Konzerne, die im Gaststaat nicht effektiv gegen die Täter vorgehen können, in der Schweiz eine Klagemöglichkeit bieten müssen.

7.2.1. Zivilrechtliche Klage vor schweizerischen Gerichten

Ob eine Klage vor schweizerischen Gerichten gegen Schweizerische Unternehmen, welche Menschenrechte im Ausland verletzt haben möglich ist, wird im Folgenden untersucht. Zu unterscheiden ist zwischen der *gerichtlichen Zuständigkeit* und *dem anwendbaren Recht*.

Grundsätzlich beruht das schweizerische Prozessrecht auf dem internationalen Grundsatz, dass im Bereich der unerlaubten Handlungen immer das Gericht zuständig sein sollte, das den engsten Bezug zum Sachverhalt aufweist. Normalerweise ist dies das Gericht am Sitz des Täters oder am Tatort.[195] Gemäss Art.129 IPRG bzw. Art.2 Abs.1 i.V.m. Art.5 Abs.3 LugÜ sind in der Schweiz Klagen wegen unerlaubten Handlungen von Unternehmen dem Gericht am Gesellschaftssitz des Unternehmens einzureichen.[196] Im Falle der Haftbarmachung von juristischen Personen mit Sitz in der Schweiz, welche im Ausland eine unerlaubte Handlung begangen haben, ***gilt folglich der schweizerische Gerichtsstand*** unabhängig vom Tatort oder der Nationalität des Klägers.[197] Subsidiär gibt es schliesslich eine Notzuständigkeit in der Schweiz, wenn ein Verfahren im Ausland nicht möglich oder unzumutbar ist, ein beanstandeter Sachverhalt jedoch einen genügenden Bezug zur Schweiz aufweist.[198] Allgemein gilt, dass ein Vorgehen gegen direkt verantwortliche Unternehmen in der Schweiz immer möglich ist, sofern ein genügender Bezug zur Schweiz nachgewiesen werden kann.[199]

Vor Schweizer Gerichten wird ***das anwendbare Recht*** bei unerlaubten Handlungen gemeinsam vom Schädiger und dem Geschädigten bestimmt. Ansonsten kommt automatisch das Recht des gewöhnlichen Aufenthaltsortes von Schädiger und Geschädigtem zur Anwendung. Subsidiär

---

[194] *Ruggie* 27.
[195] EDA: Grundlagenbericht 39.
[196] Art.129 IPRG bzw. Art.2 Abs.1 und Art.5 Abs.3 LugÜ.
[197] EDA: Grundlagenbericht 38. Vgl. dazu auch *De Schutte* 6 zum Abkommen „Brüssel I“, welches praktisch identisch mit dem für die Schweiz anwendbaren LugÜ ist. Insbesondere wurde festgehalten, dass das Europäische Parlament unter anderem mit dem Abkommen „Brüssel I“ die Möglichkeit der besseren Haftbarmachung von TNU für Menschenrechtsverletzungen in Entwicklungsländer beabsichtigte.
[198] Art. 3 IPRG.
[199] EDA: Grundlagenbericht 39.

kommt das Recht des Handlungsortes, ausnahmsweise jenes des Erfolgsortes zur Anwendung.[200] Im Falle, dass Schweizer Recht keine Anwendung findet, der Gerichtstand sich jedoch in der Schweiz befindet, ist es denkbar, dass gemäss dem gewählten bzw. subsidiär zur Anwendung kommenden Zivilrechts entschieden werden kann. Da eine Menschenrechtsverletzung oftmals einen Schaden zur Folge hat, ist es durchaus denkbar, dass diese unter den Tatbestand der unerlaubten Handlung gemäss dem Recht des betreffenden Staates fallen könnte. Findet das Schweizer Recht Anwendung, so ist es nicht möglich direkt gegen das Unternehmen vorzugehen. Es kann dennoch gegen den Geschäftsherren mittels Geschäftsherrenhaftung Klage eingereicht werden.[201] Hierbei haftet der Geschäftsherr für Schäden, welche durch seine Mitarbeiter oder durch dessen Auftrag entstanden sind, sofern er nicht nachweisen kann, dass er alle erforderlichen Massnahmen ergriffen hat, um seiner Sorgfaltspflicht nachzukommen. Es spielt dabei keine Rolle, ob der Schaden in der Schweiz oder im Ausland entstanden ist, um eine Geschäftsherrenhaftung herzuleiten.[202]

7.2.2. Strafrechtliche Klage vor schweizerischen Gerichten

Grundsätzlich gilt in der Schweiz das Territorialitätsprinzip, d.h. es muss ein räumlicher Anknüpfungspunkt der Tat bestehen, damit ***ein schweizerisches Strafgericht*** zuständig ist.[203] Für Strafverfahren gegen Unternehmen sind die Behörden am Sitz des Unternehmens zuständig.[204] Folglich kann in der Schweiz gegen Gesellschaften vorgegangen werden, die in der Schweiz ihren Sitz haben.

Zudem folgt die Schweiz bei Auslandstaten dem aktiven Personalitätsprinzip, d.h. ***das schweizerische Strafgesetzbuch*** kommt nur unter bestimmten Voraussetzungen zur Anwendung. So muss das Erfordernis der doppelten Strafbarkeit gegeben sein, der Täter muss sich in der Schweiz befinden und darf aus bestimmten Gründen nicht ausgeliefert werden.[205] Im Bereich der Unternehmenshaftung sind die Artikel 182 StGB und Art.5 StGB höchst relevant. Sie sehen eine Haftung für Unternehmen vor, wenn diese Menschenhandel betreiben oder Verbrechen gegen Kinder begehen. Diese Taten können in der Schweiz geahndet werden, auch wenn diese im Ausland stattgefunden haben. Zudem ist Art.102 StGB von hoher Wichtigkeit. Er sieht eine Unternehmenshaftung im Falle mangelnder Organisation vor. Art.102 Abs. 1 StGB

---

[200] Art. 132 ff. IPRG.
[201] Art. 55 OR.
[202] *Lopez/ Heri* 22.
[203] EDA: Grundlagenbericht 40.
[204] Art. 36 Abs. 2 StPO.
[205] Art.4-7 StGB.

kommt zur Anwendung, wenn der Täter aufgrund fehlender Unternehmensorganisation nicht ausfindig gemacht werden kann. Dieser Absatz ist per Definition auf alle Straftaten anwendbar, auch wenn diese im Ausland stattfanden und insbesondere auch wenn es sich um Menschenrechtsverletzungen handelt. Diese Haftung ist jedoch gegenüber der individuellen Haftbarkeit subsidiär und kommt nur zur Anwendung, wenn der konkrete Täter nicht eruiert werden kann. Dieser Artikel könnte dahingehend ausgelegt werden, dass Unternehmen auch für ausländische Niederlassungen, Tochtergesellschaften oder Zulieferer haften, wenn diese eine Straftat begangenen haben, die mit Hilfe von Wissen oder Unterstützung des Mutterkonzerns durchgeführt wurde oder von welcher der Mutterkonzern zumindest profitiert. Die Schweizer Behörden halten fest, dass der Täter ein *de jure*- oder *de facto*-Organ des betroffenen Unternehmens sein muss, und die Tat muss in Ausübung einer geschäftlichen Tätigkeit erfolgt sein. Dieser Artikel wurde bis heute jedoch noch nie durch ein Schweizerisches Gericht in Bezug auf Menschenrechtsverstösse im Ausland angewandt.[206] Im März 2012 wurde erstmals eine Strafanzeige gemäss Art.102 StGB aufgrund einer Auslandstat eingereicht. Dem Schweizer Unternehmen Nestlé wurde vorgeworfen, in Kolumbien für die fahrlässiger Tötung eines Gewerkschafters verantwortlich zu sein. Dieser Fall hätte ein Präzedenzfall werden sollen. Die Strafanzeige wurde jedoch mit der Begründung der Verjährung abgewiesen.[207]

7.3. Fazit

Die Art der innerstaatlichen Durchsetzung der Menschenrechte liegt grundsätzlich in der Eigenverantwortung der Staaten. Die Einklagbarkeit der Rechte erfolgt in der Schweiz gemäss dem monistischen System. Grundsätzlich sind die Normen der EMRK und des UN-Pakt I immer direkt vor Schweizer Gerichten einklagbar und sind gemäss den menschenrechtlichen Minimalanforderungen zu schützen. Die Möglichkeit eine Klage einreichen zu können, ist laut den *Ruggie-Principles* eine der wichtigsten zu erfüllenden Anforderungen, damit den Menschenrechten zu besserer Geltung verholfen werden kann. Damit die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen nachkommt, muss sie somit diese Minimalanforderungen erfüllen und sollte gemäss den *Ruggie-Principles* Wege finden, um Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch TNU im Ausland eine Möglichkeit zu bieten, gegen diese in der Schweiz Klage einzureichen, sofern die Opfer in ihrem eigenen Land keine menschenrechtskonforme Klage einreichen können.

---

[206] *Lopez/ Heri* 24 ff.

[207] ECCHR: Nestlé braucht Schweizer Justiz nicht zu fürchten (07.05.2013), <http://www.ecchr.de/index.php/nestle.html> (besucht am 24.06.2013).

Im Falle, dass ein TNU mit Sitz in der Schweiz im Ausland Menschenrechtsverletzungen begeht, ist es im Rahmen des Privatrechts möglich[208], dass die Opfer in der Schweiz Klage wegen unerlaubter Handlung einreichen können. Findet das Schweizer Recht Anwendung, so ist es nicht möglich direkt gegen das Unternehmen vorzugehen. Es kann jedoch mittels Geschäftsherrenhaftung gegen den Geschäftsherrn des Unternehmens vorgegangen werden. Zudem ist es möglich eine strafrechtliche Klage gegen TNU in der Schweiz einzureichen, wenn das Unternehmen den Sitz in der Schweiz hat.[209] Das Schweizerische Strafgesetzbuch kommt bei Auslandstaten jedoch nur zur Anwendung, wenn die Voraussetzungen gemäss Art.4 - 7 StGB erfüllt sind. Das StGB enthält mit Art.102 eine Norm, die es erlaubt Unternehmen in Fällen mangelnder Organisation zur Rechenschaft zu ziehen. In Fällen von Menschenrechtsverletzungen durch TNU ist es denkbar, dass ein Unternehmen aufgrund mangelnder Organisation für die Tat haften muss.

Es kann festgestellt werden, dass die Schweiz durchaus die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, damit eine Klageeinreichung möglich ist. Sie erfüllt damit die Mindestanforderungen und ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen. Wie schwierig es jedoch in der Realität ist, eine solche Klage einzureichen und wie wenig Opfer von Menschenrechtsverletzungen sich überhaupt bewusst sind, dass ihnen diese Möglichkeit offen steht, erklärt die verschwindend geringe Anzahl von Versuchen TNU in der Schweiz zur Verantwortung zu ziehen. Um die *Ruggie-Principles* in korrekter Weise zu erfüllen, wäre es empfehelnswert, wenn die Schweiz zusätzliche Anstrengungen unternehmen würde, um den Zugang zu einer innerstaatlichen Beschwerdeinstanz zu erleichtern. Welche Verbesserungen konkret vorgenommen werden können, ist Gegenstand weiterer Studien in diesem Bereich.[210]

[208] Art.129 IPRG i.V.m. Art.5 Abs.1 LugÜ.
[209] Art. 36 Abs.2 StPO.
[210] Vgl. bspw. dazu *Lopez/Heri.*

8. Extraterritoriale Schutzpflichten der Schweiz- die politische Sicht

Um die gefundenen rechtlichen Erkenntnisse bezüglich einer extraterritorialen Schutzpflicht bei Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen auf deren politischen Umsetzbarkeit hin zu überprüfen, wird die politische Landschaft der Schweiz näher betrachtet. Es stellt sich die Frage, ob Menschenrechtsverletzungen durch Schweizer TNU im Ausland von der Schweizer Bevölkerung überhaupt als Problem betrachtet werden, und wie allfällige Lösungsvorschläge aussehen.

Alle Politiken haben zum Ziel ein gesellschaftliches Problem zu lösen, das in die politische Agenda aufgenommen wurde. Der Ausgangspunkt einer Politik ist immer ein soziales Problem, welches eine öffentliche Debatte auslöst, die nach einer Lösung verlangt.[211] Öffentliche sowie private Akteure sind auf unterschiedlichste Weise bei der Definition eines öffentlichen Problems und somit bei der Bestimmung einer Politik involviert. Politik selbst kann als Abfolge von Entscheidungen und Handlungen, welche aus Interaktionen zwischen verschiedenen Akteuren resultieren, definiert werden.[212]

Um zu überprüfen, ob die beschriebene Thematik als soziales Problem wahrgenommen wird und ob dieses von der Politik aufgenommen wurde, werden die Meinungen der relevanten politischen Akteure bezüglich dieser Thematik untersucht. Als Ausgangspunkt dient die Petition <Recht ohne Grenzen> (Nr. 12.2042), welche im Juni 2012 dem Parlament eingereicht wurde. Die Petition verlangte, dass der Bund eine gesetzliche Grundlage schafft, damit Schweizer Konzerne für ihre Tätigkeiten und die Tätigkeiten ihrer Tochterfirmen und Zulieferer vorsorglich Massnahmen (Sorgfaltspflicht) treffen müssen, um Menschenrechtsverletzungen und Umweltvergehen zu verhindern. Zudem sollen Personen, die durch die Tätigkeiten von Schweizer Konzernen, ihren Tochterfirmen und Zulieferern Schaden erleiden, in der Schweiz Klage einreichen und Wiedergutmachung verlangen können.[213] Somit deckt sich der Inhalt dieser Petition mit der zentralen Fragestellung dieser Arbeit, ob der Staat seine Schutzpflichten bei Menschenrechtsverletzung durch TNU im Ausland auf ausländische Sachverhalte ausdehnen darf oder sogar ausdehnen muss, beispielsweise indem er Gesetze mit extraterritorialer Wirkung schafft.

---

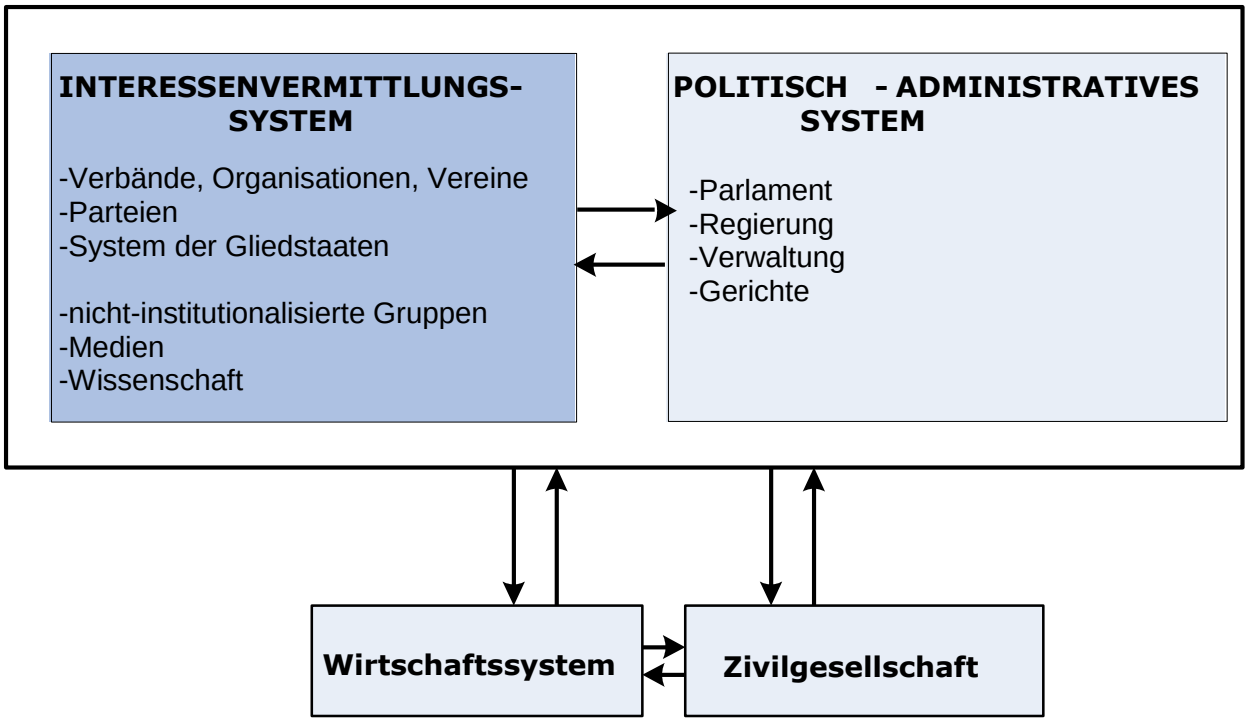
[211] *Knöpfel/ Laurre/ Varone/ Hill* 21.
[212] *Knöpfel/ Laurre/ Varone/ Hill* 39.
[213] Petition <Recht ohne Grenzen>, <http://www.amnesty.ch/de/themen/wirtschaft-menschenrechte/recht-ohne-grenzen/dok/2012/frauentag-2012-8.-maerz-frauenrechte-und unternehmensverantwortung/petition-recht-ohen-grenzen-papierversionam> (17.06.2013).

Im Folgenden werden die Reaktionen und Stellungnahmen der verschiedenen politischen Akteure zur Petition analysiert, um die politische Einstellung zu einer Ausweitung des Menschenrechtsschutzes beurteilen zu können. Dieses Vorgehen ermöglicht es, die Chancen einer Politik, welche einen besseren Menschenrechtsschutz zum Ziel hat, beurteilen zu können.

8.1. Akteure im politischen System

Ein politisches System setzt sich je nach Organisation des Staates aus einem politisch - administrativen System und/oder aus einem Interessenvermittlungssystem zusammen. Dieses politische System interagiert mit dem sog. Wirtschaftssystem (Privatwirtschaft) und der Zivilgesellschaft (Öffentlichkeit).

Politisches System



Ingold: Akteure, Ressourcen und Machtverhältnisse 3, verändert nach *Kriesi* 31.

Da der Ausgangspunkt einer Politik immer die Interaktion zwischen verschiedenen Akteuren ist, muss zuerst definiert werden was einen Akteur ausmacht. Ein Akteur kann als Individuum, als rechtliche Einheit oder als Gruppe auftreten. In Anbetracht einer Politik ist jedes Individuum oder jede Gruppe ein ***relevanter*** Akteur, welches/ welche vom jeweiligen gesellschaftlichen Problem in irgendeiner Weise betroffen ist.[214]

[214] *Knöpfel/ Laurre/ Varone/ Hill* 40 ff.

Innerhalb des politischen Systems treten einerseits Akteure des politisch-administrativen Systems auf, welche als ***öffentliche Akteure*** bezeichnet werden. Diese setzen sich aus der Exekutive, der Legislative und der Judikative zusammen. Anderseits gibt es die ***privaten Akteure***, deren Meinungen und Forderungen innerhalb des politischen Systems mittels Interessenvermittlungssystem eingebracht werden. Private Akteure können aus der Zivilgesellschaft oder aus der Privatwirtschaft kommen und treten im Interessenvermittlungssystem als Interessengruppen oder Interessenvertreter (Verbände, Vereine, NGO's) sowie als Experten (Wissenschaft, Medien) auf. Die Privatwirtschaft (Wirtschaftssystem) organisiert sich typischerweise in Verbänden, Vereinen oder Zünften. So stellen bspw. Arbeitergewerkschaften, Arbeitgeberverbände oder der Dachverband für Wirtschaft ‚economiesuisse' Wirtschaftsakteure dar.[215] Die Zivilgesellschaft organisiert sich grundsätzlich in Verbänden, Gruppierungen oder Vereinen[216] und definiert sich durch die freiwillige Zusammenarbeit von Privatpersonen, welche ein gemeinsames Ziel erreichen wollen. Akteure der Zivilgesellschaft lassen sich insbesondere aufgrund der freiwilligen Zusammenarbeit von den Akteuren der Privatwirtschaft und von Akteuren der staatlichen Sphäre abgrenzen.[217] So stellen bspw. Sportvereine, Umweltorganisation und auch Menschenrechtsorganisationen Akteure der Zivilgesellschaft dar.

8.2. Private Akteure

Um die Sicht der politischen Akteure *Zivilgesellschaft* und *Wirtschaft* bezüglich einer ausgebauten staatlichen Schutzpflicht bzw. einer stärkeren staatlichen Verantwortung im Bereich Unternehmenshaftung und Menschenrechte erörtern zu können, werden die Argumentationen der zwei wichtigsten Interessengruppen im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft näher betrachtet.

Einerseits werden die Forderungen der Initianten der Kampagne <Recht ohne Grenzen> näher analysiert. Das Komitee der Kampagne <Recht ohne Grenzen> kann als Repräsentant der Vertreter eines stärkeren Menschenrechtsschutz betrachtet werden, da dieses von über 50 Menschenrechts- und Umweltorganisationen sowie weiteren Vereinigungen unterstützt wird.[218] Zudem fand diese Petition mit ca. 135'000 Unterschriften breite Unterstützung in der

[215] *Ingold*: Akteure, Ressourcen und Machtverhältnisse 4-6.
[216] *Ingold*: Akteure, Ressourcen und Machtverhältnisse 10.
[217] *Elsig*: Transnationale Akteure (09.11.2012) 7.
[218] Liste der Organisationen unter: <http://www.rechtohnegrenzen.ch/de/kampagne/organisationen/> (besucht am 14.06.13).

Bevölkerung.[219] Das Komitee und deren Unterstützer können als relevanter Akteur bezeichnet werden, da sie als Vertreter des Menschenrechtsschutzes direkt von der aktuell negativen Situation betroffen sind und von einer entsprechenden Politik profitieren könnten.

Als gegnerische Interessengruppe wird der Wirtschaftsdachverband ‚economiesuisse' betrachtet. ‚Economiesuisse' vertritt über 100'000 Schweizer Unternehmen und wird als aussagekräftiger Interessenvertreter der Wirtschaft bezeichnet. Als vehemente Gegnerin der Petition <Recht ohne Grenzen> und Vertreterin der Wirtschaft eignet sie sich besonders gut, um die gegnerische Meinung zu einer ausgebauten staatlichen Schutzpflicht analysieren zu können.[220] ‚Economiesuisse' ist ebenfalls eine relevante Akteurin, da sie von der aktuellen Situation profitiert und im Falle einer strengeren Politik im Bereich Unternehmen und Menschenrechte negativ betroffen wäre.

8.2.1. Zivilgesellschaft: Komitee der Kampagne <Recht ohne Grenzen>

Die Initianten der Kampagne <Recht ohne Grenzen> stellen fest, dass die Selbstregulierung der Unternehmen nicht genügt, um Menschenrechte ausreichend zu schützen. So seien freiwillige Massnahmen zur sozialen Verantwortung von Unternehmen zu wenig wirksam, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern. Die Kampagne will deshalb die Selbstregulierung mit rechtsverbindlichen Normen weiterentwickeln. Deshalb fordert sie den Bundesrat und das Parlament auf, rechtliche Massnahmen zu ergreifen, damit Schweizer Konzerne die Menschenrechte weltweit respektieren müssen.[221] Die Kampagne verlangt einerseits, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, damit Schweizer Konzerne für ihre Tätigkeiten, ihre Tochterfirmen und Zulieferer vorsorglich Massnahmen (Sorgfaltspflicht) treffen müssen, um hier und anderswo Menschenrechtsverletzungen und Umweltvergehen zu verhindern und anderseits damit Personen, die durch die Tätigkeiten von Schweizer Konzernen, ihren Tochterfirmen und Zulieferern Schaden erleiden, in der Schweiz Klage einreichen und Wiedergutmachung verlangen können.[222] Die Initianten stellen fest, dass international tätige Unternehmen heute nicht verpflichtet sind, Menschenrechte zu respektieren. Sie bezeichnen die heutigen gesetzlichen Bestimmungen sogar als Förderung der ‚Nicht-Verantwortung' von Unternehmen. Opfer hätten in

---

[219] Recht ohne Grenze: Präventive Massnahmen könnten Menschenleben retten (14.06.2013), <http://www.rechtohnegrenzen.ch/de/> (besucht am 17.06.13).

[220] Economiesuisse: Über uns, < http://www.economiesuisse.ch/de/ueberuns/Seiten/default.aspx> (besucht am 14.06.20013).

[221] Recht ohne Grenzen: Forderungen.

[222] Petition <Recht ohne Grenzen>, <http://www.amnesty.ch/de/themen/wirtschaft-menschenrechte/recht-ohne-grenzen/dok/2012/frauentag-2012-8.-maerz-frauenrechte-und unternehmensverantwortung/petition-recht-ohen-grenzen-papierversionam> (17.06.2013).

der Regel keine wirklichen Möglichkeiten, Klage einzureichen und Wiedergutmachung zu fordern.[223]

Die Kampagne <Recht ohne Grenzen> verfolgt deshalb einerseits einen ***präventiven*** Ansatz, d.h. sollen Massnahmen ergriffen werden, damit Menschenrechtsverletzungen gar nicht erst erfolgen. Die Initianten der Kampagne schlagen vor, dass der Geschäftsleitung und dem Verwaltungsrat von TNU eine Sorgfaltspflicht auferlegt werden sollte. Die strategische und operative Führung des Unternehmens soll dafür besorgt sein, dass die Menschenrechte ihrer Angestellten und der lokalen Bevölkerung respektiert und eingehalten werden. Mit diesem präventiven Vorgehen können potenzielle Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstösse im Ansatz erkannt und vermieden werden. Wenn ein Schweizer Konzern die Mehrheit einer Firma im Ausland besitzt oder einen beträchtlichen Teil des Umsatzes einer Zulieferfirma generiert, kontrolliert er *de facto* den Geschäftsgang dieser Unternehmen. Folglich kann der Konzern direkt oder indirekt Einfluss auf die strategischen und wirtschaftlichen Entscheide ausländischer Unternehmen nehmen. Die Initianten fordern, dass Schweizer Konzerne mit derselben entschiedenen Haltung gegenüber ihren ausländischen Geschäftspartnern auftreten sollen, wenn es um einen verbesserten Schutz der Umwelt und der Menschenrechte geht. Deshalb betrachten sie die rechtsverbindliche Sorgfaltspflicht als juristisches Pendant zur wirtschaftlichen Realität. Die Unterstützer der Kampagne <Recht ohne Grenzen> sind überzeugt, dass die gesetzliche Verankerung einer Sorgfaltspflicht Menschenrechtsverletzungen verhindern kann.[224]

Die zweite zentrale Forderung basiert auf einem ***kurativen*** Ansatz: Wenn eine Menschenrechtsverletzung trotz allen präventiven Massnahmen dennoch erfolgt ist, sollen die Opfer besseren Zugang zu einer unabhängigen Justiz haben. Der Zugang zu einer unabhängigen und neutralen Justiz setzt notwendigerweise auch die Aufhebung von Hürden, wie sie aktuell in der Schweizerischen Straf- und Zivilprozessordnung festgeschrieben sind, voraus. So kritisieren die Befürworter der Kampagne, dass die heutigen gesetzlichen Bestimmungen es den Opfern von Menschenrechtsverletzungen praktisch unmöglich macht, ihr Recht in der Schweiz, im Sitzstaat des verantwortlichen Mutterkonzerns, einzufordern. Hohe Prozesskosten sowie das verlangte Fachwissen, um eine Klage bei Menschenrechtsverletzungen einreichen zu können, stellen für Opfer eine praktisch unüberwindbare Hürde dar, insbesondere für betroffene Personen aus Entwicklungsländern, welche oftmals benachteiligten Gruppen angehören. Für diese

[223] Recht ohne Grenzen: Forderungen.
[224] Recht ohne Grenzen: Forderungen.

Menschen sei es kaum realistisch, einen langen und teuren Prozess in der Schweiz zu führen. Die Möglichkeit einer Sammelklage könne hier helfen. Zudem fehlt es in der Schweizerischen Zivilprozessordnung an einem Beweiserhebungsverfahren, mit dem ein Unternehmen dazu verpflichtet werden kann, interne Dokumente offenzulegen, die für die Untersuchung eines Tathergangs und die Beurteilung eines Streitfalls wichtig sind. <Recht ohne Grenzen> fordert zudem die Abschaffung der juristischen Trennung von Mutter- und Tochtergesellschaft, mit dem Ziel, dass Mutterkonzerne gegenüber ihren Tochterunternehmen, Joint-Venture und Zulieferer eine Sorgfaltspflicht wahrnehmen müssen, um sicherzustellen, dass die Menschenrechte beachtet werden.[225]

8.2.2. Wirtschaftssystem: Dachverband für Wirtschaft ‚economiesuisse'

Gemäss dem Dachverband für Wirtschaft zeige die Erfahrung klar, dass freiwillige Standards zielführender sind als neue verbindliche Rechtsvorschriften. Aus Sicht der Wirtschaft schiesse die Petition an ihrem eigentlichen Ziel vorbei. Er beschreibt den Versuch, neue Rechtsvorschriften einzuführen als verfehlten Ansatz. So würden neue Vorschriften nur zu extraterritorialen Konflikten führen. ‚Economiesuisse' betrachtet die mit der Petition geforderte zwingende Durchsetzung einer umfassenden Unternehmensverantwortung als Nichtbeachtung lokaler Gesetzgebungen. Der Dachverband für Wirtschaft beschreibt die Petition sogar als unnötig und irreführend. Aktuell stünden die geltenden internationalen Instrumente im Vordergrund und Schweizer Konzerne würden keineswegs in einem rechtsfreien Raum agieren. „Mit ihren zahlreichen Arbeitsplätzen mit oft besseren Bedingungen tragen sie gerade in Schwellen- und Entwicklungsländern zu einer konkreten Verbesserung der Lebensumstände für sehr viele Menschen bei."[226] Dennoch unterstützt ‚economiesuisse' grundsätzlich den Dialog zwischen der Wirtschaft und den Interessenverbänden von Menschenrechten und Umweltschutz, hebt jedoch hervor, dass die, in der Wirtschaft bereits bestehenden internationalen Instrumente ausreichen. So bestehe aktuell das *UN Global Compact Network Switzerland*, welches alle Schweizer Unternehmen zusammenfasst, welche sich dem UN Global Compact verpflichtet haben. Bezüglich der Ruggie-Prinzipien, welche im Rahmen der staatlichen Schutzpflichten einen Mix von freiwilligen und verbindlichen Massnahmen empfiehlt, begrüsst ‚economiesuisse' eine weitergehende Diskussion, hält jedoch fest, dass vor der Erarbeitung einer Umsetzungsstrategie zum Rahmenwerk von Professor Ruggie Klarheit über das Verständnis und die effektiv bestehenden Schutzlücken geschaffen werden müsse.[227]

---

[225] Recht ohne Grenzen: Forderungen.
[226] Economiesuisse: <Recht ohne Grenzen> benachteiligt unsere Unternehmen.
[227] Economiesuisse: Wirtschaft führt offenen Dialog über <Recht ohne Grenzen>.

Der Dachverband empfiehlt den Weg der freiwilligen Standards wie bisher weiterzugehen, damit Rechtskonflikte vermieden werden können. Ein freiwilliges System könne flexibler auf die unterschiedlichen Rechtssysteme eingehen. Es schaffe darüber hinaus eine Kultur des Gesprächs und des Vertrauens.[228] ‚Economiesuisse' kritisiert, dass mit der Regulierung von Unternehmen bzw. mit einem ausgebauten Klagerecht der Fokus auf die juristische Auseinandersetzung gelegt werde und dadurch den notwendigen Dialog behindere. Die auf Klagemöglichkeiten ausgerichtete Petition könne kontraproduktiv wirken[229] und schade damit gar ihrem eigenen Anliegen.[230]

8.3. Öffentliche Akteure

Der Bund ist ein wichtiger politischer Akteur. Im Folgenden wird untersucht, was die Meinung der Regierung, d.h. des Bundesrats und Verwaltung zur Petition <Recht ohne Grenzen> ist und wie das Parlament eine verstärkte Einflussnahme des Staates auf die Unternehmensverantwortung von im Ausland agierenden Schweizer TNU beurteilt. Öffentliche Akteure sind grundsätzlich relevante Akteure, da sie für den Prozess und die Umsetzung einer Politik verantwortlich sind und somit immer durch ein gesellschaftliches Problem bzw. durch eine Politik betroffen sind.

8.3.1. Exekutive

Die Exekutive ist die ausführende Gewalt des Staates und ist prinzipiell für die Vollziehung der Gesetze verantwortlich. Sie setzt sich in der Schweiz aus der Regierung (Bundesrat) und der öffentlichen Verwaltung zusammen.

Bundesrat

Der Bundesrat nahm in einem Brief adressiert an die Initianten der Kampagne <Recht ohne Grenzen> Stellung zu den, in der Petition enthaltenen Forderungen. Er hebt hervor, dass sich die Schweiz traditionsgemäss für die Einhaltung der Menschenrechte einsetze, was auch in Bezug auf die Auslandtätigkeit von Schweizer TNU gelte. So sei der Bundesrat bereit über die Sorgfaltspflicht und die Verantwortung von TNU zu diskutieren.

Die Schweiz habe insbesondere den UN-Sondergesandten *John Ruggie* bei der Ausarbeitung der UN-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte unterstützt.[231] Basierend auf diesen

[228] Economiesuisse: <Recht ohne Grenzen> benachteiligt unsere Unternehmen.
[229] Economiesuisse: Wirtschaft führt offenen Dialog über <Recht ohne Grenzen>.
[230] Economiesuisse: <Recht ohne Grenzen> benachteiligt unsere Unternehmen.
[231] Vgl. *Ruggie.*

Grundsätzen erwartet der Bundesrat, dass Unternehmen mit Sitz in der Schweiz ihre Verantwortung wahrnehmen und die Menschenrechte achten.

Der Bundesrat vertritt die Ansicht, dass die Stärkung einer Sorgfaltspflicht der Unternehmen durchaus dazu beitragen könne, das Risiko von Menschenrechtsverletzungen zu minimieren bzw. Verletzungen zu verhindern. Zusätzlich könne ein verantwortungsvolles Verhalten von Schweizer Unternehmen in Bezug auf die Menschenrechte zu einer positiven Wahrnehmung des Wirtschaftsstandortes Schweiz seitens der Öffentlichkeit führen.[232]

Öffentliche Verwaltung

Das EDA, EFD und WBF verfassten im Rahmen der interdepartementalen Arbeitsgruppe ‚Rohstoffe' einen Grundlagenbericht bezüglich der Rohstoffbranche in der Schweiz. Dieser Bericht setzt sich auch mit der Thematik der Unternehmensverantwortung und der Verantwortung des Staates bei Menschenrechtsverletzungen durch TNU auseinander.

Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass im Bereich des Rohstoffabbaus den rohstoffexportierenden Gaststaaten, den Sitzstaaten von Rohstoffunternehmen sowie den Unternehmen selbst eine besondere Verantwortung unter anderem in Bezug auf die Menschenrechte zukommt. Es müsse jedoch im Bereich der Verantwortung zwischen den verschiedenen Akteuren unterschieden werden. Die Hauptverantwortung bei der Durchsetzung der Gesetzgebung und der Standards liege bei den Gaststaaten. Jedoch wachse die Einsicht, dass aufgrund der Globalisierung auch andere Akteure ihre Verantwortung wahrnehmen müssten. Insbesondere wenn Gaststaaten betroffen sind, deren staatliche Kapazitäten nicht ausreichen, um den Menschenrechtsschutz zu gewährleisten, käme den TNU eine besondere Verantwortung zu die Menschenrechte zu respektieren. Mit den *Ruggie-Principles* sei erstmals ein internationaler Referenzrahmen geschaffen worden, der die Verantwortlichkeit der Staaten und der Unternehmen definiert.[233]

Die Schweiz erwarte von TNU, dass diese die gesetzlichen Bestimmungen des In- und Auslands einhalten und im Rahmen der verantwortungsvollen Unternehmensführung (Corporate Social Responsibility, CSR)[234] agieren.[235] Rechtliche Schritte gegen schweizerische Mutterkonzerne für Menschenrechtsverletzungen durch Tochterunternehmen oder Zulieferer

---

[232] *Burkhalter/ Schneider-Ammann.*
[233] EDA, Grundlagenbericht 34 f.
[234] CSR in der Schweiz: vgl.< http://www.seco.admin.ch/themen/00645/04008/index.html?lang=de> (besucht 21.06.2013).
[235] EDA, Grundlagenbericht 37.

seien unter bestimmten Voraussetzungen möglich.[236] Der Bund unternehme viel zur Gewährleistung eines integren Wirtschaftsstandortes Schweiz. Insbesondere wird das Reputationsrisiko für die einzelnen Unternehmen sowie für die Schweiz sehr ernst genommen.[237] Des Weiteren enthält der Grundlagenbericht Empfehlungen, mit welchen das Engagement der Schweiz im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte verstärkt werden könne. Die Schweiz solle primär multinationale Standards umsetzen. Bei der Einführung von Regulierungen sei darauf zu achten, dass diese multilateral abgestimmt sind, um die Schweizer Unternehmen gegenüber ausländischen Unternehmen nicht zu benachteiligen. Auf internationaler Ebene müsse sich die Schweiz für weltweit gleiche Regulierungsstandards einsetzen. Im Bereich der Unternehmensverantwortung sei es empfehlenswert, dass die Schweiz ihr Engagement zur Förderung von CSR weiterführe und den Dialog zwischen Staat und Wirtschaft im Rahmen der *Ruggie-Principles* intensiviere. Die Schweiz solle sich für eine Sorgfaltspflicht der Unternehmen bzw. für eine Unternehmensverantwortung einsetzen. Zudem werde im Rahmen eines rechtsvergleichenden Berichts (12.3980 Po. APK-N) geprüft werden, ob im Vergleich zum internationalen Umfeld die Schweizerische Gesetzgebung angepasst werden müsste.[238]

8.3.2. Legislative

Die Legislative ist die gesetzgebende Gewalt des Staates. In der Schweiz, als direkte Demokratie, setzt sich die Legislative aus dem Parlament und dem Volk zusammen. Das Parlament teilt sich wiederum in den Nationalrat und den Ständerat auf. Die Petition <Recht ohne Grenzen> wurde vom Parlament geprüft. Im Oktober 2012 beschäftigte sich erstmals die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates (APK-N) mit dem Anliegen. Anschliessend beriet sich im Mai 2013 die Aussenpolitische Kommission des Ständerates (APK-S) zur Petition.

Aussenpolitische Kommission des Nationalrates

Die Mehrheit der APK-N vertritt die Meinung, dass die soziale Verantwortung von TNU nicht nur ein schweizerisches Anliegen ist und die Einhaltung der Menschenrechte durch die Konzerne deshalb auf multilateraler Ebene in internationalen Organisationen gefördert werden sollte. Gesetze mit extraterritorialer Wirkung bezeichnet sie jedoch als ungeeignetes Mittel, um Menschenrechte zu schützten. Solche Gesetze würden eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten darstellen und gleichzeitig zu einer Überforderung der Schweizer Gerichte führen. Auch ist die Mehrheit überzeugt, dass sich mit freiwilligen

[236] EDA, Grundlagenbericht 39.
[237] EDA, Grundlagenbericht 42.
[238] EDA, Grundlagenbericht 44 f.

Massnahmen innert kürzerer Zeit höhere Ziele erreichen lassen und zusätzlich der Wettbewerbsvorteil bewahrt werden könne. Zudem stellt sie fest, dass das geltende Schweizer Recht den Forderungen der Petition schon heute teilweise gerecht wird. Zudem würden in der Schweiz niedergelassene TNU schon heute kontrolliert, weshalb neue zwingende Regelungen keine Besserung brächten. Die Mehrheit der APK-N bezeichnet den pragmatischen und in ihren Augen wirksameren Ansatz, die Rechtsstaatlichkeit in den Ländern zu stärken, wo die TNU tätig sind, als zielführender. Die Umsetzung der Petition könnte gemäss überwiegender Meinung zur Folge haben, dass international tätige Schweizer Unternehmen ihren Sitz ins Ausland verlegen, um gegenüber ihren ausländischen Konkurrenten keine Nachteile zu haben.

Die Minderheit der APK-N hebt das Engagement der Schweiz für die Menschenrechte hervor und verweist auf die schweizerische Bundesverfassung, welche zur Achtung der Menschenrechte, Förderung der Demokratie und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen aufruft. Sie vertritt deshalb die Meinung, dass sich das Parlament dafür einsetzen müsse, dass Auslandsaktivitäten von Unternehmen mit Sitz in der Schweiz verfassungskonform sind. Die freiwilligen Massnahmen und der Dialog zwischen Staat und TNU seien lobenswert, aber dennoch unzureichend. Sie verweist zudem auf die 135‘000 Unterschriften, die die Petition erhalten hatte und damit darauf, dass der Schutz der Menschenrechte ein wichtiges Anliegen der Bevölkerung sei. Diese Tatsache mache es für das Parlament umso wichtiger, die vorliegende Petition zu unterstützen. Des Weiteren hebt die Minderheit hervor, dass Menschenrechtverletzungen, welche im Ausland durch Schweizer Unternehmen begangen werden dem Ruf des Landes schaden könnten.

Schlussendlich beantragte die Kommission mit dreizehn zu acht Stimmen bei zwei Enthaltungen, der Petition keine Folge zu geben. Die Mehrheit der Kommission zeigte jedoch Verständnis für das Anliegen und beschlossen ein Postulat (Nr. 12.3980) einzureichen. Sie beauftragte den Bundesrat, dem Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung ein Mandat zur Erstellung eines rechtsvergleichenden Berichtes zu erteilen. Die Mehrheit der Kommission rechtfertigt das Einreichen eines Postulates damit, dass die Forderungen der Petenten zwar zu weit gehen würden, das angesprochene Thema aber komplex sei und deshalb eingehend geprüft werden sollte.[239]

---

[239] Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats zu: Nr. 12.2042 (Petition Recht ohne Grenzen, c/o Alliance Sud. Recht ohne Grenzen. Klare Regeln für Schweizer Konzerne. Weltweit) (30. Oktober 2012), <http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2012/d_bericht_n_k4_0_20122042_0_20121030.htm#2> (besucht am 17.06.13).

Aussenpolitische Kommission des Ständerates

Die Komission bestätigt, dass die Frage der sozialen Verantwortung für Menschenrechtsverstösse, welche durch in der Schweiz ansässige TNU im Ausland begangen werden, die Schweizer Bevölkerung beschäftigt. Diese Tatsache sei insbesondere anhand der 135‘000 Unterschriften für diese Petition festzustellen. Auch die Kommission lässt dieser Thematik grosse Bedeutung zu kommen und betont, dass TNU Menschenrechte in ihrem eigenen Interesse, aber auch im Interesse der Schweiz einhalten müssen.

Die Kommissionsmehrheit vertritt jedoch- wie die Mehrheit der APK-N- die Meinung, dass das aktuell geltende Schweizer Recht den Petitionsforderungen bereits genüge. So werden in der Schweiz niedergelassene TNU bereits heute kontrolliert und gemäss internationalem Privatrecht ist es bereits jetzt möglich, dass ausländische Personen gegen in der Schweiz ansässige Unternehmen vorgehen können. Zudem sei die Frage der sozialen Verantwortung multinationaler Unternehmen im Bereich der Menschenrechte kein rein schweizerisches Anliegen, sondern werde innerhalb der internationalen Organisationen ausführlich behandelt.

Die Minderheit der Kommission ist jedoch der Auffassung, dass es angesichts der zahlreichen in der Schweiz ansässigen TNU, Personen, die in Ländern ohne funktionierendes Rechtssystem leben, leichter gemacht werden muss, im Fall von Menschenrechtsverletzungen im Ausland durch Schweizer TNU, den Schweizer Rechtsweg zu beschreiten. Sie stellt zudem fest, dass Unternehmen, die bereits heute den vom Bund empfohlene Weg der Selbstregulierung gehen, keine Bedenken vor neuen rechtlichen Bestimmungen über die soziale Verantwortung haben müssen. Dennoch beantragt die Kommission mit 7 zu 5 Stimmen, der Petition keine Folge zu geben. Die Kommissionsminderheit verlangt die Petition an die Kommission zurückzuweisen, mit dem Auftrag, eine Initiative oder einen Vorstoss im Sinne der Petition auszuarbeiten.[240]

8.4. Fazit

Um feststellen zu können, ob extraterritoriale Menschenrechtsverletzungen durch TNU mit Sitz in der Schweiz überhaupt ein gesellschaftliches Problem darstellen und welche Politiken bzw. Strategien zur Lösung dieses Problems vorliegen, wurden in einem ersten Schritt die relevanten Akteure identifiziert und in einem zweiten Schritt wurden deren Sicht auf diese Thematik

[240] Bericht der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats zu: Nr.12.2042 (Petition Recht ohne Grenzen, c/o Alliance Sud. Klare Regeln für Schweizer Konzerne. Weltweit) (14.05.2013), <http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2012/d_bericht_s_k17_0_20122042_0_20130514.htm> (besucht am 17.06.2013).

analysiert. Im Rahmen dieser Arbeit konnten nicht alle relevanten Akteure betrachtet werden. Somit beschränkte sich die Untersuchung auf die drei prominentesten Akteure, welche einerseits das Komitee der Kampagne <Recht ohne Grenzen> ist, das als privater Akteur, Vertreter der Zivilgesellschaft und insbesondere des Menschenrechtsschutzes auftritt, anderseits ebenfalls als privater Akteur und Vertreter der Wirtschaft der Dachverband für Wirtschaft economiesuisse. Als dritter wichtiger Akteure wurde der Bund bzw. zwei seiner Einheiten (Legislative und Exekutive) als öffentliche Akteure in die Analyse aufgenommen.

Die Tatsache, dass Menschenrechtsverletzungen durch TNU im Ausland erfolgen, kann durchaus als gesellschaftliches Problem bezeichnet werden. Alle analysierten Akteure lassen dies erkennen. Das Komitee <Recht ohne Grenzen> hat diese Problematik in eine Petition übertragen, welche durch die Bevölkerung breit unterstützt wurde. Auch ‚economiesuisse' sieht die Notwendigkeit bezüglich dieser Thematik etwas zu unternehmen und unterstützt den Dialog im Bereich Menschenrechte und Wirtschaft. Auch der Bundesrat, das Parlament sowie die Verwaltung stellen fest, dass extraterritoriale Menschenrechtsverletzungen durch TNU mit Sitz in der Schweiz ein öffentliches Problem darstellen, das es zu lösen gilt.

In der Art der Politik, d.h. die Art und Weise wie eine Lösung für dieses Problem aussehen sollte, gehen die Meinungen der Akteure jedoch weit auseinander. Economiesuisse wehrt sich gegen jegliche strengere Auflagen, welche die Wirtschaft bzw. die Unternehmen betreffen würden. Er unterstützt den Dialog mit den Unternehmen und Massnahmen, die wie bisher freiwillig durch die Unternehmen umgesetzt werden konnten. Das Komitee <Recht ohne Grenzen> verlangt im Gegenteil eine stärkere staatliche Regulierung dieser Unternehmen, um einen besseren Menschenrechtsschutz zu gewährleisten. Der Bundesrat vertritt die Ansicht, dass eine Stärkung der Sorgfaltspflicht der Unternehmen durchaus zu einem verbesserten Menschenrechtsschutz führen kann. Konkrete Lösungsvorschläge macht er jedoch nicht. Die Verwaltung äusserte sich im Rohstoffbericht zu dieser Thematik. Sie sieht die Hauptverantwortung Menschenrechtsverletzungen zu verhindern primär bei den Gaststaaten und an zweiter Stelle bei den TNU selbst. Die Verantwortung der Sitzstaaten wird jedoch nur am Rande thematisiert. Jedoch müsse die Schweiz das Reputationsrisiko als Sitzstaat vieler TNU ernst nehmen und ihre Bemühungen im Bereich Menschenrechte und Unternehmen verstärken. Bei Einführung stärkerer Regulierungen sei jedoch darauf zu achten, dass diese nicht strenger seien als in anderen Staaten, damit der Wettbewerbsvorteil nicht verloren gehe. Auf internationaler Ebene solle sich die Schweiz zudem für eine stärkere Unternehmensverantwortung einsetzen. Das Parlament hingegen ist geteilter Meinung. Die Mehrheit der APK-N und der APK-S stellen fest,

dass die Forderungen der Petition mit den heutigen rechtlichen Möglichkeiten teilweise schon erfüllt sind. Schon heute könnten ausländische Personen gegen Schweizer Unternehmen in der Schweiz vorgehen. Das Problem, dass TNU Menschenrechte verletzen, sei zudem ein internationales und bedürfe multilateraler Lösungen. Gesetze mit extraterritorialer Wirkung beurteilen sie als ungeeignet, um einen besseren Menschenrechtsschutz zu fördern. Vielmehr empfehlen sie, dass die Einhaltung der Menschenrechte auf internationaler Ebene gefördert werden und die Rechtsstaatlichkeit in den einzelnen Ländern gestärkt werden solle. Zudem werde mit freiwilligen Massnahmen mehr erreicht. Strengere Regulierungen hätten nur zur Folge, dass die Unternehmen ins Ausland abwandern. Die Minderheit der APK-N sowie der APK-S betrachten die freiwilligen Massnahmen und den Dialog mit den Unternehmen nicht als ausreichend, um die Menschenrechte erfolgreich zu schützen. Sie heben hervor, dass die Petition <Recht ohne Grenzen> einen starken Rückhalt in der Bevölkerung geniesse und sich der Bund umso mehr um eine bessere Lösung des Problems kümmern müsse. Der bisherige Weg mit freiwilligen Massnahmen habe nicht ausgereicht. Der Bund müsse dafür sorgen, dass Schweizer Unternehmen auch im Ausland die Menschenrechte beachten. Angesichts der vielen TNU in der Schweiz, sollte den ausländischen Opfern von Menschenrechtsverletzungen ein erleichterter Zugang zur Schweizer Justiz ermöglicht werden. Zudem sei eine stärkere Regulierung und strengere Gesetze für all die Unternehmen unproblematisch, welche bereits heute die freiwilligen Standards anwenden.

Ausblick

Der Bundesrat hat gemäss dem Postulat der APK-N 12.3980 über die Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen eine rechtsvergleichende Studie in Auftrag gegeben.[241] Auf Anfrage bestätigte das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung, dass sie aktuell diesen Auftrag bearbeiten und voraussichtlich Ende 2013 die Studie abgeschlossen haben werden.[242] Zudem wird der Bundesrat gemäss dem nationalrätlichen Postulat von Graffenried 12.3503
(„Eine *Ruggie*- Strategie für die Schweiz“) bis im Dezember 2015 der Schweizerischen Bundesversammlung einen Bericht über die Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte vorlegen.[243]

[241] *Burkhalter/ Schneider-Ammann.*
[242] E-Mail vgl. Anhang 4.
[243] *Burkhalter/ Schneider-Ammann.*

9. Schlussfolgerungen

Das Ziel dieser Arbeit war es, Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die menschenrechtliche Schutzlücke geschlossen werden kann, welche auftritt, wenn transnationale Unternehmen im Ausland Menschenrechte verletzen und die Gaststaaten nicht fähig oder nicht gewillt sind, die Opfer zu schützen. Es wurde die Idee postuliert, dass in diesem Falle die Sitzstaaten, welche oftmals wohlhabende westliche Staaten sind, ihre internationale Verantwortung wahrnehmen sollten, um die Menschenrechte im Ausland zu schützen, da sie die Möglichkeit und Mittel haben, um TNU zu regulieren und zur Rechenschaft zu ziehen.

Um die rechtliche sowie politische Umsetzbarkeit dieser Idee zu prüfen, wurde eine Reihe von Fragstellungen formuliert. Zuerst wurde überprüft, ob die Sitzstaaten überhaupt völkerrechtlich zur Ausübung von extraterritorialen Schutzpflichten verpflichtet sind. Es konnte festgestellt werden, dass dies der Fall ist, wenn es darum geht, international anerkannte Verbrechen zu bekämpfen, wenn der Staat effektive Kontrolle über ein Gebiet oder über eine Situation ausserhalb seiner Staatsgrenzen hat oder wenn die Quelle der Menschenrechtsverletzung im Territorium des Sitzstaates liegt und der Staat die Möglichkeit hat, diese Verletzung innerstaatlich zu verhindern.

In einem weiteren Schritt wurde die Situation betrachtet, in welcher der Sitzstaat nicht völkerrechtlich verpflichtet ist, Menschenrechte ausserhalb seines Territoriums zu schützen, diese Verantwortung jedoch freiwillig wahrnehmen möchte. Eine freiwillige Wahrnehmung extraterritorialer Schutzpflichten ist innerhalb eines bestimmten Rahmens mit dem Völkerrecht vereinbar. Sofern ein anerkannter Anknüpfungspunkt zum Sitzstaat besteht, ist die Ausübung extraterritorialer Rechtssetzung und Rechtsprechung zulässig. So ist extraterritoriale Rechtssetzung, welche zum Ziel hat, TNU zu verpflichten auch im Ausland die Menschenrechte zu achten, mit dem Völkerrecht konform. Typischerweise wird die Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion so aussehen, dass der Heimatstaat des Mutterkonzerns versucht, das Verhalten des Konzerns selbst oder der Unternehmen unter der Kontrolle des Konzerns zu regulieren. Diese Art von extraterritorialer Jurisdiktion kann mit dem aktiven Personalitätsprinzip gerechtfertigt werden, insbesondere wenn sie die Regulierung von Mutterkonzernen betrifft. Zudem konnten neben der Zulässigkeit der Ausübung extraterritorialer Jurisdiktion aufgrund eines Anknüpfungspunktes noch zwei weitere Argumentationswege aufgezeigt werden, welche es erlauben würden, Menschenrechte ausserhalb des eigenen Staatsgebietes zu schützen. Eine Theorie ist, dass nicht ein Anknüpfungspunkt im engeren Sinne vorliegen muss, sondern dass es

ausreicht, wenn eine Verknüpfung zwischen dem Sitzstaat und der Menschenrechtsverletzung vorliegt. Da eine Menschenrechtsverletzung als internationale Angelegenheit betrachtet wird, ist es gemäss dieser Theorie grundsätzlich immer möglich, eine ausreichende Verknüpfung herzustellen. Die andere Theorie geht noch weiter, und lässt den Schutz der Menschenrechte im extraterritorialen Bereich immer zu, wenn nicht die Grenzen des internationalen Rechts überschritten werden, sprich das Interventionsverbot und das Gebot der territorialen Integrität. Da das Interventionsverbot erst dann verletzt ist, wenn mit Zwang auf innere Angelegenheiten eines Staates Einfluss genommen wird, kann beispielsweise die innerstaatliche Regulierung von TNU nie als Verstoss gegen das Interventionsverbot qualifiziert werden. Somit ist die freiwillige Ausübung extraterritorialer Schutzpflichten mit dem Völkerrecht vereinbar und es gibt verschiedene Möglichkeiten deren Zulässigkeit zu begründen.

Es ist jedoch zu beachten, dass die aufgezeigten Möglichkeiten teilweise rein theoretischen Charakters sind und in der aktuellen globalen Situation nicht umsetzbar sind, da nicht alle Staaten eine solche Erweiterung der Staatenpflichten mit der nationalen Politik vereinbaren könne oder werden. Zudem treten grundsätzliche Probleme auf, wie die Schwierigkeit, die Nationalität der Unternehmen zu bestimmen, da keine weltweit einheitliche Praxis dazu besteht. Auch können sich Unternehmen in der Praxis aufspalten, um so einer möglichen Haftung zu entgehen und die Vorschriften der Sitzstaaten können mit den Vorschriften des Gaststaates kollidieren. Das Lösen dieser und anderer wichtiger Problemstellungen übersteigt den Umfang dieser Arbeit. Es wäre jedoch interessant, diese im Rahmen weiterer wissenschaftlichen Arbeiten beantworten zu können.

Die Erkenntnisse, welche im ersten Teil der Untersuchung gewonnen werden konnten, wurden in einem zweiten Teil mit der rechtlichen sowie politischen Situation in der Schweiz verglichen. Die Schweiz als Sitzstaat vieler TNU ist besonders von der beschriebenen Problematik betroffen. Es wurde überprüft, ob die Schweiz aktuellen ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf die extraterritorialen Schutzpflichten nachkommt. Die Schweiz hat, ausser der oben beschriebenen völkerrechtlichen Verpflichtungen, grundsätzlich keine Pflicht Menschenrechte ausserhalb des Staatsgebietes zu schützen. Die innerstaatliche Durchsetzung der Menschenrechte muss jedoch einigen international definierten Minimalanforderungen genügen. So muss insbesondere die Möglichkeit bestehen, im Falle von Menschenrechtsverletzungen Klage gegen die Täter einreichen zu können. Gemäss den Ruggie-Principles sollte die Schweiz deshalb Wege finden, um ausländischen Opfern von Menschenrechtsverletzungen durch TNU

eine Möglichkeit zu bieten, gegen diese in der Schweiz Klage einreichen zu können, sofern die Opfer in ihrem eigenen Land keine menschenrechtskonforme Klage einreichen können.

Ob in der Schweiz die Möglichkeit besteht Klage gegen Schweizer Unternehmen, die im Ausland Menschenrechtsverletzungen begangen haben, einzureichen, wurde in einem weiteren Schritt überprüft. Im Falle, dass TNU mit Sitz in der Schweiz im Ausland Menschenrechtsverletzungen begehen, ist es im Rahmen des Privatrechtes möglich[244], dass die Opfer in der Schweiz Klage wegen unerlaubter Handlung einreichen können. Findet das Schweizer Recht Anwendung, so ist es nicht möglich direkt gegen das Unternehmen vorzugehen. Es kann jedoch mittels Geschäftsherrenhaftung gegen den Geschäftsherrn des Unternehmens vorgegangen werden. Zudem ist es möglich eine strafrechtliche Klage gegen TNU in der Schweiz einzureichen, wenn das Unternehmen den Sitz in der Schweiz hat.[245] Das Schweizerische Strafgesetzbuch kommt bei Auslandstaten jedoch nur zur Anwendung, wenn die Voraussetzungen gemäss Art.4 - 7 StGB erfüllt sind. Das StGB enthält mit Art.102 eine Norm, die es erlaubt, Unternehmen in Fällen mangelnder Organisation zur Rechenschaft zu ziehen. In Fällen von Menschenrechtsverletzungen durch TNU ist es denkbar, dass ein Unternehmen aufgrund mangelnder Organisation für die Tat haften muss. Abschliessend konnte festgestellt werden, dass die Schweiz durchaus die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, damit eine Klageeinreichung möglich ist. Sie erfüllt damit die Mindestanforderungen und erfüllt ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen. Wie schwierig es jedoch in der Realität ist eine solche Klage einzureichen und wie wenig Opfer sich überhaupt bewusst sind, dass ihnen diese Möglichkeit offen steht, erklärt die verschwindend geringe Anzahl von Versuchen TNU in der Schweiz zur Verantwortung zu ziehen. Um die Ruggie-Principles zu erfüllen, wäre es vorteilhaft, wenn die Schweiz zusätzliche Anstrengungen unternehmen würde, um den Zugang zu einer innerstaatlichen Beschwerdeinstanz zu erleichtern. Welche Verbesserungen konkret vorgenommen werden können, ist Gegenstand weiterer Studien in diesem Bereich.[246]

Ob extraterritoriale Menschenrechtsverletzungen durch TNU mit Sitz in der Schweiz überhaupt ein gesellschaftliches Problem darstellen und welche Politiken bzw. Strategien zur Lösung dieses Problems vorliegen, wurde in einem weiteren und letzten Schritt überprüft. Es wurde festgestellt, dass diese Problematik von allen untersuchten Akteuren durchaus als gesellschaftliches Problem beurteilt wird. Die vorgeschlagenen Lösungsansätze fallen jedoch sehr unterschiedlich aus.

[244] Art.129 IPRG i.V.m. Art.5 Abs.1 LugÜ.
[245] Art. 36 Abs.2 StPO.
[246] Vgl. bspw. dazu *Lopez/Heri.*

Mehrheitlich wurde das Problem anerkannt, die aktuellen gesetzlichen Grundlagen sowie die getroffenen Massnahmen jedoch als ausreichend erachtet. Von Seiten des Bundes wurde eine Stärkung der Sorgfaltspflicht der Unternehmen als Möglichkeit gesehen, den internationalen Menschenrechtsschutz zusätzlich zu verbessern. Diese Massnahme solle jedoch nicht auf rein nationaler sondern auf internationaler Ebene eingeführt werden, um den Wirtschaftsstandort Schweiz nicht zu schwächen. Eine Minderheit der Akteure kritisierte jedoch, dass der bisherige Weg mit freiwilligen Massnahmen nicht ausgereicht habe und dass angesichts der vielen TNU in der Schweiz ausländischen Opfern von Menschenrechtsverletzungen ein erleichterter Zugang zur Schweizer Justiz ermöglicht werden sollte.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass sich die gefundenen rechtlichen Erkenntnisse, dass die Schweiz ihren internationalen Verpflichtungen im Bereich des Menschenrechtsschutzes bereits heute erfüllt, mit der Mehrheit der politischen Aussagen decken. Diese Tatsache sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Problematik, dass TNU ungestraft Menschenrechte verletzen, dennoch weiterhin bestehen bleibt. So sollten insbesondere wohlhabende Staaten wie die Schweiz, welche von TNU in grossem Masse profitieren, ihre internationale Verantwortung wahrnehmen, um einen weltweiten Menschenrechtsschutz zu fördern und zu gewährleisten. Auch wenn die Schweiz dazu rechtlich nicht verpflichtet ist, so besteht dennoch eine moralische Verantwortung, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, um Menschen weltweit vor Verletzungen zu schützen. Dies umso mehr, da der Menschenrechtsschutz zunehmend nicht nur als nationale Angelegenheit betrachtet wird, sondern vermehrt zu einer internationalen und globalen Aufgabe wird. Dass bereits heute durchaus vielfältigen Möglichkeiten bestehen, um zu einer Verbesserung der aktuellen Situation beizutragen, wurde im Rahmen dieser Arbeit aufgezeigt. So können Sitzstaaten mittels verstärkter Regulierung von transnational tätigen Unternehmen sowie durch das Schaffen eines erleichterten Zugangs zur nationalen Justiz eine enorme Verbesserung schaffen. Zusätzlich ist es denkbar, dass auf internationaler Ebene neue Instrument geschaffen werden, um TNU direkt für Menschenrechtsverletzungen haftbar zu machen oder das die extraterritorialen Staatenpflichten ausgebaut werden. Das Völkerrecht kann weder als Hindernis noch als Grenze bezeichnet werden, um Menschenrechte im Ausland zu schützen. Vielmehr ist es im Rahmen des internationalen Rechts möglich, wenn auch mehrheitlich auf freiwilliger Basis, Menschenrechte im extraterritorialen Bereich zu schützen. Letztlich hängt alles vom Willen der Staaten respektive der Wirtschaft und der Politiker ab, den Menschenrechten weltweit zu mehr Geltung zu verhelfen. Es braucht einen interdisziplinären Ansatz, um dieses globale Problem zu lösen, da mögliche Regulierungsvorschriften und Gesetzesänderung von der Wirtschaft und der

Politik akzeptiert werden müssen, um eine optimale Umsetzung sicher zu stellen. Dieser Problemlösungsprozess braucht Zeit, da nicht nur eine Disziplin oder ein Staat betroffen ist, sondern es viel mehr einer weltweiten Zusammenarbeit der Wirtschaft, der Politik und der Justiz bedarf, um die menschenrechtliche Schutzlücke schliessen zu können. Es liegt jedoch gleichfalls in den Händen eines jeden Staates Schritt einzuleiten, um einen Beitrag zu einem besseren Menschenrechtsschutz zu leisten.

Selbstständigkeitserklärung

Selbstständigkeitserklärung für die Masterarbeit

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Bern, 30.07.2013 Anaïs Robert

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit

„Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher im Bibliothekskatalog IDS Basel Bern, in der Fachbibliothek des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) sowie auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.“

Bern, 30.07.2013 Anaïs Robert

Literaturverzeichnis

Zitierweise: Wo nichts anderes angegeben, werden in der vorliegenden Arbeit Werke mit dem *Nachnamen* des Autors sowie Seitenzahl oder Randziffer (Rz) zitiert, in Fällen wo eine Zahl den Absatz markiert wird mit Ziffer (Ziff.) zitiert.

Literatur

Burkhalter Didier (EDA)/ *Schneider-Ammann* Johann N (WBF): briefliche Stellungnahme zur Petition <Recht ohne Grenzen> adressiert an <Recht ohne Grenzen> c/o Alliance Sud (Bern 20.02.2013). Siehe IX (Anhang 4).

Buntenbroich David: Menschenrechte und Unternehmen, in: Europäische Hochschulschriften Reihe II Rechtswissenschaften, Bd 4522 (Diss. Köln, Frankfurt am Main 2007).

Coomans Fons/ *Künnemann* Rolf: Cases and concepts on extraterritorial obligations in the area of economic, social and cultural rights (Cambridge et al. 2012).

Dröge Cordula: Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: von Bogdandy Armin/ Wolfrum Rüdiger (Hg), Beiträge zum ausländischen Recht und Völkerrecht, Bd. 159 (Diss. Heidelberg, Berlin et al. 2003).

Egli Patricia: Drittwirkung von Grundrechten (Diss. Zürich 2002).

Epiney Astrid/ *Scheyli* Martin : Umweltvölkerrecht (Bern 2000).

Grisel Guillaume: Application extraterritoriale du droit international des droits de l'homme (Diss. Lausanne, Basel 2010).

Herdegen Matthias: Völkerrecht (11. A. München 2012).

Hillemanns Caroline F.: Transnationale Unternehmen und Menschenrechte (Diss. Zürich 2004).

Hobe Stephan: Völkerrecht im Zeitalter der Globalisierung, in: Verein zur Förderung der Rechtswissenschaften (Hg.), Antrittsvorlesung vor der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln vom 04.05.1998 (Köln 1999).

Hörteiter Isabel: Die Vereinten Nationen und Wirtschaftsunternehmen – zwischen Kooperation und Kontrolle, in: von Schorlemer Sabine (Hg.): Dresdner Schriften zu Recht und Politik der Vereinten Nationen Bd 5 (Frankfurt am Main et al. 2007).

Kälin Walter/ *Epiney* Astrid/ *Caroni* Martina/ *Künzli* Jörg: Völkerrecht (3. A. Bern 2010).

Kälin Walter/ *Kiener* Regina: Grundrechte (Bern 2007).

Kälin Walter/ *Künzli* Jörg: Universeller Menschenrechtsschutz (2. A. Basel 2008).

*Kley-Strulle*r Andreas*:* Die Staatszugehörigkeit juristischer Personen, SZIER (2 /1991).

Knöpfel Peter*/ Laurre* Corinne*/ Varone* Frédéric*/ Hill* Michael: Public Policy Analysis (Bristol 2007) (zit. *Knöpfel/ Laurre/ Varone/ Hill).*

Kriesi Hanspeter: Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik (Frankfurt und New York 1980).

Künzli Jörg: Zwischen Rigidität und Flexibilität: Der Verpflichtungsgrad internationaler Menschenrechte, in: Schriften zum Völkerrecht Bd 144 (Diss. Bern, Berlin 2001).

Meng Werner: Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, in: Frowein Jochen/ Steinberger Helmut/ Wolfrum Rüdiger (Hg), Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht Bd 119 (Habil. Mainz, Berlin et al. 1994).

Peters Anne: Menschenrechte und Wirtschaft: Sind transnationale Unternehmen verpflichtet, (international) Menschenrechte zu respektieren und zu fördern?, in: Kirchschläger Peter G./ Kirchschläger Thomas/ Belliger Andréa/ Krieger David J. (Hg.), Menschenrechte und Wirtschaft Bd 2 (Bern 2005).

Schilling Theodor: Internationaler Menschenrechtsschutz (2. A. Tübingen 2010).

Schweisfurth Theodor: Völkerrecht (Tübingen 2006).

Skogly Sigrun: Beyond National Borders: States' Human Rights Obligation in International Cooperation (Antwerpen und Oxford 2006).

Sornarajah M: The international law of foreign investment (2. A. Cambridge 2004).

Folien

Relevante Folien in Anhang 1: Elsig Manfred: Einführung in die IB (HS20 und Anhang 2: Ingold Karin: Policy Analyse I (HS2012).

Elsig Manfred: Einführung in die internationalen Beziehungen (Foliensatz zur Vorlesung Einführung in die internationalen Beziehungen (Universität Bern HS 2012)).
Grundlagen der Folien: *Willetts* Peter: Transnational actors and international organizations in global politics (Chapter 20) in: Baylis John et al, The globalization of world politics
(Oxford und New York 2011) (zit. *Elsig* : Titel und Datum der Folieneinheit).

Ingold Karin: Policy Analyse I, Politikprozesse und Instrumente (Foliensatz zur Vorlesung Policy Analyse I (Universität Bern HS 2012)).
Grundlagen der Folien: *Knöpfel* Peter/ *Laurre* Corinne/ *Varone* Frédéric/ *Hill* Michael:
Public Policy Analysis (Bristol 2007) (zit. *Ingold*: Titel der Folieneinheit).

Internet

De Schutte Olivier: Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations (2006), <http://www.reports-and-materials.org/Olivier-de-Schutter-report-for-SRSG-re-extraterritorial-jurisdiction-Dec-2006.pdf> (besucht am 05.02.2013).

Economiesuisse: Wirtschaft führt offenen Dialog über <Recht ohne Grenzen> (28.09.2012), <http://www.economiesuisse.ch/de/themen/reg/regulatorisches/seiten/_detail.aspx?artID=WN_wirtschaftdialog_20120928> (besucht am 14.06.2013)
(zit. Economiesuisse: Wirtschaft führt offenen Dialog über <Recht ohne Grenzen>).

Economiesuisse: <Recht ohne Grenzen> benachteiligt unsere Unternehmen (31.10.2012), <http://www.economiesuisse.ch/de/themen/reg/regulatorisches/seiten/_detail.aspx?artID=WN_RoG_20121031> (besucht am 14.06.2013)
(zit. Economiesuisse: <Recht ohne Grenzen> benachteiligt unsere Unternehmen).

EDA, Für Frieden, Menschenrechte und Sicherheit (2012),
<http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/doc/publi/ppese.Par.0002.File.tmp/Fuer_Frieden,_Menschenrechte_und_Sicherheit_DE.pdf> (besucht am 06.02.2013)
(zit. EDA: Für Frieden, Menschenrechte und Sicherheit).
EDA, Grundlagenbericht Rohstoffe (27.03.2013),
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30133.pdf>
(besucht am 24.05.2013) (zit. EDA, Grundlagenbericht).

Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights (28.09.2011)
<http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Institutes/MaastrichtCentreForHumanRights/MaastrichtETOPrinciples.html> (besucht am 26.06.2013) (zit. Maastricht ETO principles).

Recht ohne Grenzen: Forderungen,
<http://www.rechtohnegrenzen.ch/de/kampagne/forderungen/> (besucht am 14.06.2013)
(zit. Recht ohne Grenzen: Forderungen).

Ruggie John, UN-Special Representative of the Secretary-General (2005-2011) on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises: Guiding principles on business and human rights (Genf und New York 2011) <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf> (besucht am 21.06.2013).

Weber Antje: Die rechtliche und politische Dimension von extraterritorialen Staatenpflichten bei Menschenrechtsverstößen durch transnationale Konzerne (2009), <http://www.humanrights-business.org/files/literaturbericht.pdf> (besucht am 05.02.2013).

Lopez Carlos/ *Heri* Simone B.: Switzerland's home state duty to protect against corporate abuse (2011), <http://www.amnesty.ch/de/themen/wirtschaft-menschenrechte/state_duty_to_protect> (besucht am 05.02.2013).

Anhang

Anhang 1: Elsig Manfred: Einführung in die IB (HS2012)

ncer trade regulation

8. Sitzung
Einführung in die Internationalen Beziehungen

9. November 2012

Transnationale Akteure

1

ncer trade regulation

2

ncer trade regulation

Übersicht

- Transnationale Akteure
- Private Akteure
- Zivilgesellschaft
- Multinationale Unternehmen
- Mischformen: neue Governance Typen

3

ncer trade regulation

Transnationale Akteure

- Soziale Interaktionen über Grenzen von Nationalstaaten hinweg
- Insbesondere zivilgesellschaftliche Bewegungen und multinationale Unternehmen

4

ncer trade regulation

Konzepte/Definitionen...

- Nicht-staatliche Akteure = private Akteure
- Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs)
- Internationale NGOs (INGO): Erster Hinweis in Resolution 288(X) ECOSOC (27. Februar 1950): "any international organization that is not founded by an international treaty".
- Not-for profit NGO (aber im Grunde genommen sind auch Unternehmungen (oder Verbände) NGOs…)

5

ncer trade regulation

Weitere Transnationale Private Akteure

- Sportorganisationen (z.B. IOC, FIFA)
- Religiöse Organisationen
- Philanthropische Organisationen (z.B. GATES, Rockefeller, Ford Foundation)
- Diaspora
- Terroristische Gruppierungen (Al-Quada)
- Private Militär- und Sicherheitsgruppen (Blackwater)

6

Zivilgesellschaft

- Soziale Bewegungen, *nonprofit* NGOs, transnationale Netzwerke

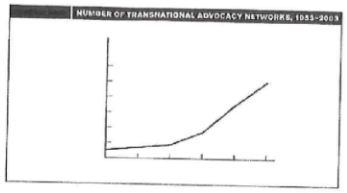
3 Charakteristika:

- Freiwillige Zusammenarbeit, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen
- Abgrenzung zur staatlichen Sphäre
- Abgrenzung zum Markt

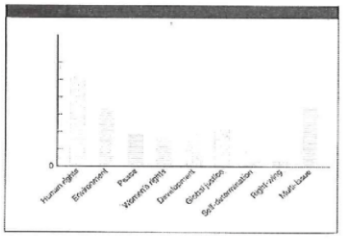
Zivilgesellschaft

- Zivil/Zivilisiert? (Link zur Demokratisierung...)
- Zivilgesellschaftliche Organisationen unterscheiden sich nach Form (zentral-dezentral), Grösse, Ressourcen (Netzwerke), Taktiken und Ziele
- Globale Zivilgesellschaft?
- 19.Jh (ICRC, Anti-Sklavenbewegung)

Zivilgesellschaft



Zivilgesellschaft



Zivilgesellschaft

- Wachstumsfaktoren:
  - Weltwirtschaftliche Integration
  - Ende des Kalten Kriegs
  - Fortschritte in ICT
- Auf der Suche nach sozialer Gerechtigkeit (z.B. Menschenrechte)
- Zunehmender politischer „Spielraum" für Aktivitäten
- Angebot: Montoring, Expertise, „Advokaten", Legitimationsspender

Zivilgesellschaft

- Einfluss?
- Indirekt: Macht der Ideen (Norm Zyklus) – Veränderung der Wahrnehmung über eigene Interessen
- Direkt: Namen und Shaming von Staaten, welche gegen die Normen verstossen (Reputationskosten)
- Nationale NGOs werden von transnationalen CSOs unterstützt…(z.B. Anti-Apartheid Bewegung)

Anhang 2: Ingold Karin: Policy Analyse I (HS2012)

Policy Analyse I
Politikprozesse und Instrumente
Akteure, Ressourcen und Machtverhältnisse

Prof. Dr. Karin Ingold, IPW, UniBE

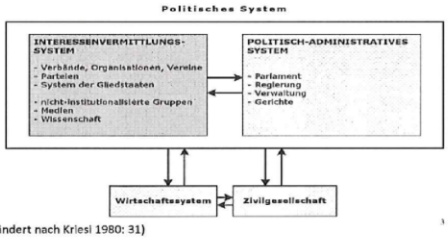
1

Inhalt

- Akteure im politischen System
- Drei Sichten auf Akteure
  - –Institutionalismus: top-down
  - – Prozess-orientiert: Akteure im Dreieck und Policy Zyklus
  - –Bottom-up: Beliefs, Interessen, Strategien…
- Illustriert an konkreten und aktuellen Beispielen

2

Akteure im politischen System



(verändert nach Kriesi 1980: 31)

3

Akteure des politisch-administrativen Systems

- Öffentliche Akteure
- Die Exekutive
- Die Legislative
- Die Judikative
  - →Entscheidungsträger; Vertreter des Volkes; Politische Parteien (in Regierung und Parlament)
  - →Entscheide durch Gesetze und Verordnungen
- Staatliche Verwaltung: Sachkompetenz; Einfluss auf Vorbereitung pol. Entscheidungen
- Gerichte: regeln Einzelfälle; präzisieren Auslegung von Gesetztestexten

4

Wirtschaft und Zivilgesellschaft

- Hauptsächlich private Akteure
- Im Gegensatz zu den öffentlichen im politisch-administrativen System
- Interessensgruppen, Interessensvertreter
  - – Verbände, Vereine, NGOs
- Experten
  - – Wissenschaft
  - – Medien

5

Wirtschaftssystem I

- Organisation nach aussen in
  - – Verbände
  - – Vereine
  - – Zünfte
- Organisation nach innen der
  - – Güter-
  - – Kapital-
  - – Finanz-
  - – und Arbeitsmärkte

6

Wirtschaftssystem II

- Beispiel Economiesuisse
  - Dachverband der Schweizer Wirtschaft
  - Mitglieder sind sowohl Banken, Versicherungen und Finanzinstitute, wie auch die Industrie

  →Zielkonflikte
  →Allgemein: Vertreter der Privatwirtschaft und nicht der Schweizer Volkswirtschaft

7

Wirtschaftssystem III

- Regulierung nach Liberalisierung
  - Sogenannte unabhängige Regulatoren

  - Telekom: ComCom
  - Wettbewerb: Weko
  - Finanzmarkt: Finma
  - Elektrizität: ElCom
  - Post: PostReg

8

Wettbewerbs-kommission

- Fusion Organge und Sunrise verboten
- Bundesrat überrascht
  - Tagesschau, 22.04.2010

9

Zivilgesellschaft

- Organisiert sich in
  - Verbänden
  - Gruppierungen
  - Vereinen
- Interessen und Werte
  - Sport
  - Religion
  - Beruf
  - Kultur
  - Etc.
- Nicht alle diese Organisationen stellen eine Verbindung zum polito-admin System her

10

03. Oktober 2011, Der Bund

Friedliche Demo für die Besserstellung der Sans-Papiers

Mehrere Tausend Personen forderten am Samstag in Bern ein Umdenken in der Ausländerpolitik.

Es war im wörtlichen Sinne ein bunter Haufen, der sich am Samstagnachmittag vor der Berner Reitschule versammelte. Unter dem Motto «Kein Mensch ist illegal» demonstrierten Menschen aller Hautschattierungen friedlich für eine rechtliche Besserstellung der schätzungsweise 90'000 Sans-Papiers in der Schweiz. Zur Kundgebung hatten im Vorfeld über 100 Organisationen aufgerufen.

11

Am Samstagnachmittag fand in Bern die gesamtschweizerische Grossdemo für die Sans-Papiers statt.
Bild: Marcel Bieri/Keystone

12

System der Interessenvermittlung

- Verbindung aus Anliegen und Interessen der Systeme
  - Wirtschaft
  - Zivilgesellschaft
  - Pol. Admin.
- Aktionen
  - Interessensvermittlung in Öffentlichkeit
  - Mitwirken bei Ausarbeitung von Gesetzen (Einflussnahme oder institutionell eingerichtete Teilnahme)

13

System der Interessensvermittlung II

- Mitwirken in diesem System wird v.a durch Organisationsstrukturen definiert
- Organisationen (da organisiert):
  - Verbände und Vereine (Wirtschaftssystem; Zivilgesellschaft)
  - Parteien (polit.admin System)
  - Gliedstaaten (Kantone/Bundesländer) vertreten regionale Interessen gegenüber dem zentralen politisch-administrativen System

14

System der Interessensvermittlung III

- Weitere Organisationen:
  - Nicht-institutionalisierte Gruppen
  - Treten punktuell auf; spontan, temporär
  - Meist aus Wirtschaft oder Zivilgesellschaft
  - Andere Organisationsformen: Streiks, Demonstrationen

15

Beispiel Protestbewegung Spanien

Frakfurter Allgemeine Zeitung, 21.07.2012

Die „Empörten" sind nicht verschwunden. Während ein verarmtes Land den nächsten Aktionen entgegensieht, sind zahlreiche Bücher über die spanische Protestbewegung erschienen, die das Phänomen des „15. Mai" zu deuten versuchen.

16

System der Interessensvermittlung IV

- Die Medien: zwei Dimensionen
  - Vermittlung der Interessen
  - Massgeblicher Einfluss, da Auswahl, welche Interessen publik gemacht werden

17

System der Interessensvermittlung V

- Die Rolle der Wissenschaft: sehr komplex
  - Bereitstellung von Daten
  - Kontaktiert für Abgabe von Expertenmeinungen → z.T manipuliert
  - Selten selbst aktiv (Ausnahmen)

18

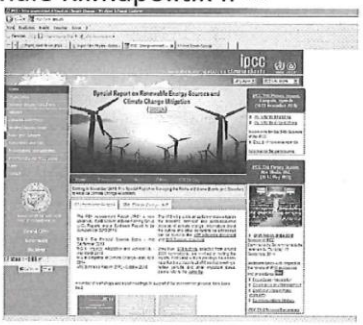
Internationale Klimapolitik

UNFCCC Executive Secretary Yvo de Boer (Indonesia, December 2007, www.unfccc.org):
- "This is a real breakthrough, a real opportunity for the international community to successfully fight climate change. "

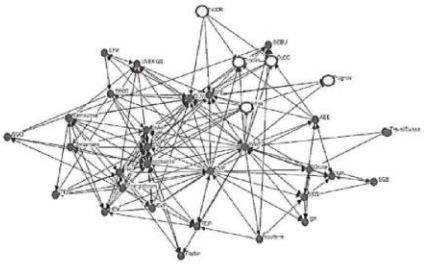
- "Parties have recognized the urgency of action on climate change and have now provided the political response to what scientists have been telling us is needed."

19

Internationale Klimapolitik II

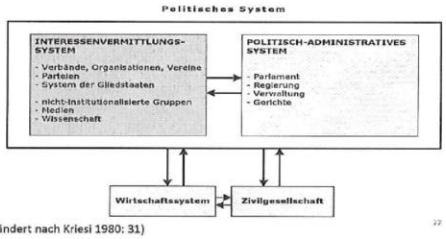


Im Gegensatz: nationale Klimapolitik



21

Repräsentative vs. direkte Demokratie?



(verändert nach Kriesi 1980: 31)

22

Akteure

- Öffentlich: typischerweise im politisch-administrative System: Verwaltung, Politik aber auch Judikative
- Kollektiv/korporativ: Zusammenschluss von Akteuren in Organisationen
- Privat: Vertreter der Privatwirtschaft, kann aber auch Zivilgesellschaft sein
- Individuell: einzelne Person; also nicht kollektiv

23

Anhang 3: Brief des Bundesrates z. H. Recht ohne Grenzen c/o Alliance Sud

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA

Der Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

CH-3003 Bern, EDA, DB

A-Post
Recht ohne Grenzen
c/o Alliance Sud
Monbijoustr. 31
Postfach

3001 Bern

Bern, 20. Februar 2013

Petition „Recht ohne Grenzen"

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr offenes Schreiben, welches Sie an uns gerichtet haben, und dürfen Ihnen versichern, dass sich der Bundesrat der Bedeutung des Anliegens der Petition von „Recht ohne Grenzen" bewusst ist.

Die Schweiz engagiert sich traditionell für die Einhaltung und Förderung der Menschenrechte, sei es in der Schweiz oder im Ausland. Dies erfolgt auch in Bezug auf die Tätigkeit von multinationalen Unternehmen, etwa indem über deren Sorgfaltspflicht und Verantwortung ein Dialog mit ihnen geführt wird.

Auch multinationale Konzerne mit Sitz in der Schweiz müssen nämlich Sorge tragen, dass sie mit ihrer Geschäftstätigkeit keine Umweltschäden anrichten und keine Menschenrechte verletzen. In diesem Sinn hat die Schweiz die Arbeiten des UNO-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und Unternehmen, John Ruggie, unterstützt, der entscheidend zur Klärung der Rollen von Staaten und Unternehmen beigetragen hat. In Übereinstimmung mit den von ihm entwickelten UNO-Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte („Guiding Principles on Business and Human Rights") erwartet der Bundesrat von den Unternehmen, dass diese ihren Teil der Verantwortung zum Schutz der Menschen wahrnehmen und die Leitlinien in interne Verhaltensanweisungen übersetzen, welche für ihre jeweiligen Aktivitäten massgeblich sind.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Stärkung der Sorgfaltspflicht der Unternehmen dazu beitragen kann, Risiken für die Integrität der Menschenrechte, die sich aus ihrer Tätigkeit ergeben können, vorzubeugen bzw. zu minimieren. Dies entspricht den Grundwerten und den Verpflichtungen der Schweiz. Eine verantwortungsvolle Verhaltensweise der Schweizer Unternehmen in Bezug auf

Menschenrechte und Umwelt kann zudem auch eine positive Wahrnehmung derselben sowie des Standorts Schweiz seitens der Öffentlichkeit bewirken.

Um über Entscheidungsgrundlagen für adäquate Massnahmen und Lösungsansätze zu verfügen, hat der Bundesrat unter anderem gemäss dem Postulat der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates 12.3980 über die Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte und Umwelt im Zusammenhang mit den Auslandaktivitäten von Schweizer Konzernen eine rechtsvergleichende Studie beim Schweizerischen Institut für Rechtsvergleichung in Auftrag gegeben. Diese Studie wird voraussichtlich bis im Juni 2013 vorliegen. Des Weiteren wird der Bundesrat gemäss dem nationalrätlichen Postulat von Graffenried 12.3503 („Eine Ruggie-Strategie für die Schweiz") bis im Dezember 2015 der Bundesversammlung einen Bericht über seine Strategie zur Umsetzung der UNO Leitlinien für Wirtschaft und Menschenrechte unterbreiten. Diese Grundlagendokumente werden weitere Eckpunkte liefern, um den Dialog mit den Unternehmen weiterzuführen und zu vertiefen.

Mit freundlichen Grüssen

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Didier Burkhalter

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Johann N. Schneider-Ammann

Anhang 4: E-Mail Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung

Webmail :: Posteingang: RE: Studie im Aufrag der APK-N

Datum: **Mon, 17 Jun 2013** 17:31:18 +0200 [17.06.2013 17:31:18 CEST] Von:
secrétariat et info <secretariatisdc-dfjp@isdc-dfjp.unil.ch>
An: 'Anaïs Robert' [redacted]
Cc: [redacted]

Betreff: RE: Studie im Aufrag der APK-N

Sehr geehrte Frau Robert,

Wir bestätigen den Erhalt Ihres E-Mails und danken für Ihr Interesse an unserem Institut.
Ihre Anfrage wurde registriert. Wir werden in dieser Sache so rasch wie möglich mit Ihnen Kontakt aufnehmen.

Mit freundlichen Grüssen

Die Direktion
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
Dorigny
CH-1015 Lausanne
[redacted] info@isdc.ch

-----Message d'origine-----
De : Anaïs Robert [redacted]
Envoyé : lundi, 17. juin 2013 17:19
À : info@isdc.ch
Objet : **Studie im Aufrag der APK-N**

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Rahmen meiner Masterarbeit untersuche ich u.a. die Petition <Recht ohne Grenzen>. Die APK-N hat Ihnen im Oktober einen Rechtsvergleich in Auftrag gegeben (Gutachten über gesetzliche Verpflichtungen zur Durchführung einer Sorgfaltsprüfung bezüglich Menschenrechte und Umwelt bei Auslandsktivitäten von Unternehmen und zur Berichterstattung über getroffene Massnahmen (Deutschland, Dänemark, UK, Niederlande, China, Kanada und USA)).

Ist diese Studie bereits abgeschlossen? Wenn ja, können Sie mir sagen, an wen ich mich wenden muss, um Einsicht in diese zu erhalten?

Besten Dank und freundliche Grüsse Anaïs Robert

Posteingang: TR: Studie im Auftag der APK-N (672 von 676)
Datum: **Tue, 18 Jun 2013** 15:16:09 +0200 [18.06.2013 15:16:09 CEST]
Von: [redacted]
An: [redacted]

Betreff: TR: **Studie im Auftag der APK-N**

Sehr geehrte Frau Robert

Gemäss Ihrer Anfrage teilen wir Ihnen mit, dass die Studie noch in Bearbeitung ist und erst gegen Ende des Jahres veröffentlicht wird. Für Anfragen und Einsichtsnahme wenden Sie sich dann an das Bundesamt für Justiz.

Mit freundlichen Grüssen
[redacted]
Sekretärin
Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung
Dorigny, CH - 1015 Lausanne
[redacted]