



BAND 4

Transnationale Unternehmen vor Gericht

Über die Gefährdung der Menschenrechte durch
europäische Firmen in Lateinamerika

Eine Studie von **Wolfgang Kaleck** und **Miriam Saage-Maaß**



TRANSNATIONALE UNTERNEHMEN VOR GERICHT

Die beiden Autoren Wolfgang Kaleck und Dr. Miriam Saage-Maaß arbeiten als Juristen im European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) in Berlin.



Diese Publikation wurde erstellt im Rahmen des Kooperationsprojektes «Handel – Entwicklung – Menschenrechte 2» der Heinrich-Böll-Stiftung, des Forschungs- und Dokumentationszentrums Chile – Lateinamerika (FDCL) und des Transnational Institute (TNI).



Diese Publikation wurde gefördert mit Mitteln der Europäischen Union. Die Verantwortung der hier vertretenen Standpunkte liegt ausschließlich bei den Autoren.

Transnationale Unternehmen vor Gericht
Über die Gefährdung der Menschenrechte durch europäische Firmen in Lateinamerika
Band 4 der Reihe Demokratie
Eine Studie von Wolfgang Kaleck und Miriam Saage-Maaß
Herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung
© Heinrich-Böll-Stiftung 2008
Alle Rechte vorbehalten
Konzeption: Sven Hilbig

Coverfoto: Stefan Thimmel; das Bild zeigt die Zellulosefabrik der Firma Botnia in Uruguay
Gestaltung: graphic syndicat, Michael Pickardt
Umschlag: blotto Design, Berlin
Druck: agit-druck

ISBN 978-3-927760-78-3

Bestelladresse: Heinrich-Böll-Stiftung, Rosenthaler Str. 40/41, 10178 Berlin
T +49 30 285340 **F** +49 30 28534109 **E** info@boell.de **W** www.boell.de
Neue Adresse ab 1. Juni: Schumannstr. 8, 10117 Berlin

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SCHRIFTEN ZUR DEMOKRATIE
BAND 4**

Transnationale Unternehmen vor Gericht

Über die Gefährdung der Menschenrechte durch
europäische Firmen in Lateinamerika

Eine Studie von Wolfgang Kaleck und Miriam Saage-Maaß

Im Auftrag und herausgegeben von der Heinrich-Böll-Stiftung

INHALT

Vorwort	7
Einleitung	
Gefährdung der Menschenrechte durch globalisierte und liberalisierte Wirtschaftsstrukturen	10
Kapitel Eins	
Grundlagen des Menschenrechtsschutzes bei Verletzungen durch Transnationale Unternehmen	
I Einführung in die grundsätzliche rechtliche Problematik	14
II Transnationale Unternehmen (TNU)	15
III Bindung transnationaler Unternehmen an nationales Recht	16
IV Bindung transnationaler Unternehmen an internationales Recht	21
V «Soft-Law» Bestimmungen	28
VI Freiwillige Verhaltenskodizes – der Global Compact	32
VII Zwischenergebnis: Eingeschränkte direkte Haftung von TNU nach internationalem Recht	34
VIII Staatenverantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen Privater	34
IX Staatliche Schutzpflichten nach Menschenrechtsbestimmungen	37
X Schluss	49
Kapitel Zwei	
Fallstudien	
I Botnia vs. Uruguay	52
II WTO-Verfahren EG vs. Brasilien	73
III Syngenta vs. Brasilien	86
IV Bekleidungsfirmen in Argentinien	102
Schlussfolgerungen	
Ein demokratisches Recht als Voraussetzung für gerechte Gesellschaften	116

VORWORT

Die Menschenrechte gelten universell. Ihrer universellen Anwendung und Durchsetzung sind jedoch auch 60 Jahre nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte immer noch enge Grenzen gesetzt.

Immerhin konnten auf dem Gebiet der internationalen Strafgerichtsbarkeit Fortschritte erzielt werden. Der ständige Internationale Strafgerichtshof wurde 1998 geschaffen, um die weltweite Ahndung von Kriegsverbrechen beziehungsweise Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu ermöglichen.

Private Akteure und transnationale Konzerne sind jedoch nach wie vor kaum für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen haftbar zu machen. Die bisher geschaffenen Instrumente, um Unternehmen an die Einhaltung der Menschenrechte sowie an Sozial- und Umweltstandards zu binden, beruhen auf Freiwilligkeit und sind im Konfliktfall ungeeignet, weil den Betroffenen keine Mechanismen zur Überwachung und Durchsetzung ihrer Rechte zustehen. In Lateinamerika stellen ausländische Direktinvestitionen heutzutage die wichtigste externe Finanzierungsquelle dar. Leider bergen die unternehmerischen Aktivitäten häufig das Risiko von Menschenrechtsverletzungen und Umwelterstörungen in sich.

Die politische Gestaltung der Globalisierung ist eine der großen Herausforderungen dieses Jahrhunderts, der sich auch die Heinrich-Böll-Stiftung stellt. Im Rahmen des Projekts «EU-MERCOSUR: Handel, Entwicklung, Menschenrechte» beschäftigen wir uns mit Freihandels- und Assoziationsabkommen zwischen der Europäischen Union und Staaten bzw. Staatengruppen aus Lateinamerika. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie sich die europäische Freihandelspolitik auf die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Lebensverhältnisse der lateinamerikanischen Bevölkerungen auswirkt. Dabei zeigt sich, dass die Europäische Union in ihrer Außenwirtschaftspolitik den eigenen Handelsinteressen eindeutig Vorrang gegenüber dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung und der Achtung der Menschenrechte einräumt. Laut dem im Oktober 2006 von EU-Handelskommissar Peter Mandelson vorgestellten neuen Strategiepapier «Global Europe – Competing in the World» soll eine neue Generation von weitreichenden bilateralen Abkommen insbesondere die Interessen der europäischen Konzerne im Ausland rechtlich absichern, um sie in der internationalen Konkurrenz um Standort- und Wettbewerbsvorteile zu stärken.

Auf dem 5. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU, Lateinamerikas und der Karibik im Mai 2008 in Lima (Peru) werden entsprechende Verhandlungen mit der Andengemeinschaft, Zentralamerika und dem MERCOSUR geführt. Es ist zu befürchten, dass die oft zitierte soziale Kohärenz in der Handels- und Investitionspolitik der Europäischen Union erneut auf offizielle Stellungnahmen beschränkt bleibt und keinen Eingang in die Praxis findet.

Vor diesem Hintergrund hat die Heinrich-Böll-Stiftung im Vorfeld des EU-Lateinamerika-Gipfels die vorliegende Studie in Auftrag gegeben. Nachdem zunächst die rechtlichen Möglichkeiten analysiert werden, transnationale europäische Unter-

nehmen für Menschenrechtsverletzungen außerhalb Europas verantwortlich zu machen, untersuchen die Autoren anschließend vier exemplarische Verfahren gegen europäische Unternehmen in Lateinamerika, in denen für die Region typische Problemfelder behandelt werden.

In der Vergangenheit hat die zivilgesellschaftliche Auseinandersetzung mit den weltweit agierenden Unternehmen vornehmlich auf politischer Ebene mittels Kampagnen oder im Rahmen von politischen Tribunalen stattgefunden. Indem die Studie das Recht zur Aufklärung und Sanktionierung von Menschenrechtsverletzungen in den Mittelpunkt stellt, leistet sie einen wichtigen Beitrag zum Verständnis sowohl der Chancen als auch der Grenzen der aktuellen transnationalen Justizialität der Menschenrechte. Die transnationale Verrechtlichung ist ein wichtiger Baustein für die Verwirklichung einer Global Governance.

Die Studie macht zudem deutlich, dass Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen, an denen europäische Konzerne in Lateinamerika beteiligt sind, weniger dramatische Ausmaße annehmen, als sie heutzutage in Afrika und Asien zu finden sind. Unserer Einschätzung nach liegen die Ursachen hierfür zum einen in dem Umstand, dass in den demokratisierten lateinamerikanischen Staaten eine fortschrittliche Gesetzgebung existiert. Zum anderen haben sich Zivilgesellschaften herausgebildet, die die rechtlichen Möglichkeiten zur Kontrolle von Unternehmensstrategien häufig und effizient nutzen.

Die Stärkung der Zivilgesellschaft und die nachhaltige Gestaltung der Globalisierung gehören zu den Arbeitsschwerpunkten der Heinrich-Böll-Stiftung. Seit vielen Jahren engagiert sie sich durch ihre Büros in Mexiko, El Salvador, Rio de Janeiro und seit Anfang 2008 auch in Chile unter anderem in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und sozialen Bewegungen für eine zivilgesellschaftliche Beobachtung und Einflussnahme von Politik und Wirtschaft. Die kritische Analyse von Handelsbeziehungen und Unternehmertätigkeiten ist dabei fester Bestandteil.

Zum Schluss möchten wir uns bei den beiden Autoren für die gute Zusammenarbeit bedanken.

Berlin, im März 2008

Sven Hilbig
Referent Projekt EU-MERCOSUR
Heinrich-Böll-Stiftung

Annette von Schönfeld
Regionalreferentin Lateinamerika
Heinrich-Böll-Stiftung

EINLEITUNG

Gefährdung der Menschenrechte durch globalisierte und liberalisierte Wirtschaftsstrukturen

Durch die Globalisierung der Wirtschaftsstrukturen haben sich die Aktivitäten europäischer, nordamerikanischer und asiatischer Unternehmen verstärkt auf die Länder des Südens ausgeweitet. Was zunächst von den Befürwortern dieser Entwicklung als eine Chance für wirtschaftliche, politische wie soziale Verbesserungen angesehen wurde, zeigte schnell seine Schattenseiten:¹ wachsende soziale Differenzen, steigende Profite der Unternehmen bei gleichzeitig sinkenden Reallöhnen und vermehrte Arbeitslosigkeit in den Ländern des Nordens, radikaler Wandel sozialer Strukturen, Verelendung, massive Umweltprobleme und ein Ausbleiben des wirtschaftlichen Aufschwungs für den Großteil der Bevölkerung in den Ländern des Südens.²

Hierbei kommt der Privatwirtschaft eine immer dominantere Funktion zu, während die Einflussmöglichkeiten des Staates abnehmen.³ Transnationale Unternehmen bestimmen nicht nur über Standort- und Produktionsentscheidungen die Lebensbedingungen in vielen Ländern der südlichen Hemisphäre. Ihnen kommt auch eine wachsende Bedeutung im Gefüge der internationalen politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu. Der Umsatz der größten Unternehmen übertrifft das GNP («Gross National Product», das Bruttonationaleinkommen oder Bruttosozialprodukt) vieler Staaten. Sie nehmen gegenüber den Nationalstaaten eine immer stärker werdende Position ein und können damit in erheblichem Maße politische, soziale und kulturelle Lebensbedingungen mitbestimmen. Häufig sind transnationale Unternehmen dabei auch für die Verletzung von politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten sowie die Zerstörung der Umwelt direkt oder zumindest mittelbar verantwortlich. So wurden viele Fälle in den letzten Jahrzehnten zu Gegenständen öffentlicher Kritik und von Gerichtsverfahren: darunter Umweltkatastrophen durch Union Carbide in Bhopal (Indien) und durch Trafigura an der Elfenbeinküste, die Ausbeutung zahlreicher Zwangsarbeiter in Burma durch Unocal und Total sowie die Finanzierung der Bürgerkriege in Liberia und Sierra Leone durch Blutdiamantenhandel.

1 Joseph Stiglitz, Die Chancen der Globalisierung, Bonn 2006, S. 25 ff.

2 Vgl. nur einerseits den Schlussbericht der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur Globalisierung der Weltwirtschaft, Berlin 2002, andererseits die prominente Kritikerin dieser Entwicklung Naomi Klein, No Logo, München 2005.

3 Eine kurze Einführung in die Problematik der veränderten Aufgaben des Staates bietet: Jost Delbrück, Das Staatsbild im Zeitalter der Globalisierung, in: Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, hrsg. v. Christian Tietje, Gerhard Kraft, 3/2002; zur zunehmend politischen Rolle multinationaler Unternehmen: Peter Muchlinski, Global Bukowina Examined, in: Teubner (Hrsg.), Global Law Without a State, 1997, S. 1 (33 f.).

Wie im allgemeinen Teil dieser Studie deutlich wird, tragen internationale und nationale Rechtsordnungen dieser von transnationalen Unternehmen ausgehenden Gefahr für den Menschenrechtsschutz bislang nur unzureichend Rechnung. Die nationalen Rechtsordnungen sowohl der «hoststates» (Gaststaaten, in denen die Unternehmen tätig sind) als auch der «homestates» (Heimat- oder Sitzstaaten der Unternehmen) stellen lediglich ein lückenhaftes Instrumentarium zur Kontrolle und Sanktionierung des Verhaltens transnationaler Unternehmen zur Verfügung. Die internationale Rechtsordnung kann nur teilweise Abhilfe schaffen. Einige Instrumente stellen unverbindliches «soft law» dar (OECD-Richtlinien, ILO-Normen). Zwar haben sich freiwillige Selbstverpflichtungen in den letzten Jahrzehnten etabliert (Global Compact, ethische Codices), aber ihnen fehlt qua definitionem der verpflichtende Charakter, und ihre Wirkung ist umstritten. Daher kommt der Frage nach der Verantwortlichkeit der Staaten für Menschenrechtsverletzungen privater Unternehmen eine entscheidende Bedeutung zu, da diese einen weiteren Ansatzpunkt im Menschenrechtsschutz bietet. Denn aus der Verantwortlichkeit des Sitzstaates des Unternehmens kann sich eine (u.U. einklagbare) Pflicht zur Kontrolle der Unternehmenstätigkeiten und zur extraterritorialen Rechtsanwendung ergeben.

Das Bestehen einer Staatenverantwortlichkeit für privates Handeln wie auch das Bestehen einer Pflicht zur extraterritorialen Rechtsanwendung ist umstritten und wird von Teilen der völkerrechtlichen Literatur und Rechtsprechung skeptisch betrachtet. Dennoch gibt es eine Reihe von Ansatzpunkten, die auf den Bestand einer entsprechenden Staatenpflicht hindeuten. Die völkerrechtliche Rechtslage ist also insoweit im Fluss und bietet daher Zukunftsperspektiven für den Ausbau des universellen Menschenrechtsschutzes. Denn durch ein stärkeres Eingreifen können die meist nordwestlichen Staaten, in denen transnationale Unternehmen ihren Sitz haben, zu einem stärkeren Schutz der Menschenrechte vor Verletzungen durch diese Unternehmen gegebenenfalls gerichtlich verpflichtet werden.

Die vorliegende Studie wird im Rahmen eines EU-Projektes der Heinrich-Böll-Stiftung, des FDCL und des TNI zum Thema «Handel – Entwicklung – Menschenrechte II. Sensibilisierung der Öffentlichkeit für entwicklungspolitische und menschenrechtliche Kohärenz der inter-regionalen Assoziation zwischen der Europäischen Union (EU) und dem gemeinsamen Markt des Südens (Mercosur)» vorgestellt. Im allgemeinen Teil soll ein, für Nicht-Juristen verständlicher, Überblick über die nationale und internationale Diskussion zur rechtlichen Verantwortung von Unternehmen gegeben werden. Zur Illustration der generellen Problematik wurden vier aktuelle Konflikte ausgewählt, in denen sich Wirtschaftsunternehmen aus Europa wegen ihrer Tätigkeit in lateinamerikanischen Staaten mit Menschenrechtsverletzungen gerichtlich zu verantworten haben. Im einzelnen handelt es sich um den Fall der Zellulosefabrik, die das finnische Unternehmen Botnia in Uruguay errichten ließ und die Gegenstand sowohl nationaler als auch internationaler gerichtlicher Auseinandersetzungen zwischen den betroffenen Regierungen von Argentinien und Uruguay ist; um den Streit zwischen der Regierung Brasiliens und der EU vor der WTO wegen eines Importverbots für gebrauchte Reifen; um die zur Zeit gerichtlich untersuchten Arbeitsbedingungen in Nähwerkstätten im Großraum Buenos Aires, in denen vornehmlich sich illegal aufhaltende bolivianische Arbeiterinnen Sportartikel produzieren, die unter dem Markennamen europäischer Firmen wie Puma, Adidas und Le Coq Sportif verkauft werden; und um die gewaltsamen Auseinandersetzungen

zwischen der brasilianischen Landlosenbewegung und privaten Milizen wegen eines politisch umstrittenen Gensojafelds des schweizerischen Unternehmens Syngenta.

Die Auswahl der Fälle erfolgt nach dem gewählten geografischen Kriterium, sie betreffen also Europa und Lateinamerika. Es sollen anhand der vier untersuchten Fälle typische Problemkreise Lateinamerikas gezeigt werden, in denen transnationalen Unternehmen Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden. In diesen Fallstudien werden auch die besonderen Schwierigkeiten deutlich, die sich bei der Ermittlung der Fakten und der Untersuchung der rechtlichen Verantwortung der Unternehmen ergeben. Da die Fälle nicht vor Ort untersucht werden konnten, musste im Wesentlichen auf Sekundärquellen zurückgegriffen werden. Dabei standen zum einen die Darstellungen und Bewertungen von Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung; zum anderen wurden gerichtliche und offizielle Dokumente ausgewertet und kritisch gewürdigt. Fast alle Gerichtsstreitigkeiten sind zum Zeitpunkt des Abschlusses der Studie noch anhängig.

KAPITEL EINS

**Grundlagen des
Menschenrechtsschutzes
bei Verletzungen durch
Transnationale Unternehmen**

I Einführung in die grundsätzliche rechtliche Problematik

Menschenrechtsverletzungen⁴ im weitesten Sinne werden nicht nur von staatlichen Institutionen und Machtapparaten begangen, sondern auch von privaten Akteuren und Entitäten, u.a. von so genannten Transnationalen Unternehmen (TNU). Sie lassen unter unmenschlichen Bedingungen Produkte fertigen oder vermarkten unter solchen Bedingungen produzierte Waren, sie unterstützen bewaffnete Konflikte oder aggressive Diktatoren durch die Zahlung legaler Abgaben (Steuerzahlungen) beziehungsweise illegaler Geldleistungen (Bestechungsgelder), oder sie nehmen militärische bzw. polizeiliche Ressourcen von Regierungen oder bewaffneten Oppositionsgruppen in Anspruch, um die Sicherheit ihrer Unternehmenstätigkeit zu gewährleisten, wobei schwere Menschenrechtsverbrechen begangen werden. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit diese Unternehmen bzw. die Verantwortungsträger innerhalb dieser Unternehmen wegen der Verletzung geltenden Rechts haftbar gemacht werden können.

Seit der Schaffung der ersten wirksamen Instrumentarien zum Schutz des Einzelnen vor Beeinträchtigungen durch den Staat und mit dem Erstarken der Menschenrechtsbewegung sind universelle menschenrechtliche Mindeststandards allgemein anerkannt, wenn auch bei weitem nicht universal durchgesetzt. Die zivilen und politischen Menschenrechte, wie das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit oder das Recht, seine Meinung frei äußern zu dürfen, sind seit langem in den regionalen und globalen Schutzinstrumentarien als justiziabel, d.h. einklagbar formuliert. Manche Kommentatoren konstatieren wegen der Erfolge der regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe in Europa und Amerika und deren Ausstrahlung auf die nationalen Rechtsordnungen den Beginn einer rechtsstaatlichen Weltordnung. In der Tat bewegten sich die internationale Ordnung und insbesondere das Völkerrecht seit Ende des zweiten Weltkrieges Schritt für Schritt von einer den Nationalstaat als das Maß aller Dinge erachtenden hin zu einer die Rechte von Individuen (zumindest mit-) beachtenden Ordnung. Hierfür ist die Anerkennung der bürgerlichen und politischen Menschenrechte ein wichtiges Indiz.

Die Durchsetzung dieser Menschenrechte gegenüber den Staaten ist zumindest teilweise durch die regionalen Menschengerichtshöfe gewährleistet. Staatliche Verantwortungsträger können nach Erschöpfung des Rechtsweges vor einem regionalen Menschenrechtsgericht oder in einem internationalen Beschwerdeverfahren haftbar gemacht werden. Verletzt ein privates Unternehmen oder eine sonstige nicht-staatliche juristische Person Menschenrechte, ist die rechtliche Bewertung der Handlung des Unternehmens oft nur eine Frage des nationalen Straf- oder Zivilrechts.

Fühlt sich ein einzelner Mensch oder eine Gruppe durch die Tätigkeit eines Unternehmens in ihren Rechten verletzt, können die Grund- und Menschenrechte beispielsweise im deutschen Verfassungsrecht nur in eingeschränktem Maße herangezogen werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entfalten

⁴ Die Verfasser verwenden hier einen weiten Menschenrechtsbegriff, der neben den klassischen zivilen und politischen Freiheitsrechten auch diejenigen der so genannten «zweiten und dritten Generation», d.h. die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und kollektiven Menschenrechte umfasst.

Menschen- und Grundrechte nur eine mittelbare Drittwirkung zwischen Privaten. D.h., jede staatliche Norm, die ein Verhältnis zwischen Privaten regelt, ist «im Geiste» des Grundgesetzes auszulegen.⁵ Aber ein Bürger kann sich gegenüber einem anderen nicht direkt auf Verfassungsrecht berufen.

Menschenrechte gelten klassischer Weise als Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat, sie begründen aber auch Anspruchs-, Schutzgewähr-, Teilhabe-, Leistungs- und Verfahrensrechte des Bürgers gegenüber dem Staat.⁶ Zwischen Privaten sollen sie aber nicht direkt gelten. Die Tatsache, dass Menschenrechte auch als Schutzrechte verstanden werden, ist im vorliegenden Zusammenhang sehr wichtig, denn es kann sich aus Menschenrechten eine staatliche Pflicht zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ergeben.

Dieses staatsorientierte Verständnis von Menschenrechtsschutz ist historisch erklärbar, da der Grund- und Menschenrechtsschutz dem staatlichen Gewaltmonopol gegenübersteht. Es erscheint nach wie vor sinnvoll angesichts der Macht, die bis heute in den Händen der Staaten gebündelt ist. Doch geht auch von nicht-staatlichen Einheiten wie z.B. bewaffneten Verbänden, kriminellen Organisationen und transnationalen Unternehmen eine Bedrohung für die Menschenrechte aus. Nachfolgend soll daher untersucht werden, inwiefern internationale Konzerne zur Einhaltung von Menschenrechtsstandards völkerrechtlich verpflichtet sind oder sein können. Vielfach wird dies angezweifelt, ob Private überhaupt Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sind. Daher stellt sich die Frage, ob nicht gerade deshalb den unzweifelhaft an internationales Recht gebundenen Staaten eine Pflicht zur Kontrolle des Verhaltens von Unternehmen zukommt und ob eine derartige Kontrollpflicht auch extraterritorial, d.h. auf Sachverhalte, die sich außerhalb des jeweiligen Staatsgebietes abspielen, ausgeübt werden kann und muss.

II Transnationale Unternehmen (TNU)

Transnationale Unternehmen, teilweise auch multinationale Unternehmen genannt⁷, können als Organisationseinheiten bezeichnet werden, die bei der Teilnahme am wirtschaftlichen Erwerbsleben über die Grenzen eines Landes hinaus in mindestens einem anderen Land Aktivitäten entwickeln.⁸ Auch wenn unter diese Definition kleinere, mittelständische Unternehmen fallen können, stellen die multinationalen Konzerne die in der Öffentlichkeit am stärksten wahrgenommene Gruppe dar, da sie oftmals wirtschaftlich stärker aufgestellt sind als viele Staaten. Entgegen dieser landläufigen Auffassung werden direkte Menschenrechtsverletzungen jedoch eher von lokalen, kleineren und mittleren Unternehmen verursacht, die als Zulieferer

5 So das Bundesverfassungsgericht in der «Lüth»-Entscheidung, BVerfGE 7, 198, 205.

6 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: NJW 1974, S. 1529.

7 Vgl. Lexikon der Wirtschaft. Grundlegendes Wissen von A-Z., 2. Aufl., Mannheim 2004.

8 Vgl. Volker Epping, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 2004, § 8, Rn. 16 ff. m.w.N. Der Begriff der TNU ist bei Ökonomen umstritten, da von einigen Autoren jedenfalls Handelskonzerne nicht darunter gezählt werden. Dieser Ansicht wird jedoch hier nicht gefolgt, ohne dass dies an dieser Stelle vertieft werden muss.

o.ä. für die TNU agieren.⁹ Denn diese Unternehmen sind weniger empfänglich und angreifbar für öffentlichen Druck, zumal sie oft in Privatbesitz und daher Shareholdern gegenüber nicht rechenschaftspflichtig sind. Große TNU sind hingegen tendenziell eher indirekt an Menschenrechtsverletzungen beteiligt.

III Bindung transnationaler Unternehmen an nationales Recht

Angesichts der Schwierigkeiten, die sich bei der direkten Anwendbarkeit von völkerrechtlichen Verträgen auf TNU ergeben, und des Umstandes, dass wenige Durchsetzungsmechanismen auf internationaler Ebene bestehen, ist die Implementierung der Menschenrechtsnormen in nationales Recht von großer Bedeutung. Dieser Befund ist bei der Betrachtung der vier Fälle nachdrücklich zu bestätigen. Nationale und regionale Gerichtsbarkeiten sind unerlässlich für die Durchsetzung von Menschenrechtsstandards gegenüber TNU.¹⁰

1 Die Rechtslage in den Gaststaaten

Die menschenrechtlichen Standards sind bekanntermaßen trotz zwingenden Völkergewohnheitsrechts und zahlreicher Menschenrechtskonventionen in den Nationalstaaten extrem unterschiedlich ausgeprägt. Dies betrifft nicht nur die geltende Rechtslage in den jeweiligen Gaststaaten («hoststates»), d.h., den meist südlichen Staaten, in denen Unternehmen mit meist europäischem oder nordamerikanischem Hauptsitz durch Tochterfirmen tätig sind. Dort existieren teilweise nicht nur keine gesetzlichen Arbeitsschutzrechte oder Umweltstandards, sondern auch die Einrichtung funktionierender präventiver Schutzmechanismen, die Durchsetzung geltender Normen und die Sanktionierung von Normverstößen gestaltet sich schwierig. Besonders evident wird dies in zahlreichen Konfliktregionen der Welt, wo funktionierende Staatswesen nicht oder nicht mehr existieren. Dazu kommen die in vielen weiteren Staaten bekannten Phänomene wie Straflosigkeit und Korruption. Neben Korruption ist auch politischer Unwille, gegen Rechtsverstöße transnationaler Unternehmen vorzugehen, weit verbreitet, wenn beispielsweise konkrete Drohungen oder generelle Befürchtungen bestehen, das Unternehmen werde seinen Standort verlagern und somit Arbeitsplätze gefährden. Wie wenig allerdings generelle Aussagen zur Erklärung konkreter Realitäten taugen, zeigt die nachfolgende Analyse der in Argentinien, Brasilien und Uruguay laufenden Verfahren in den Fällen Botnia, Syngenta und den Nähwerkstätten von Buenos Aires. Trotz vielfältiger rechtsstaatlicher Defizite und politischer Hindernisse gibt die jeweilige nationale Rechtsordnung Anknüpfungspunkte für ein klageweises Vorgehen.

⁹ Karen Ballentine/Heiko Nitzschke, Unternehmen in Konfliktregionen: Problemfelder und Handlungsmöglichkeiten, in: *Friedenswarte* 1-2/2004, S. 38 ff.; Volker Rittberger, Transnationale Unternehmen in Gewaltkonflikten, in: *Friedenswarte* 1-2/2004, S. 15-34.

¹⁰ Aus entsprechenden nationalen Gerichtsentscheidungen kann eine das Völkerrecht fortbildende Staatenpraxis entstehen.

2 Die Rechtslage in den Heimatstaaten

Aufgrund dieser Ausgangssituation in vielen Gaststaaten kommt der Durchsetzung menschenrechtlicher und Umweltstandards in den Heimatstaaten («homestates») der Unternehmen, bis in die Gegenwart hinein in der Regel den nordwestlichen Staaten, in denen die Unternehmen ihren Hauptsitz haben, große Bedeutung zu. In diesen Staaten sind Menschenrechtsstandards in nationalen Gesetzen verankert, und es bestehen rechtsstaatliche Verfahren zur Durchsetzung von Normverstößen. Dabei kommen zahlreiche verschiedene Rechtswege in Betracht, auf die im Nachfolgenden nur teilweise eingegangen wird. Je nach Verfahrensart sind die Unternehmen selbst oder einzelne Angehörige eines Unternehmens Verfahrensbeteiligte. Als häufigste Verfahren sind vor allem Straf- und Zivilverfahren zu nennen. Im Nachfolgenden wird mehrfach auf die US-amerikanische Zivilrechtsprechung nach dem Aliens Torts Claims Act (ATCA) verwiesen. So sind in den USA verschiedentlich Privatpersonen und Unternehmen wegen Menschenrechtsverletzungen zu Schadensersatzzahlungen verurteilt worden. Auch in mehreren europäischen Staaten sind wichtige Entschädigungsverfahren gegen Unternehmen durchgeführt worden bzw. noch anhängig.¹¹ Zunehmend wird daher die Schaffung einer universellen Jurisdiktion in Zivilsachen gefordert, die es vereinfachen würde, außerhalb der nordwestlichen Staaten begangene Menschenrechtsverletzungen auch zivilrechtlich zu verfolgen. Dabei ergeben sich im Einzelnen zahlreiche rechtliche Zuordnungsschwierigkeiten aus der Organisationsform der Unternehmen und aus der Desintegration von Produktion und Distribution. Denn Unternehmen – gerade TNU – sind oft keine zentralistisch und hierarchisch aufgebaute, monolithische Blöcke, sondern vielmehr komplexe Netzwerke mit geografisch verteilten Zentren und mit komplexen Eigentums-, Entscheidungs- und Geschäftsbeziehungen, die in ihrer Struktur eher gesellschaftlichen Organismen gleichen als dem althergebrachten Bild vom Unternehmer und seiner Firma.¹² Die Probleme, die sich bei einer Haftbarmachung von TNU nach nationalem Recht ergeben, werden im Folgenden exemplarisch am deutschen Recht dargestellt.

a) Probleme im deutschen Zivilrecht

Die Voraussetzungen für eine Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen wegen Menschenrechtsverletzungen sind nach dem deutschen Zivilrecht ausgesprochen ungünstig. Es gelten grundsätzlich kurze Verjährungsfristen.¹³ Zudem trägt der Kläger die Beweislast für die von ihm geltend gemachten Ansprüche, d.h. es müssen von der klägerischen Seite sämtliche Tatsachen vorgetragen und bewiesen werden,

11 Zahlreiche Staaten u.a. Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland und Griechenland bieten die Möglichkeit, im Strafverfahren aufgrund von universeller Jurisdiktion auch zivilrechtliche Entschädigungsverfahren einzuleiten, siehe: Brief of the Amicus Curiae European Commission Supporting Neither Party, *Sosa v. Alvarez-Machain*, No. 03-339, US Sup. Ct., 23 January 2004, n. 48.

12 Vgl. nur Wilhelm Bürklin, Globalisierung als Chance für Wohlstand und Arbeitsplätze, *Politik und Zeitgeschichte* 48/2000, S. 114.

13 Nach §§ 195, 199 Abs. 1 BGB beträgt die Verjährungsfrist drei Jahre ab Kenntnis aller den Anspruch begründenden Umstände und der Person des Schuldners.

die seinen Anspruch begründen. Bereits dies stellt eine hohe Hürde dar. Denn es ist ausgesprochen schwierig, Informationen über unternehmensinterne Abläufe und Entscheidungsprozesse zu erhalten beziehungsweise die häufig komplexen Ereignisse, die zu den Rechtsverletzungen geführt haben, nachzuweisen. Zudem ist das Kostenrisiko für den Kläger in einem Zivilverfahren wegen der mitunter hohen Streitwerte erheblich. Hinzu kommen Schwierigkeiten wegen des Umstandes, dass die Schädigungen oft bei einem im Drittland ansässigen Tochterkonzern, einem Lizenznehmer oder innerhalb einer Zulieferer-, Herstellungs- oder Handelskette entstanden sind, während sich die Klage gegen den in Deutschland ansässigen Mutterkonzern richtet bzw. richten sollte. Dies hat Auswirkungen auf die Passivlegitimation des Mutterkonzerns und erfordert zusätzliche Tatsachen für den Nachweis des Verschuldens des Mutterkonzerns bzw. der Zurechnung eines Verschuldens des Tochterkonzerns.¹⁴

b) Strafverfahren

Im deutschen Strafrecht bestehen zwar zahlreiche Möglichkeiten der Strafverfolgung von Rechtsverstößen durch TNU. Das deutsche Strafrecht regelt aber nur die strafrechtliche Verantwortung von Individuen, so dass die Unternehmen als Einheiten nicht belangt werden können. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es in Deutschland – im Gegensatz zu anderen europäischen Jurisdiktionen – kein Unternehmensstrafrecht gibt.¹⁵ Juristische Personen können nicht angezeigt und strafrechtlich verurteilt werden. Es kommt allerdings die Verhängung einer Geldbuße nach §§ 30, 130 Ordnungswidrigkeitengesetz gegen das Unternehmen in Betracht.

In den Fallstudien wird aufgezeigt, dass auch in Finnland und der Schweiz, wo eine Unternehmensstrafbarkeit geregelt ist, der Tatnachweis nicht erleichtert ist. Denn vorrangig stellt sich im Strafrecht die Frage, auf welche Weise welchem Mitar-

14 Vgl. Carsten Schmidt, Gesellschaftsrecht, 2002, S. 238. Eine Durchgriffshaftung des Mutterkonzerns kommt nur unter bestimmten, engen Voraussetzungen in Frage. Ausreichend ist insofern nicht allein, dass die Muttergesellschaft 100 Prozent des Kapitals des Tochterunternehmens hält. Das Haftungssystem des Aktiengesetzes beruht gerade auf dem Prinzip des Einzelausgleichs, d.h. die beherrschende Aktiengesellschaft haftet nach den § 311 ff. AktG nur für die einzelnen nachteiligen Maßnahmen, die von ihr veranlasst wurden. Hiermit lässt sich der Gedanke eines generellen Haftungsdurchgriffs aufgrund vertraglicher oder faktischer Beherrschung nicht vereinbaren. D.h. im deutschen Konzernrecht haftet für die Verbindlichkeiten des Tochterunternehmens grundsätzlich nur diese. Ausnahmen von diesem sog. Trennungsprinzip bestehen nur dann, wenn das Mutterunternehmen bei der Ausübung seiner Konzernleitungsmacht keine angemessene Rücksicht auf die abhängige Gesellschaft genommen hat und es dadurch zu Verlusten des beherrschten Unternehmens gekommen ist.

15 Während im Statut des IStGH keine Strafbarkeit juristischer Personen vorgesehen ist, ist in verschiedenen europäischen nationalen Rechtsordnungen (u.a. UK, Norwegen, Frankreich, Niederlande) eine Strafbarkeit juristischer Personen geregelt, die dann auch wegen Straftaten nach dem Völkerstrafrecht verurteilt werden können, sofern diese Normen in das nationale Strafrecht umgesetzt worden sind. Siehe Anita Ramasastry/Robert C. Thompson, Commerce, Crime and Conflict: Legal Remedies for Private Sector Liability for Grave Breaches of International Law, A Survey of Sixteen Countries (FaFo-Report), 2006, abrufbar unter <http://www.faf0.no/liabilities>; Andrew Clapham, The Question of Jurisdiction under International Criminal Law, in: Menno T. Kamminga u.a., Liability of Multinational Corporations Under International Law, 2000, S. 139 f.

beiter oder Verantwortungsträger eines Unternehmens eine strafrechtliche Verantwortung zugerechnet werden kann. Ein genauer Tatnachweis ist in der Praxis häufig schwer. Besonders heikel ist die individuelle Zurechnung von Taten an eine Person, die sie nicht eigenhändig begangen hat. Obwohl die Vorgesetztenverantwortlichkeit im Sinne einer Haftung aufgrund Unterlassens diese Möglichkeit eröffnet, werden oft intransparente Hierarchiestrukturen sowie unklare Aufgabenbereiche es häufig unmöglich machen, bestimmte Individuen strafrechtlich zu belangen, zumal sich die eigentlichen Akteure zumeist nicht in der Nähe der jeweiligen Tatorte aufhalten. Ebenso problematisch gestaltet sich auch der Beweis des Vorsatzelements, denn regelmäßig ist es schwer zu beweisen, dass ein Unternehmen willentlich oder zumindest mit sicherem Wissen im Rahmen seiner Unternehmenstätigkeit Menschenrechte verletzt. Wenn es sich um Fälle handelt, in denen Unternehmen an der Tat Dritter, beispielsweise staatlicher Stellen, unterstützend teilnehmen, muss zusätzlich die Kausalität der jeweiligen Teilnehmershandlung für die konkrete Tatbestandsverwirklichung bewiesen werden. Zudem werden sich Unternehmer oft darauf zurückziehen, dass ihr Tatbeitrag in einer «neutralen», normalerweise nicht strafbaren Handlung bestand, wie der Finanzierung oder dem Austausch von Waren, der nicht speziell unter Strafe gestellt ist.

Die in Frage kommenden Delikte, gegen die Mitarbeiter von TNU verstoßen können, sind insbesondere Kapitaldelikte (Körperverletzungen und Tötungsdelikte), die im Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) unter Strafe gestellten Straftaten wie Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord sowie Umweltstraftaten, Korruptionstatbeständen oder Straftaten gegen das Außenhandelsgesetz.

c) Umweltstraftaten, Korruptionsstraftatbestände und Straftaten gegen das Außenhandelsgesetz

Durch die Umweltstraftaten, die in den §§ 324 ff. Strafgesetzbuch umschrieben werden, sollen die Umweltrechtsgüter wie das Wasser, die Luft, der Boden und in Verbindung mit diesen auch die Gesundheit des Menschen und in vereinzelt Fällen auch das Eigentum geschützt werden. Sie sind unter Umständen auch dann verfolgbar, wenn der Schaden im Ausland eintritt. Jedoch ist eine strafrechtliche Verantwortbarkeit von transnationalen Unternehmen für im Ausland begangene Umweltstraftaten nur schwer herzustellen. Obwohl Auslandstaten von Deutschen grundsätzlich im Inland verfolgt werden können, ist eine Strafverfolgung in den meisten Fällen wegen des Fehlens einer inländischen Rechtsgutsverletzung unmöglich. Denn das Schutzgut des deutschen Umweltstrafrechts ist – abgesehen von einigen speziell benannten Ausnahmen – die deutsche Umwelt. Das deutsche Umweltstrafrecht ist durch die so genannte «Verwaltungsakzessorietät» gekennzeichnet.¹⁶ Das heißt, die Strafbarkeit eines Deliktes knüpft stets an den Verstoß gegen eine verwaltungsrechtliche Umweltnorm an, die in aller Regel lediglich auf den Schutz der nationalen Umwelt abzielt. Damit können Umweltzerstörungen, die außerhalb des Gebietes der Bundesrepublik Deutschland erfolgen, in aller Regel nicht in Deutschland geahndet werden.

¹⁶ Herbert Tröndle/Thomas Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 2007, Vor § 324, Rn 4, 6 ff. m.w.N.; Kimmo Nuotio, Crimes against the Environment», *International Review of Penal Law*, 65, 1994, 923-945.

Auch für die Korruptionsstraftaten ist weitgehend ein nationaler Bezug erforderlich. Nach einem aktuellen Gesetzesentwurf des Bundeskabinetts¹⁷ ist eine Ausweitung der Strafbarkeit auf die Bestechlichkeit und Bestechung ausländischer sowie internationaler Amtsträger und Richter vorgesehen. Bislang kommt eine Strafbarkeit wegen der Korruptionstatbestände des deutschen Strafrechts für Sachverhalte mit internationalem Bezug nur in Betracht, soweit der betroffene Amtsträger oder Richter in einem anderen EU-Mitgliedsstaat oder für eine Europäische Institution tätig ist. Über die EU hinaus ist bisher allein die Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr strafbar. Schutzgut der Bestechungsdelikte ist aber auch nach dem Gesetzesentwurf in erster Linie die deutsche Amtsausübung und die Funktionsfähigkeit des deutschen öffentlichen Dienstes, womit ein Großteil der von deutschen Unternehmen begangenen Korruptionstaten nicht in Deutschland verfolgbar ist.

Das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) hingegen stellt direkt Aktivitäten von Unternehmen im Ausland unter Strafe. Eine Haftung von Unternehmen für die Lieferung von Waffen und anderen Waren, die zur Begehung von Menschenrechtsverbrechen verwendet werden können, kann sich daher aus dem Außenwirtschaftsgesetz in Verbindung mit den entsprechenden Verordnungen ergeben.¹⁸ Ebenso kommt hiernach eine Haftung wegen des Unterhaltens von Handelsbeziehungen mit Regierungen in bestimmten Krisenregionen oder der Ausfuhr von Beschränkungen oder Verboten unterliegenden Waren in Betracht. Zum Beispiel ist hierunter das UN-Embargo gegen Liberia im Bezug auf Diamanten- und Holzhandel zu fassen. Für die Verwirklichung eines Straf- bzw. Ordnungswidrigkeitstatbestandes ist ein Verstoß gegen eine aufgrund des Außenwirtschaftsgesetzes erlassene Verordnung notwendig, soweit diese wiederum auf die §§ 33 f. AWG verweist. In der Verordnung zur Durchführung des Außenwirtschaftsgesetzes (AWV) sind besondere Beschränkungen gegen einzelne Staaten bzw. Personen geregelt (Kapitel VII a-o), die aufgrund von UN- oder EU-Embargobeschlüssen ergangen sind.

Schwierigkeiten können sich in tatsächlicher Hinsicht aus der Beweisbarkeit des Embargo-Verstoßes ergeben wie auch bei der Subsumtion des Sachverhaltes unter einzelne Tatbestandsmerkmale wie z.B. «Güter mit doppeltem Verwendungszweck» («dual-use»). Die Definition dieses Begriffes ist umstritten und wird auch nur bedingt dadurch erleichtert, dass es einen 162-seitigen Anhang zum Art. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1334/2000 des Rates über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern und Technologien gibt, in dem der Begriff «dual-use»-Güter bestimmt werden soll und auf den § 30 Abs. 5a AWV verweist. Bereits an diesen vielfältigen Verweisungen zeigt sich, dass die Regelungen des AWG und der AWV nicht durch Übersichtlichkeit gekennzeichnet sind. Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass sowohl in den Gaststaaten als auch in den Heimatstaaten zahlreiche Regelungslücken im Rechtssystem gegenüber privaten Akteuren bestehen und zudem bereits die Durchsetzung geltenden Rechts von zahllosen Schwierigkeiten gekennzeichnet ist.

17 Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes, abzurufen unter: <http://www.bmj.de>

18 Georg Erbs/Max Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze mit Straf- und Bußgeldvorschriften des Wirtschafts- und Verwaltungsrechts. Kommentar, 168. Ergänzungslieferung, 2007, A 217, § 34, Rn 8-12.

Wie auch schon für das Zivilrecht festgestellt, ergeben sich Schwierigkeiten bei der Beweisführung. Insbesondere der Nachweis, dass Mitarbeiter eines Unternehmens vorsätzlich an Menschenrechtsverletzungen teilgenommen oder zu diesen Beihilfe geleistet haben, ist nicht unproblematisch, zumal die Kenntnis und Billigung solcher Straftaten konkreten Personen innerhalb des Unternehmens zugerechnet werden muss. Der Vorteil von Strafverfahren sind aber das im Strafprozess geltende Legalitätsprinzip, nach dem die Strafverfolgungsbehörden jede Straftat, von der Kenntnis erlangt wird, untersuchen müssen, wie auch der Amtsermittlungsgrundsatz, nach dem das Strafgericht von Amts wegen den angeklagten Sachverhalt ermitteln müssen. Die Anzeigenerstatter tragen also nicht wie im Zivilprozess die ganze Beweislast. Auch tragen Nebenkläger im Strafprozess kein Kostenrisiko.

IV Bindung transnationaler Unternehmen an internationales Recht

TNU können auch nach internationalem Recht nur bedingt direkt wegen Menschenrechtsverletzungen zur Verantwortung gezogen werden. Diese weitgehende Nichtbindung von Unternehmen an internationales Recht steht in einem Wertungswiderspruch zu dem großen Einfluss, den transnationale Unternehmen auf die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Lebensbedingungen weltweit ausüben. Wegen ihres Einflusses auf das Gefüge der internationalen Beziehungen bestimmen sie häufig, wenn auch in der Regel indirekt, völkerrechtliche Rechtssetzungsprozesse.¹⁹ Der faktische internationale Einfluss von TNU wird insbesondere dadurch unzulänglich von der bestehen Völkerrechtsordnung widerspiegelt.

1 Völkerrechtssubjekte

Entsprechend der klassischen Rechtstheorien geht das Völkerrecht wie auch das Verfassungsrecht von der grundsätzlichen Trennung zwischen öffentlicher, d.h. staatlicher, und privater (Rechts-)Sphäre aus. Dass diese strikte Trennung alles andere als zwingend und eher auf rechtstheoretische Konventionen zurückzuführen ist,²⁰ ändert nichts an der Unumstößlichkeit dieser Annahme bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts hinein.

a) Staaten als klassische Völkerrechtssubjekte und alleinige Normadressaten

In diesem klassischen Konzept des Völkerrechts sind aufgrund der Trennung von staatlicher und privater (Rechts-)Sphäre allein Staaten Akteure und Normadressaten im internationalen Recht. Zusätzlich gelten internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen oder die Welthandelsorganisation (WTO) als Völkerrechtssub-

¹⁹ Es sei nur auf die Rolle einer Reihe von transnationalen Unternehmen, insbesondere der pharmazeutischen Industrie, bei der Erarbeitung des Übereinkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS) im Rahmen der Welthandelsorganisation hingewiesen. Vgl. Susan K. Sell, *Private Power, Public Law*, 2003, S. 1 ff. m.w.N.

²⁰ Magdalena Bexell, *Distribution of Responsibility for Human Rights Protection: The Public-Private Distinction*, in: *Friedenswarte* 79, 1-2/2004, S. 103-118.

jekte, da hier die Gründungsstaaten ihre Rechtssetzungsbefugnisse delegieren.²¹ Durch einen völkerrechtlichen Vertrag, der zwischen souveränen Staaten geschlossen wird, wird demnach auch nur der Staat als völkerrechtliches Subjekt gebunden. Private, d.h. Bürger eines völkerrechtlich verpflichteten Staates wie auch privatwirtschaftliche Unternehmen als juristische Personen des Privatrechts, sind von derartigen Verpflichtungen grundsätzlich nicht betroffen.²²

Ursprung dieser Vorstellung, dass sich im Völkerrecht allein Staaten gegenüber stehen und sich gegenseitig verpflichten, ist das die Völkerrechtsordnung bestimmende Prinzip der nationalen Souveränität, welches unter anderem seinen Ausdruck im Interventionsverbot der Charta der Vereinten Nationen findet. Kein Staat darf einem anderen Staat Vorschriften über dessen Tun, Dulden und Unterlassen im Rahmen seines Hoheitsgebietes machen. Insofern ist die Gleichheit der Staaten unabhängig von deren Macht und Einfluss zentraler Pfeiler der Weltordnung.²³ Der Mensch – und damit auch ein transnationales Unternehmen als rechtlicher Verbund natürlicher Personen zu einem wirtschaftlichen Zweck – wird oft nur als Objekt des Völkerrechts verstanden. Er kann zumindest nach der althergebrachten Meinung demnach nur über das Medium des Staates (d.h. der Umsetzung des Völkerrechts in nationales Recht) mit dem Völkerrecht verbunden werden, ohne selbst Völkerrechtssubjekt zu sein.²⁴ Allerdings kommt es in einigen Bereichen insbesondere im Menschenrechtsschutz zu einer Aufweichung des Souveränitätsprinzips. Die überwiegende Lehre spricht daher multinationalen Wirtschaftsunternehmen eine umfassende Völkerrechtssubjektivität grundsätzlich ab.²⁵

Individuen werden nach dieser Lehre nur dann von der Völkerrechtsgemeinschaft als Völkerrechtssubjekte anerkannt, wenn sie mit eigenen subjektiven Rechten und Pflichten ausgestattet sind.²⁶ So war die Völkerrechtssubjektivität von Individuen im Hinblick auf die Schutzdimension völkerrechtlicher Primärregeln schon für die Geschehnisse des Ersten Weltkriegs grundsätzlich anerkannt. Der StIGH stellte bereits in seinem Gutachten im Fall *Jurisdiction of the Courts of Danzig* am 3. März 1928 fest: «...it cannot be disputed that the very object of an international agreement,

21 Volker Epping, in: Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 2004, § 31, Rn 38 ff.

22 Paul Heilborn, *Subjekte des Völkerrechts*, in: Strupp (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*, Bd. 2, 1925, S. 685, formulierte diese so genannte Objekttheorie im Jahr 1925 wie folgt: «Die Normen des Völkerrechts wenden sich nicht an Menschen, sondern an Staaten, gebieten und verbieten den Menschen nichts, räumen ihnen keine Rechte ein.»

23 Art. 2 (1) der Charta der Vereinten Nationen statuiert: «The Organisation is based on the principle of the sovereign equality of all its Members.»

24 Vgl. Volker Epping, in: Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 2004, § 7, Rn 1.

25 Vgl. Horacio A. Grigera Naón, *Transnational Enterprises under the Pacto Andino and National Laws of Latin America*, in: *Legal Problems of Codes of Conduct for Multinational Enterprises*, hrsg. von Norbert Horn, Antwerpen u.a. 1980, S. 265.

26 Dies erfolgt durch völkerrechtlichen Vertrag zugunsten Dritter, wenn dessen Vertragsnormen dahingehend auszulegen sind, dass nicht nur zwischen den Parteien Verpflichtungen festgelegt werden, sondern auch Individuen unmittelbar berechtigt werden sollen. Mangels eigenständiger völkerrechtlicher Auslegungskriterien könne man laut Dörr auf bestehende im Bezug auf nationales Recht entwickelte «Schutznormlehren» oder auf die Auslegungskriterien des europäischen Gemeinschaftsrechts hinsichtlich der Individualberechtigung aus EU-Normen zurückgreifen, um die völkerrechtliche Individualberechtigung aus einer bestimmten Norm bestimmen zu können. Siehe Oliver Dörr, «Privatisierung des Völkerrechts», in: *JZ* 19/2005, S. 906, m.w.N.

according to the intention of the contracting parties, may be the adoption by the parties of some definite rules creating individual rights and obligations and enforceable by the National Courts.»²⁷

Es kann also festgestellt werden, dass inzwischen weitgehender Konsens darüber besteht, dass die völkerrechtlichen Primärregeln individuelle Rechtssubjekte unmittelbar berechtigen (und verpflichten) können. Die völkerstrafrechtliche Entwicklung gibt Zeugnis von einer weiter zunehmenden Tendenz, Individuen völkerrechtlich unmittelbar in die Pflicht zu nehmen.²⁸ Die Subjektivierungsentwicklung ist im Hinblick auf die schadensrechtliche Dimension Ausdruck einer «Humanisierung»²⁹, «Konstitutionalisierung»³⁰, gar «Privatisierung»³¹ des globalen Rechts.

b) Völkerrechtliche Individualrechte und -pflichten

Unstreitig ergeben sich daher völkerrechtliche Rechte für Individuen wie auch für Unternehmen aus den Menschenrechtskonventionen. Sowohl die regionalen Menschenrechtschartas als auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) und der Internationale Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (IPBPR) sprechen Individuen bestimmte Rechte zu, die vor den regionalen Gerichtshöfen für Menschenrechte eingeklagt werden können.³² Schwieriger wird es bei der Frage, ob der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte subjektive Rechte verleiht³³ oder nur individualbezogene staatliche Bemühenspflichten formuliert werden.³⁴

Auch Unternehmen als juristische Personen des Privatrechts können sich auf diese völkerrechtsvertraglich statuierten bzw. gewohnheitsrechtlich anerkannten Menschenrechte berufen, sofern diese Rechte auf sie anwendbar sind.³⁵ Zudem räumen völkerrechtliche Schiedsverfahren zur Beilegung internationaler Investitions-

27 StIGH, Jurisdiction of the Courts of Danzig Case, PCIJ Series B, No. 15, S. 17; siehe auch: Ian Brownlie, The Place of the Individual in International Law, in: *Virginia Law Review*, 50, 1964, S. 435 ff.

28 Statt aller: Kai Ambos, Straflosigkeit von Menschenrechtsverletzungen und Völkerstrafrecht, *Deutsche Richterzeitung* 76, 1998, S. 251 ff.

29 Theodor Meron, *The Humanization of International Law*, 2006.

30 Anne Peters, Compensatory Constitutionalism: The Function and Potential of Fundamental International Norms and Structures, *Leiden J Intern'l L* 19, 2006, S. 579 ff.

31 Oliver Dörr, «Privatisierung» des Völkerrechts, in: *JZ*, 2005, S. 905 ff.

32 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) v. 10.12.1948 (UN Doc. A/810); Internationaler Pakt für Bürgerliche und Politische Menschenrechte v. 19.12.1966, in: UNTS Vol. 999 S. 171; Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) v. 4. 11.1950, in: UNTS Vol. 213, S. 221.

33 So: Jakob Schneider, *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, 2004; Kitty Arambula, *Strengthening the Supervision of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Theoretical and Procedural Aspects*, 1999, m.w.N.

34 Karl Doehring, *Völkerrecht*, 2004, Rn 978; Kay Hailbronner, in: Wolfgang Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2004, Rn III 226; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 2003, S. 539.

35 Zu mangelnden völkergewohnheitsrechtlichen Verpflichtungen, vgl. Karsten Nowrot, Nun sag' wie hast du's mit den Global Players? Fragen an die Völkerrechtsgemeinschaft zur internationalen Rechtsstellung transnationaler Unternehmen, in: *Friedenswarte* 79, 1-2/2004, S. 130-133.

streitigkeiten Unternehmen gewisse Rechte gegenüber Staaten ein.³⁶ Aufgrund dieser völkerrechtlichen Berechtigungen wird auch von einer partiellen, d.h. von den Staaten im Einzelfall zugeordnete Völkerrechtssubjektivität von Privaten gesprochen.³⁷

Soweit Privaten jedenfalls partiell völkerrechtliche Rechte zustehen, werden sie auch durch das Völkerrecht verpflichtet. Das Völkerrecht begründet unmittelbare Rechte und Pflichten für das Individuum. Dieser Grundsatz wurde erstmals in den Prozessen der Internationalen Militärtribunale von Nürnberg und Tokio formuliert sowie anschließend in den von der International Law Commission ausgearbeiteten Nürnberger Prinzipien bestätigt.³⁸

Diese völkerrechtlichen Verpflichtungen aus den Normen des Völkerstrafrechts sind in den Statuten der UN-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sowie im Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH-Statut) festgehalten worden. Hiernach können Individuen wegen schwerster Verstöße gegen zwingende Normen des Völkerrechts, wie Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und bestimmte Normen des humanitären Völkerrechts individuell zur Verantwortung gezogen werden. Sofern ein Individuum derartige Straftaten begeht, kann es unabhängig von der Beteiligung oder Zustimmung seines Heimatstaates verfolgt werden, wenn der Tatortstaat dem IStGH-Statut beigetreten ist.³⁹ Damit wird dem Individuum in den Grenzen des Völkerstrafrechts eine eigenständige, von seinem Heimatstaat völlig unabhängige völkerrechtliche Stellung eingeräumt. Diese Verpflichtungen gelten insoweit auch für Unternehmen, da ihre einzelnen Mitarbeiter verpflichtet sind, entsprechend dem Völkerstrafrecht zu handeln. Insofern können Manager und Angestellte von Unternehmen wegen der Beteiligung an oder Unterstützung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord oder Kriegsverbrechen vor dem IStGH oder nationalen Gerichten, die derartige Verbrechen in ihre Rechtsordnung aufgenommen haben, verfolgt werden.

Gerade die völkerstrafrechtlichen Normen haben eine zentrale Bedeutung für die Verantwortung multinationaler Unternehmen. Denn auch Unternehmen sind an Völkerrechtsverbrechen beteiligt, indem sie einen Konflikt ausnutzen oder sogar schüren, um von den oft chaotischen und rechtlosen Verhältnissen zu profitieren. So konnte in zahlreichen Konflikten auf dem afrikanischen Kontinent insbesondere in Sierra Leone, Liberia und in der Demokratischen Republik Kongo beobachtet werden, wie internationale Rohstoffkonzerne aktiv an der Bewaffnung und Förderung von Regierungstruppen und militanter Milizen beteiligt waren, um mit deren Schutz ungehindert Rohstoffe abzubauen. Abgesehen von Fällen, in denen Unternehmen als oder mit Hilfe von Sicherheits- und Militärdienstleistern an bewaffneten Konflikten teilnehmen, profitieren Unternehmen häufig von den Verbrechen staatlicher bzw. quasistaatlicher Akteure und übernehmen in diesem Zusammenhang die Rolle von Anstiftern oder Gehilfen der eigentlichen Haupttäter. In erster Linie liegt es in der Verantwortung der Nationalstaaten, durch die Umsetzung des Statutes Völkerrechtsverbrechen auf ihrem Territorium zu ahnden. Wegen der begrenzten Kapazität des

³⁶ Ebd., S. 126 f. m.w.N.

³⁷ Ebd., S. 126.

³⁸ Der Nürnberger Prozess, Amtlicher Wortlaut, Bd. XXII, S. 528.

³⁹ Vgl. Art. 12 Abs. 2 Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofes, angenommen am 17. Juli 1998 (UN Doc. A/CONF.183/9).

ISTGH wird dieser nur einen Bruchteil der Verbrechen gegen das Völkerrecht selbst aufarbeiten können. Es liegt nahe, dass der Gerichtshof sich diesbezüglich zunächst auf diejenigen Straftäter konzentrieren wird, denen eine direkte Beteiligung an den Verbrechen nachgesagt wird. Da Mitarbeiter von Unternehmen jedoch hinsichtlich der Völkerrechtsstraftaten häufig eher eine unterstützende Rolle spielen, stellen sie bisher noch keine Priorität in der Anklagestrategie dar. Mit steigender globaler Ratifizierung geht die Hoffnung einher, dass Straflösungslücken in diesem Bereich in Zukunft geschlossen werden.

Jedoch erfasst das Völkerstrafrecht nur die schwersten Verbrechen, an denen Menschen und Unternehmen beteiligt sein können. Nicht erfasst ist der quantitativ größere Teil der von Unternehmen begangenen Rechtsverletzungen: die Verletzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten. Daher gilt es im Folgenden zu untersuchen, inwiefern es auf internationaler Ebene Entwicklungen gibt, eine völkerrechtlich weitergehende Verpflichtung von Unternehmen zu begründen.

c) Weitere Begründungsansätze

In der völkerrechtlichen Literatur gibt es verschiedene Ansätze, die eine weitergehende Bindung von Unternehmen an völkerrechtliche Normen zu begründen versuchen, als dies nach den klassischen Konzeptionen der Fall ist.

Völkerrechtliche Verhaltenspflichten aus der faktischen Stellung transnationaler Unternehmen im Gefüge des Völkerrechts

Der deutsche Rechtswissenschaftler Karsten Nowrot stellt im Bezug auf die Voraussetzungen der Völkerrechtssubjektivität im Sinne des Unterworfenenseins unter völkerrechtliche Verhaltenspflichten nicht mehr allein auf die ausdrückliche Übertragung von Rechten und Pflichten durch Staaten ab. Nowrot vertritt die Auffassung, dass auf der Grundlage einer machtvollen faktischen Position im internationalen System die widerlegbare Vermutung besteht, dass die entsprechenden Akteure «einen Status als Völkerrechtssubjekte [...] hinsichtlich der Verwirklichung von internationalen Gemeinwohlbelangen innehaben».⁴⁰ Dieser Ansatz geht davon aus, dass die normative Verbindlichkeit und damit der Geltungsgrund des Völkerrechts in dessen Befriedungsfunktion für das internationale Staatengefüge und damit auch für das soziale Leben des Einzelnen liegen.⁴¹ Da transnationalen Unternehmen eine derart machtvolle faktische Position hinsichtlich der Beeinflussung und Befriedung der internationalen Beziehungen zukomme, sollte man ihnen den Status eines Völkerrechtssubjekts im Sinne des Unterworfenenseins unter völkerrechtliche Verhaltenspflichten hinsichtlich der Verwirklichung von internationalen Gemeinwohlbelangen zusprechen. Nowrot führt aus, dass die «Vermutungswirkung zugunsten einer Völkerrechtssubjektivität von machtvollen Akteuren ... lediglich dadurch widerlegt werden» kann, «dass sich eine entgegen gesetzte, in rechtverbindlicher Form verfasste Äußerung der

⁴⁰ Karsten Nowrot, Nun sag' wie hast du's mit den Global Players? Fragen an die Völkerrechtsgemeinschaft zur internationalen Rechtsstellung transnationaler Unternehmen, in: Friedenswarte 79, 1-2/2004, S. S. 140.

⁴¹ Ebd., S. 141.

Völkerrechtsgemeinschaft in dem Sinne nachweisen lässt, dass die entsprechende Akteurskategorie nicht an völkerrechtliche Pflichten gebunden sein soll».⁴²

Verzicht auf den Begriff des Völkerrechtssubjekts

Weitergehende Ansätze propagieren einen vollständigen Verzicht auf den Begriff der Völkerrechtssubjektivität. Unter Einbeziehung machtvoller nichtstaatlicher Wirkungseinheiten wird nur noch von «Participants» im internationalen System⁴³ oder «Verfassungssubjekten» einer «globalen Zivilverfassung»⁴⁴ gesprochen. Insbesondere Gunther Teubner und Andreas Fischer-Lescano vertreten hierbei nicht nur die These von einer umfassenden Konstitutionalisierung der Weltordnung, sondern gehen davon aus, dass das internationale Rechtssystem durch verschiedene kollidierende Regelungsregime geprägt ist. Sie verstehen die Frage der Wirkung von Menschenrechten zwischen Privaten nicht als ein Ausgleichsproblem zwischen Teilen des gesellschaftlichen Ganzen, sondern als das Folgeproblem der Expansion eines Sozialsystems in seine sozialen, humanen und natürlichen Umwelten.⁴⁵ Menschenrechtsverletzungen werden nicht als ein Konflikt zwischen individuellem Grundrechtsträger und staatlicher Institution bzw. – im Fall von Menschenrechtsverletzungen durch Private – nicht als interpersonale Konflikte verstanden, sondern als «System/Umwelt-Konflikte (Kommunikation vs. Körper/Psyche bzw. Institution vs. Institution)».⁴⁶ Ziel dieser Überlegungen ist die Etablierung internationaler Verhaltenspflichten für alle wirkungsmächtigen Akteure im internationalen System aufgrund der «angesichts der massiven Menschenrechtsverletzungen durch nichtstaatliche Akteure» bestehenden «Notwendigkeit einer Ausweitung der weltverfassungsrechtlichen Auseinandersetzung über die bloßen zwischenstaatlichen Beziehungen hinaus»⁴⁷ bzw. unter Vermeidung der «intensely debated but largely sterile question as to whether or not NGOs or transnational enterprises have emerged as new subjects within the international legal order».⁴⁸

«International Agreement Doctrine»

Böckstiegel vertrat bereits 1971 eine «international agreement doctrine», die von der Hypothese ausging, Vereinbarungen zwischen Staaten und Konzernen führten zu

42 Ebd., S. 140.

43 Rosalyn Higgins, *Problems and Process – International Law and How We Use It*, 1994, S. 50; Philip Allott, *Eunomia*, 1990, S. 372 f.

44 Gunther Teubner, *Globale Zivilverfassung: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie*, in: *ZaöRV*, 63, 2003, S. 3 ff.; ähnlich Daniel Thürer, *The Emergence of Non-Governmental Organisations and Transnational Enterprises in International Law and the Changing Role of the State*, in: Rainer Hofmann (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law*, 1999, S. 51 ff.

45 Gunther Teubner, *Die Anonyme Matrix: Zu Menschenrechtsverletzungen durch «Private» Transnationale Akteure*, in: *Der Staat. Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Deutsches und Europäisches Öffentliches Recht*, 45, 2/2006, S. 165.

46 Ebd., S. 184.

47 Gunther Teubner, *Globale Zivilverfassung: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie*, in: *ZaöRV*, 63, 2003, S. 5.

48 Daniel Thürer, *The Emergence of Non-Governmental Organisations and Transnational Enterprises in International Law and the Changing Role of the State*, in: Rainer Hofmann (Hrsg.), *Non-State Actors as New Subjects of International Law*, 1999, S. 53.

einer partiellen Völkerrechtssubjektivität der Privaten.⁴⁹ Angelehnt an die für Internationale Organisationen geltende Lehre von der abgeleiteten Völkerrechtssubjektivität soll für TNU eine Völkerrechtssubjektivität bereits durch die Beteiligung eines einzelnen Staates gelten. Diese Doktrin wird mit der Begründung abgelehnt, dass die Anerkennung durch einen externen Staat die Völkerrechtspersönlichkeit einer Internationalen Organisation nicht begründen kann.⁵⁰ Vielmehr entfalte eine internationale Organisation ihre eigenständige Rechtspersönlichkeit und Handlungsfähigkeit erst durch den von mehreren Staaten geschlossenen Gründungsvertrag. Insofern müsse ähnliches auch für Unternehmen gelten.

Alien Tort Claims Act

Nach dem Alien Tort Claims Act (ATCA),⁵¹ einem in den USA geltenden Gesetz aus dem Jahr 1789, sind in den USA verschiedentlich Private wegen Menschenrechtsverletzungen zu Schadensersatzzahlungen verurteilt worden.⁵² Eine völkerrechtlich determinierte Bindung Privater konstatierten amerikanische Gerichte vor allem für Kriegsverbrechen, Völkermord, Sklavenhandel und Zwangsarbeit. Das Argument der fehlenden völkerrechtlichen Bindung von Privaten ist von den Gerichten nicht akzeptiert worden. Insbesondere bei völkergewohnheitsrechtlich anerkannten internationalen Verbrechen, wie Völkermord, Kriegsverbrechen, Sklaverei und Piraterie, hat das US-Berufungsgericht des Second Circuit bereits 1995 im Fall *Kadic vs. Karadzic* festgestellt, dass Private für solche Verbrechen verantwortlich gemacht werden können, ohne dass es einer staatlichen Mitwirkung bedarf.⁵³ Das Gericht des Ninth Circuit hat im *Unocal-Fall* anerkannt, dass dies nicht nur für Individuen, sondern auch für Unternehmen gilt, so dass diese entsprechend haftbar gemacht werden können.⁵⁴ In diesem Fall sind die Unternehmen *Unocal* und *Total* wegen Zwangsarbeit, Vertreibung und Mord an der burmesischen Zivilbevölkerung, die im Zusammenhang mit dem Bau einer Pipeline von Birma nach Thailand durch die beiden Unternehmen standen, haftbar gemacht worden. Auch andere Kammern des Court of Appeals haben die Haftung von Unternehmen wie selbstverständlich angenommen.⁵⁵ Intensiv hat sich der District Court für New York mit dieser Frage auseinandergesetzt und die Haftung von Unternehmen für Völkergewohnheitsrechtsverletzungen bejaht.⁵⁶ Der Supreme Court hat sich zu der Haftung von Unternehmen für Völkerrechtsverstöße

-
- 49 Karl-Heinz, Böckstiegel, Der Staat als Vertragspartner ausländischer Privatunternehmen, 1971.
 50 Epping weist zu recht daraufhin, dass ein Staat dann in der Lage wäre die Völkerrechtssubjektivität einer Organisation einseitig zu widerrufen. Volker Epping, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 2004, § 8, Rn. 15.
 51 Alien Tort Statute, Judiciary Act of 1789, 28 U.S.C. §1350.
 52 Eine ausführliche Auseinandersetzung mit der US-amerikanischen Rechtsprechung und einem Vergleich mit britischen und australischen Fällen findet sich bei Anja Seibert-Fohr, Rüdiger Wolfrum, Die einzelstaatliche Durchsetzung völkerrechtlicher Mindeststandards gegenüber transnationalen Unternehmen, in: *AVR*, 43, 2005, S. 151-186.
 53 *Kadic vs. Karadzic*, 70 F.3d, 232, 239-241.
 54 *John Doe I vs. Unocal*, 9th Circuit Cal. Sept. 18, 2002.
 55 *Wiwa et al. vs. Royal Dutch Petroleum Co. et al.*, 226 F.3d 88 (2d Cir. 2000); *Jota v. Texaco Inc.*, 157 F.3d 153 (2d Cir.1998); *Bigio et al. vs. The Coca-Cola Company et al.*, 239 F.3d 440 (2d Cir. 2000); *Neanal v. Freeport-Mc Moran, Inc.*, 197 F.3d (5th Cir. 1999)
 56 *United States District Court, S.D. New York, The Presbyterian Church of Sudan et al. vs. Talisman Energy, Inc. et.al.*, 244 F.Supp.2d, 308-319 (S.D.N.Y.2003).

bislang nicht geäußert. Diese Rechtssprechung kann als Beginn einer Staatenpraxis für eine direkte menschenrechtliche Verpflichtung Privater verstanden werden.⁵⁷

V «Soft-Law» Bestimmungen

Neben völkerrechtlichen Verträgen können Staaten und internationale Organisationen einen völkerrechtlichen Rechtssetzungsprozess im Wege von sogenannten Soft-Law-Bestimmungen einleiten oder vorbereiten. Es wird von «soft law» gesprochen, da diesen Rechtsinstrumenten bisher keine Verbindlichkeit zukommt.⁵⁸ Hier zeigt sich, dass das Verhalten der Akteure im internationalen System in vielschichtiger Weise auch durch Steuerungsmechanismen geprägt wird, welche sich nicht auf herkömmliche Rechtsetzungsprozesse zurückführen lassen.⁵⁹

All diesen Bestimmungen ist gemein, dass Unternehmen zur Respektierung der Menschenrechte und Einhaltung bestimmter Sozial- und Umweltstandards konsensual verpflichtet werden sollen. Mangels politischer Einigkeit unter den Nationalstaaten sehen diese Bestimmungen jedoch keine Sanktionsmechanismen vor. Teilweise sind – wie z.B. in den Richtlinien der Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) oder in den Bestimmungen der International Labour Organisation (ILO) Beschwerdeverfahren eingerichtet worden. Aber auch diese zielen nicht auf Sanktionierung von Verstößen, sondern auf Vermittlung und Streitbeilegung ab. Besonders weitgehend und konkret in der Festschreibung internationaler Unternehmenspflichten ist der Entwurf der Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, einem Unterorgan der dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen zugeordneten Commission on Human Rights.⁶⁰

a) Die ILO-Normen

Die internationale Arbeitsorganisation ist 1919 gegründet worden und erhielt 1946 den Status einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen.⁶¹ Neben den Regierungen der 181 Mitgliedsstaaten sind in der ILO Repräsentanten der Arbeitgeber wie auch Arbeitnehmer vertreten. Der Arbeitsschwerpunkt der ILO liegt in der Schaffung und Verbesserung internationaler Arbeits- und Sozialnormen. Die von der ILO in verschiedenen Übereinkommen festgehaltenen Grundprinzipien sind: Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektiverhandlungen, Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, Abschaffung von Kinderarbeit und Beseitigung der Diskriminie-

⁵⁷ Oliver Dörr, JA, 19/2005, S. 913.

⁵⁸ So sind z.B. die Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen klassisches «soft law», während die Resolutionen des Weltsicherheitsrates aus der Charta heraus verbindlich sind.

⁵⁹ Nowrot, Nun sag' wie hast du's mit den Global Players? Fragen an die Völkerrechtsgemeinschaft zur internationalen Rechtsstellung transnationaler Unternehmen, in: *Friedenswarte* 79, 1-2/2004, S. 133 f.

⁶⁰ Sub-Commission resolution 2003/16 of 13 August 2003, para. 1; abgedruckt in: Report of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights on its 55th Session, UN Doc. E/CN.4/2004/2. E/CN.4/Sub.2/2003/43 of 20 October 2003, S. 51 ff.

⁶¹ Zur ILO allgemein: Alfred Wisskirchen, *Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 34, 4/2003, S. 691.

nung in Beschäftigung und Beruf.⁶² Während sich die ILO-Konventionen an Staaten richten, bezieht die «Dreigliedrige Grundsatzerklärung über Multinationale Unternehmen» auch Unternehmen mit ein. Das Ziel dieser dreigliedrigen Grundsatzerklärung ist es, den positiven Beitrag, den multinationale Unternehmen zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt leisten können, zu fördern und die Schwierigkeiten, zu denen es durch ihre verschiedenen Tätigkeiten kommen kann, zu vermindern und zu beheben.⁶³ Alle von dieser Erklärung betroffenen Parteien sollen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die entsprechenden, von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommenen Internationalen Pakte sowie die Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und ihre Grundsätze einhalten und einen Beitrag zur Verwirklichung der ILO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte leisten.⁶⁴

Die Mitglieder der ILO sind sowohl nach der Verfassung als auch nach den Verfahrensregelungen der Grundsatzerklärung zu jährlichen Berichten über die Umsetzung ihrer Verpflichtungen verpflichtet.⁶⁵ Wegen der Nichtbeachtung der in den Konventionen oder der Grundsatzerklärung eingegangenen Verpflichtungen kann jedes Mitglied sowohl Beschwerden gegen Mitgliedsstaaten als auch gegen Unternehmen beim Internationalen Arbeitsamt einreichen.⁶⁶ Ein eingesetzter Untersuchungsausschuss arbeitet darauf hin einen Bericht mit Empfehlungen und einem Zeitplan zu deren Umsetzung aus.⁶⁷ Gewerkschaften nutzen eher ihre Einspruchsmöglichkeiten über die dreigliedrige Struktur der ILO. Sie bewerten diese Interventionsmöglichkeit als wirksamer als das Beschwerdeverfahren, weil über die nationalen Regierungen auf die Unternehmen Druck ausgeübt werden kann.⁶⁸ Nichtregierungsorganisationen sind zu keinem dieser Verfahren zugelassen.

⁶² Eine Auflistung der Kernübereinkommen findet sich bei David Buntenbroich, Menschenrechte und Unternehmen: transnationale Rechtswirkungen «freiwilliger» Verhaltenskodizes, 2007, S. 26 f.; aber auch unter: http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/ilo_kernarbeitsnormen.htm.

⁶³ Ziff. 2, Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, dritte Auflage, Internationales Arbeitsamt Genf 2001, unter: <http://www2.ilo.org/public/english/employment/multi/download/german.pdf>

⁶⁴ Ziff. 8, Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik.

⁶⁵ Art. 22 Verfassung der internationalen Arbeitsorganisation, Genf August 2003, unter: <http://www.ilo.org/public/german/region/eurpro/bonn/download/iloverfassungde.03.pdf>, Ziff. 2, Verfahren zur Behandlung von Streitigkeiten bezüglich der Anwendung der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik durch eine Auslegung ihrer Bestimmungen (vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes auf seiner 232. Tagung (Genf, März 1986) angenommen), unter: http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/050728_tripartiteDeclarationILO_deutsch2001.pdf

⁶⁶ Die Verfahrensvorschriften der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung verweisen insoweit auf die Art. 24 und 26 der Verfassung der internationalen Arbeitsorganisation.

⁶⁷ Art. 29 der Verfassung der internationalen Arbeitsorganisation.

⁶⁸ So Cornelia Heydenreich, Viele Ansätze – wenig Kontrolle. Für multinationale Unternehmen fehlt bisher ein verbindliches Regelwerk, S. 1, abrufbar unter: <http://www.germanwatch.org/tw/kw-inko06.pdf>

b) Die Leitsätze der OECD

Die Mitgliedsstaaten der OECD haben 1976 Leitsätze für multinationale Unternehmen erlassen. Diese Leitsätze stellen explizit Empfehlungen ohne rechtlich zwingenden Charakter dar. Sie nehmen Bezug auf die Kernarbeitsnormen der ILO und enthalten Empfehlungen an Unternehmen zur Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten aber auch Regelungen zu Umweltschutz, Verbraucherfragen, Korruption, Besteuerung und der Offenlegung von Informationen. Diese Empfehlungen gelten nur für Unternehmen, die ihren Sitz in einem Unterzeichnerstaat haben und sind für diese nicht bindend.

Die Verfahrensvorschriften zu den Leitlinien sehen ein Beschwerdeverfahren gegen einzelne Unternehmen vor, in dem die Nichteinhaltung der Leitlinien geltend gemacht werden kann und zu dem seit 2000 auch Nichtregierungsorganisationen zugelassen sind. Jeder Mitgliedsstaat ist zur Schaffung so genannter «Nationaler Kontaktstellen» verpflichtet, die die Leitsätze bekannt machen sollen und für die Annahme von Beschwerdefällen zuständig sind.⁶⁹ Sofern eine Beschwerde gegen ein Unternehmen eingereicht worden ist und sie sich für eine weitergehende Prüfung eignet, gibt die Nationale Kontaktstelle diesem Unternehmen die Möglichkeit zur Stellungnahme, und es wird das Konsultationsverfahren eröffnet.⁷⁰ In diesem bemüht sich die Kontaktstelle um eine Vermittlung zwischen den Parteien. So können beispielsweise im Rahmen der angebotenen Vermittlerdienste, und sofern dies für die zu lösenden Fragen zweckdienlich ist, außergerichtliche, auf einvernehmliche Lösungen abzielende Verfahren, wie z.B. Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren, vorgeschlagen und der Zugang zu solchen Verfahren erleichtert werden. Gemäß den vereinbarten Praktiken für Vermittlungs- oder Schlichtungsverfahren bedarf die Anwendung derartiger Verfahren der Zustimmung der beteiligten Parteien.⁷¹ Erzielen die beteiligten Parteien keine Einigung über die aufgeworfenen Fragen, so verfasst die Kontaktstelle einen Abschlussbericht. Dieser zielt nicht wie ein Urteilsspruch auf die klare Festlegung von Verantwortlichkeiten ab und beinhaltet keine Sanktionen, gegebenenfalls werden Empfehlungen zur Anwendung der Leitsätze formuliert.⁷² Das Verfahren sieht eindeutig vor, dass die nationale Kontaktstelle selbst dann eine Erklärung veröffentlicht, wenn ihrer Ansicht nach keine spezifische Empfehlung erforderlich ist.

Unklarheiten bestehen insbesondere hinsichtlich der Auslegung der OECD-Leitsätze, wie z.B. bei der wichtigen Frage, wie weit die Unternehmen für ihre Zulieferer verantwortlich sind. Von Seiten der Nichtregierungsorganisationen werden eine Reihe von Verbesserungsmaßnahmen gefordert: mehr Transparenz bei der Arbeit der Kontaktstellen, eine stärkere Kontrolle durch die nationalen Parlamente und eine unabhängigen Revisionsebene für strittige Fälle.⁷³

69 Ziff. I, Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2000, OECD-Ratsbeschluss vom Juni 2000; in Deutschland ist die Stelle im Wirtschaftsministerium angesiedelt.

70 Ziff. I.C. der Verfahrenstechnischen Anleitungen, OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2000.

71 Ziff. 17 der Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2000.

72 Ziff. 18 der Erläuterungen zu den Umsetzungsverfahren der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen.

73 Cornelia Heidenreich, S. 2.

c) Die UN-Normen

Der bisher vielversprechendste Ansatz zur Regelung der Pflichten von Unternehmen in Bezug auf die Verwirklichung von Menschenrechten sowie Umwelt- und Sozialstandards sind die «UN-Norms on the responsibility of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights»⁷⁴. Diese wurden von der Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, einem Unterorgan der dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen zugeordneten Commission on Human Rights, entworfen und 2003 an die UN-Menschenrechtskommission mit der Empfehlung weitergeleitet, diese zu verabschieden. Bisher befinden sie sich immer noch im unverbindlichen Entwurfsstadium. Sie sind jedoch im Gegensatz zu den zuvor genannten Bestimmungen als verbindliche, zwingende Normen zur Festschreibung der Unternehmensverantwortung intendiert.⁷⁵ Aber auch den Mitgliedern der Entwurfskommission war klar, dass den UN-Normen nicht unmittelbar die Verbindlichkeit eines völkerrechtlichen Vertrages zukommen kann, sie vielmehr ein Schritt auf dem Weg zur Entwicklung von völkerrechtlichem «hard law» darstellen.⁷⁶

Die Normen statuieren eine Pflicht für Unternehmen zur Beachtung der Menschenrechte erster Generation, d.h. der klassischen Abwehrrechte wie das Recht auf freie Meinungsäußerung wie auch das Recht auf Leben. Aber auch die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte (zweiter Generation) sollen von Unternehmen eingehalten werden. Nach Ansicht eines Mitgliedes der Kommission, David Weissbrodt, geben die UN-Normen bestehende Regelungen aus dem Bereich der Menschenrechte, des Arbeits- und Umweltrechts sowie des Verbraucherschutzes und der Korruptionsbekämpfung wieder und kodifizieren damit Völkergewohnheitsrecht.⁷⁷ Es sollte dabei nicht die Rechtsentwicklung abgeschlossen werden, sondern vielmehr seien die Normen offen für weitere Entwicklungen hinsichtlich der Verantwortung von Unternehmen. Mit den UNO-Menschenrechtsnormen schlug die Unterkommission für Menschenrechte für TNU eine geteilte Verantwortlichkeit («shared responsibility») von Staaten und Unternehmen vor, bei denen neben den bestehenden staatlichen Pflichten eine unmittelbare Verpflichtung von Unternehmen diese Schutzlücke schließt.

Die Einhaltung dieser Verpflichtungen soll auf verschiedenen Wegen gewährleistet werden.⁷⁸ So sind die Unternehmen verpflichtet, interne Strukturen zur Sicherung und Überwachung der Einhaltung der Normen zu entwerfen. Weiterhin sind sie zur Berichterstattung über die Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Normen verpflichtet, zudem unterliegen diese Unternehmen der regelmäßigen Kontrolle

74 UN-Norms on the responsibility of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003) vom 26.08.2003.

75 David Weissbrodt/Muria Kruger, Norms on the responsibility of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights, in: *AJIL*, 97, S. 912.

76 Ebd., S. 913 ff.

77 Ebd., S. 908.

78 Vgl. H.15-19 des UN-Normen-Entwurfs sowie die Ausführungen von Karsten Nowrot, UN-Norms on the responsibility of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights. Gelungener Beitrag zur transnationalen Rechtsentwicklung oder das Ende des Global Compact? in: Beiträge zum Transnationalen Wirtschaftsrecht, 23/2003, S. 11-21.

durch die Vereinten Nationen.⁷⁹ Die Unternehmen müssen darüber hinaus Entschädigungsregelungen für den Fall von Normverletzungen bereitstellen. Außerdem wird die Anwendung der Normen durch nationale und internationale Gerichte festgelegt und die Nationalstaaten zur Bereitstellung adäquater Sanktionsmechanismen im Fall eines Verstoßes gegen die UN-Normen verpflichtet.⁸⁰ Mit diesen Regelungen wollte die Kommission nicht nur die Pflichten von Unternehmen festschreiben, sondern auch deutlich machen, dass die Unternehmensverantwortlichen selbst aktiv am Menschenrechtsschutz teilnehmen sollten.⁸¹

Die UN-Normen sind auf starke Kritik gestoßen, insbesondere von Seiten der Unternehmens- und Arbeitgebervertreter.⁸² Die Kritiker werfen der Arbeitsgruppe, die den Normenentwurf erarbeitet hat, unter anderem vor, dass sie in unzulässiger Weise Dokumente des «hard law» mit solchen des «soft law» und anderen ohne jede Rechtswirkung vermischt habe.⁸³ Weiterhin wird geltend gemacht, dass in unzulässiger Weise Privaten staatliche Verhaltens- und Schutzpflichten auferlegt werden.⁸⁴ Viele Befürworter halten gerade die auf der Grundlage der ausgewählten und relevanten Dokumente erfolgte komprimierte und übersichtliche Zusammenstellung von Verpflichtungen, die Unternehmensaktivitäten im Hinblick auf Achtung, Schutz und Förderung von Menschenrechten betreffen oder betreffen können, für einen hilfreichen Schritt in die richtige Richtung, der es Unternehmen erleichtern kann, komplexen Anforderungen im Menschenrechtsbereich gerecht zu werden.⁸⁵

VI Freiwillige Verhaltenskodizes – der Global Compact

Im Bereich des transnationalen Wirtschaftsverkehrs sind eine Reihe von Regelungen und Verhaltenskodizes auf Initiative von Staaten, internationalen Organisationen und auch von privaten Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), insbesondere aus der Diskussion um Corporate Social Responsibility (CRS), entwickelt worden. Diese waren zunächst vor allem in Hinblick auf repressive Regime wie Südafrika und die Diskriminierung in Nordirland entwickelt worden.⁸⁶ Aus derar-

79 H.15, 16 des UN-Normen-Entwurfs

80 H.17-19. des UN-Normen-Entwurfs.

81 David Weissbrodt/Muria Kruger, Norms on the responsibility of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights, in: AJIL, 97, S. 913.

82 International Chamber of Commerce, International Organisation of Employees, Joint view of the ICC and IOE on the draft «Norms on the responsibility of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights», March 2004.

83 Elisabeth Strohscheid, UN-Normen zur Unternehmensverantwortung. Schreckgespenst für die Wirtschaft oder notwendiges Instrument zur politischen Steuerung wirtschaftlicher Globalisierung? in: Vereinte Nationen 4/2005, S. 138-144 (140).

84 International Chamber of Commerce, International Organisation of Employees, Joint view of the ICC and IOE on the draft «Norms on the responsibility of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights», March 2004, S. 8 ff.

85 Elisabeth Strohscheid, UN-Normen zur Unternehmensverantwortung. Schreckgespenst für die Wirtschaft oder notwendiges Instrument zur politischen Steuerung wirtschaftlicher Globalisierung? in: Vereinte Nationen 4/2005, S. 138-144 (140).

86 Vgl. Elliot Schrage, Promoting International Worker Rights Through Private Voluntary Initiatives: Public Relations or Public Policy, 2004, S. 2 f.

tigen Verhaltenskodizes ergeben sich (Selbst-)Verpflichtungen von Unternehmen im transnationalen Wirtschaftsverkehr.⁸⁷

Ein prominentes Beispiel für die zahlreichen freiwilligen Initiativen des Corporate Citizenship stellt der «Global Compact» dar. Anders als bei den zuvor genannten Bestimmungen handelt es sich beim Global Compact auch nicht um ein von den Mitgliedsstaaten ausgehandeltes Regelwerk. Die Aufstellung der Prinzipien erfolgte maßgeblich aufgrund der Initiative von UN-Generalsekretär Kofi Annan, der den Global Compact als eine «Initiative» bezeichnete, «die ein nachhaltiges Wachstum im Kontext der Globalisierung gewährleisten soll, indem sie einen Katalog allgemein gültiger Werte fördert, die für die Befriedigung der sozioökonomischen Bedürfnisse aller Menschen jetzt und in Zukunft von wesentlicher Bedeutung sind». Ende 2000 hat die UN-Generalversammlung mit einer im Konsens verabschiedeten Resolution «Towards global partnership» den Gedanken einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Vereinten Nationen und dem Privatsektor in allgemeiner Form unterstützt.⁸⁸ Mitglieder beim Global Compact sind nicht in erster Linie staatliche Stellen, sondern Unternehmen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie zivilgesellschaftliche Nichtregierungsorganisationen.⁸⁹ Mehr als 3.700 Unternehmen haben sich bislang den zehn Prinzipien in Bezug auf Menschenrechte, Arbeitsstandards, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung verschrieben. Über jährliche Berichte, Netzwerktreffen und internationale Konferenzen werden positive Erfahrungen ausgetauscht.⁹⁰ Der Global Compact wurde vor allem von Seiten der Nichtregierungsorganisationen von vornherein kritisch kommentiert. Norman Weiß weist daraufhin, dass die TNU verbindliche Regeln und Sanktionen immer abgelehnt und dem Global Compact erst zugestimmt hätten, «nachdem dieser zu einem zahnlosen Instrument geworden war».⁹¹ Nach wiederholter Kritik sind Mitte 2005 neue Kontrollmechanismen entwickelt worden, wonach in besonders schwer wiegenden Fällen ein Ausschluss aus dem Pakt möglich ist.⁹²

Der Global Compact versteht sich als pragmatisch ausgerichtetes und entwicklungsorientiertes Dialog- und Lernforum für eine kooperative Einbindung von Unternehmen in die Arbeit der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen bei der Verwirklichung von Menschenrechten und anderen Staatengemeinschaftsinteressen.⁹³ Änderungen der Prinzipien und andere Entscheidungen im Global Compact sind bisher nach transparenten Beratungsverfahren mit den Mitgliedern auf dem Global

87 David Bundenbroich, *Menschenrechte und Unternehmen, Transnationale Rechtswirkungen freiwilliger Verhaltenskodizes*, 2007, S. 17 f.

88 UN-Doc. A/RES/55/215 vom 21.12.2000.

89 Vgl. Global Compact, *Global Compact Participants*, <http://www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/index.html>.

90 Global Compact, *Global Compact Governance*, http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/stages_of_development.html.

91 Norman Weiß, *Transnationale Unternehmen – weltweite Standards? Eine Zwischenbilanz des Global Compact*, *MenschenRechtsMagazin* 2/2002, S. 88.

92 Global Compact, *Integrity Measures*, Ziff. 4, <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/integrity.html>

93 Vgl. die Rede des UN-Generalsekretärs vor dem Svenska Dagbladet's Executive Club in Stockholm vom 25. Mai 1999, UN Press Release SG/SM/7004; sowie statt vieler: Andreas Blüthner, *The Global Compact and the WTO «Trade and» – Implementing Universal Values in the Globalisation Process*, in: *WTO-Recht und Globalisierung*, hg. von Martin Nettesheim u.a., 2003, S. 313 (323).

Compact Leaders Summit eingeführt worden.⁹⁴ Insgesamt sind sämtliche Verfahren im Global Compact ausgesprochen pragmatisch und unbürokratisch geregelt.

Die hier aufgezeigten Verhaltenskodizes können als ein Indiz dafür angesehen werden, dass die Grenzen zwischen rechtsverbindlichen und unverbindlichen Steuerungsmechanismen im internationalen System zunehmend fließender sind.⁹⁵ Dennoch wird man wohl davon ausgehen müssen, dass die in ihnen enthaltenen Verhaltensvorgaben für sich genommen nicht unmittelbar als Basis für die Begründung einer Völkerrechtssubjektivität transnationaler Unternehmen und damit einer direkten völkerrechtlichen Pflichtenstellung herangezogen werden können.

VII Zwischenergebnis: Eingeschränkte direkte Haftung von TNU nach internationalem Recht

TNU können derzeit nicht als Völkerrechtssubjekte eingeschätzt werden und sind nur bedingt an Völkerrecht gebunden. Ihre Mitarbeiter können jedenfalls wegen der Begehung von Völkerrechtsstraftaten (Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen) verfolgt werden. Im Bezug auf den Großteil weiterer Menschenrechtsverletzungen sind aber weder TNU als Einheiten noch ihre Mitarbeiter direkt durch entsprechende Menschenrechtskonventionen verpflichtet. Sie können dementsprechend nicht wegen begangener Menschenrechtsverletzungen vor internationalen oder regionalen Menschenrechtsgerichtshöfen zur Verantwortung gezogen werden. Zwar kann nach der bisher herrschenden Auffassung nicht von einer unmittelbaren Drittwirkung der Menschenrechte, d.h. einer direkten Bindung Privater an Menschenrechte, gesprochen werden. Doch zeigen die dargestellten Ansätze in der Völkerrechtslehre und die US-amerikanische Rechtssprechungspraxis, dass sich die völkerrechtliche Diskussion im Fluss befindet und alternative Ansätze erörtert werden und teilweise Eingang in die juridische Praxis finden.

VIII Staatenverantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen Privater

Angesichts der nur bedingten völkerrechtlichen Bindung von Unternehmen stellt sich umso dringlicher die Frage, wie Staaten bezüglich der Aktivitäten ihrer Unternehmen verantwortlich gemacht werden können. Wenn das Verhalten eines transnationalen Unternehmens mit Hauptsitz in einem Staat in einem anderen aber durch ein Tochterunternehmen Menschenrechtstandards verletzt, könnte der Heimatstaat wie der Gaststaat wegen der durch das Unternehmen begangenen Menschenrechtsverletzungen (gerichtlich und politisch) zur Verantwortung gezogen werden. Hierzu müsste das private Handeln dem Staat zugerechnet werden, was nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist.

⁹⁴ Vgl. David Bundenbroich, Menschenrechte und Unternehmen, Transnationale Rechtswirkungen freiwilliger Verhaltenskodizes, 2007, S. 43 f.

⁹⁵ Karsten Nowrot, Nun sag' wie hast du's mit den Global Players? Fragen an die Völkerrechtsgemeinschaft zur internationalen Rechtsstellung transnationaler Unternehmen, in: *Friedenswarte* 79, 1-2/2004, S. 133 ff. (138 f).

1 Die Grundsätze der Staatenverantwortlichkeit

Allgemeine völkerrechtliche Bestimmungen der Staatenverantwortlichkeit ergeben sich neben der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes (IGH) in Den Haag vor allem aus dem UN-Konventionsentwurf zur Staatenverantwortlichkeit der International Law Commission (ILC).⁹⁶ Dem UN-Konventionsentwurf kommt zwar keinerlei völkerrechtliche Verbindlichkeit zu, er fasst jedoch bestehende Staatenpraxis zusammen und kann daher als Indiz für eine bestehende gemeinsame Rechtsüberzeugung der Staaten gewertet werden.⁹⁷ Staatenverantwortlichkeit ist hiernach dann gegeben, wenn ein dem Staat zurechenbares Handeln oder Unterlassen gegen völkerrechtliche Verpflichtungen dieses Staates verstößt.⁹⁸ Rechtsfolge der Staatenverantwortlichkeit kann die Wiedergutmachung durch den verletzenden Staat oder das Recht auf Einleitung von Gegenmaßnahmen sein.⁹⁹

Abgesehen von der Frage, wann ein «internationally wrongful act» vorliegt, kommt es entscheidend auf die Definition des dem Staat zurechenbaren Verhaltens («act of state») an.¹⁰⁰ Grundsätzlich ist rein privates Handeln Staaten nicht zurechenbar.¹⁰¹ Daher ist einem Staat in erster Linie das Handeln seiner Organe zurechenbar (Art. 5 des ILC-Entwurfes). Unter welchen Umständen privates Handeln zurechenbar sein soll, wird in dem Konventionsentwurf an verschiedenen Stellen geregelt. Das Handeln Privater als Organe einer nichtstaatlichen juristischen Person soll nach Art. 7 ebenfalls dem Staat zugerechnet werden, sofern diese staatliche Funktionen ausüben, die ihnen in Übereinstimmung mit internationalem Recht übertragen wurden. Diese Regelung findet zum Beispiel im Hinblick auf das Problem der privaten Militärdienstleister oder bei Flugunternehmen, die illegale Gefangenentransporte übernehmen, Anwendung.¹⁰² Handelt daher ein multinationales Unternehmen im Auftrag eines Staates als dessen «verlängerter Arm» kann eine völkerrechtliche Zurechnung des Handelns erfolgen.

⁹⁶ Responsibility of States for internationally wrongful acts (ILC – Articles), Anlage zur Resolution 56/83 der Generalversammlung vom 12. Dezember 2001, abgedruckt in: C. Tomuschat, Völkerrecht, 2003.

⁹⁷ Danwood Mzikenge Chirwa, The Doctrine of State Responsibility as a potential Means of holding private Actors accountable for Human Rights, in: *Melbourne Journal of International Law*, 5/2004 S. 5.

⁹⁸ Art. IILC-Entwurf.

⁹⁹ Siehe Chorzow-Fall, PICJ Ser. A., Nr. 17 (1928), S. 47.

¹⁰⁰ Knut Ipsen, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 2004, § 40, Rn. 1 ff.

¹⁰¹ Art. 11 ILC-Entwurf; siehe auch Astrid Epney, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit von Staaten für rechtswidriges Verhalten im Zusammenhang mit Aktionen Privater, 1999, S. 98-134.

¹⁰² So jedenfalls Danwood Mzikenge Chirwa, The Doctrine of State Responsibility as a potential Means of Holding Private Actors accountable, in: *Melbourne Journal of International Law*, Vol 5, 2004, S. 1-36 (6), unter Hinweis auf das Mitglied der ILC Prof. James Crawford. Jedoch ist auch die Staatenverantwortlichkeit für den Einsatz privater Sicherheits- und Militärdienstleister alles andere als abschließend geklärt, vgl. Miriam Saage-Maaß/Sebastian Weber, Wer sich in Gefahr begibt, kommt darin um... – zum Einsatz privater Sicherheits- und Militärfirmen in bewaffneten Konflikten, in: *Humanitäres Völkerrecht. Informationsschriften*, 20, 3/2007, S. 171-178; Chia Lehnardt, Private Military Companies and State Responsibility, *International Law and Justice Working Papers* 2007/2.

Nach Art. 8 des ILC-Entwurfes findet die Zurechnung privaten Handelns auch dann statt, wenn Private ohne offizielle Übertragung von staatlichen Hoheitsfunktionen de facto Hoheitsfunktionen für den Staat übernehmen oder quasi-staatliche Funktionen als De-facto-Organe übernommen werden. Hier ist eine Zurechnung jedoch nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich.¹⁰³ Denn um eine Zurechnung nach Art. 8 vornehmen zu können, muss bewiesen werden, dass der Staat konkrete Anweisungen zu dem fraglichen Verhalten gegeben hat oder direkte Kontrolle über das private Handeln ausüben konnte. Der Internationale Gerichtshof hat in seiner Entscheidung zu den paramilitärischen Aktivitäten der durch die USA in Nicaragua unterstützen Contras hohe Anforderungen für eine derartige Zurechnung gestellt.¹⁰⁴ Obwohl der IGH es als erwiesen ansah, dass die USA die Rebellengruppe der Contras finanziert und deren Aktionen geplant sowie die Umsetzung unterstützt hatten, konnte nach seiner Auffassung das Handeln der Contras den USA nicht völkerrechtlich zugerechnet werden.¹⁰⁵ Laut IGH fehlte es an dem Nachweis, dass die USA tatsächliche Kontrolle über die militärischen Aktivitäten der Contras hatte.¹⁰⁶ Allerdings konstatierte das Gericht, dass die USA durch die Unterstützung der Contras eigene staatliche Pflichten gegenüber Nicaragua verletzt hatten. Ein eventuelles Einstehen des Staates für nicht-öffentliches Verhalten ergibt sich daher allein aus der völkerrechtlichen Zurechenbarkeit des Organverhaltens. Auch wenn die Berufungsinstanz des Jugoslawien-Tribunals in seiner Entscheidung die Anforderungen für eine Staatenverantwortung für privates Handeln deutlich herabgesenkt hat und nur noch die Ausübung allgemeiner Kontrolle des Staates («overall control») verlangt,¹⁰⁷ ist hiermit jedoch im Hinblick auf Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen wenig gewonnen. Denn auch hiernach ist die allein finanzielle oder beratende Unterstützung von Unternehmensaktivitäten durch Staaten, die zu Menschenrechtsverletzungen führen, nicht völkerrechtlich erfasst.¹⁰⁸

2 Prinzip der guten Nachbarschaft und «due diligence»

Sofern privates Handeln einem Staat nicht als staatliches zugerechnet werden kann, kann sich dennoch eine Staatenverantwortung im Hinblick auf die fraglichen Rechtsverletzungen durch Private ergeben. So hat der Internationale Gerichtshof (IGH) den iranischen Staat für eine von Privaten ausgeführte Geiselnahme in der Botschaft der USA in Teheran verantwortlich gemacht, da Iran es pflichtwidrig unterlassen habe, angemessene Schritte zu unternehmen, um entweder die Besetzung der Botschaft zu verhindern oder die Geiselnahme umgehend zu beenden.¹⁰⁹ Nach dieser Rechtspre-

¹⁰³ So George Townsend, *State Responsibility for Acts of de facto Agents*, *Arizona Journal of International and Comparative Law*, Vol. 14, No. 3, 1997, S. 637 ff.

¹⁰⁴ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua vs. United States of America)* v. 17 Juni 1986, ICJ-Reports 1986, S. 14 ff.

¹⁰⁵ *Nicaragua-Fall*, ICJ-Reports 1986, S. 58-63

¹⁰⁶ *Ebd.*, S. 64 f.

¹⁰⁷ *The Prosecutor vs. Dusko Tadic*, ICTJ Judgment, IT-94-1-A (15. Juli 1999), S. 145.

¹⁰⁸ So auch Danwood Mzikenge Chirwa, *The Doctrine of State Responsibility as a potential Means of holding private Actors accountable for Human Rights*, in: *Melbourne Journal of International Law*, 5/2004, S. 7.

¹⁰⁹ *United States vs. Iran*, (Teheraner Geisel-Fall), Urteil v. 24. May 1980, ICJ Reports 1980, para. 63; *Corfu-Channel-Fall*, Urteil vom 9. April 1949, ICJ Reports 1949, S. 4, 23.

chung kann ein Staat für private Handlungen verantwortlich gemacht werden, wenn er nicht seiner Sorgfaltspflicht nachgekommen ist, eine Verletzung von internationalem Recht durch Private zu verhindern oder in angemessener Weise auf solche Verletzungshandlung zu reagieren.

Die Staatenverantwortung wird nicht durch das private Handeln an sich ausgelöst, sondern ergibt sich aus den unterlassenen oder ungenügenden Schritten des Staates zur Verhinderung und Ahndung der Rechtsverletzung.¹¹⁰ Dies ist nur der Fall, wenn eine staatliche Schutzpflicht nach internationalem Recht besteht. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Entscheidungen des IGH, in welchen das Konzept der «due diligence» zum Tragen kommt, nur Fälle betraf, in denen die Rechte von Ausländern, die Neutralitätspflicht oder die diplomatischen und konsularischen Beziehungen betroffen waren und dass es hinsichtlich anderer Rechtsgebiete zur Frage der «due diligence» keine Rechtsprechung gibt. Insofern wird angezweifelt, ob es sich hierbei tatsächlich um einen allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz handelt.¹¹¹

Das Prinzip der guten Nachbarschaft kann für eine Bindung multinationaler Unternehmen an Völkerrecht ebenfalls nicht herangezogen werden. Dieses Prinzip wird im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen herangezogen, wonach benachbarte Staaten verpflichtet sein sollen, auf die gegenseitigen Interessen an einer unbelasteten Umwelt gebührend Rücksicht zu nehmen. Es ist eine Folge des Souveränitätsprinzips. Sowohl die Präambel als auch Art. 74 der Charta der Vereinten Nationen sowie die «Friendly Relations Declaration» (GA Res. 2625 XXV) enthalten eine Bezugnahme auf diesen Grundsatz. Es ist jedoch zweifelhaft, ob man hieraus konkrete Rechte und Pflichten für den Umweltschutz ableiten kann.

Beide Prinzipien gelten aber nur zwischen den Staaten, d.h., in einem Gerichtsverfahren kann sich nur ein Staat gegenüber einem anderen auf das Prinzip der guten Nachbarschaft oder «due diligence» berufen. Damit haben sie für Opfer von Menschenrechtsverletzungen, die eine Aufarbeitung und Wiedergutmachung des erlittenen Unrechts anstreben, kaum Bedeutung.

IX Staatliche Schutzpflichten nach Menschenrechtsbestimmungen

Als Grundsatz gilt, dass alle Menschenrechte den Staaten als Adressaten der Menschenrechtsbestimmungen Verpflichtungen auferlegen, die sich in drei Ebenen unterteilen: Achtungspflichten, Schutzpflichten und Erfüllungspflichten.¹¹² Menschenrechte sind also nicht nur Abwehrrechte, es kann ihnen vielmehr auch ein staatlicher Schutzauftrag entnommen werden. In der Europäischen Menschenrechts-

¹¹⁰ Vgl. Knut Ipsen, in: Knut Ipsen, Völkerrecht, 2004, § 40, Rn 33 ff. m.w.N.

¹¹¹ Chia Lehnardt, Private Military Companies and State Responsibility, International Law and Justice Working Papers 2/2007, S. 17.

¹¹² So der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung in seinem Bericht an die UN-Menschenrechtskommission von 2005, UN Doc. E/CN.4/2005/47; Art. 2 IPBR; Maastricht Guidelines on Violation of Economic, Social and Cultural Rights, in: *Human Rights Quarterly*, 20, 1998, S. 691; Sarah Joseph, Corporations and Transnational Human Rights Litigation, 2004, S. 9; Schneider, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2004, S. 33, m.w.N.

konvention (EMRK) wie auch der Interamerikanischen Menschenrechtskonvention (IAMRK) sind derartige Pflichten zu finden. In Art. 2 (1) des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte ist festgehalten, dass Staaten verpflichtet sind, die im Pakt anerkannten Rechte «zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen [...] zu gewährleisten». In Art. 2 (2) und (3) IPBPR werden die Mitgliedsstaaten zur Umsetzung dieser Rechte in nationales Recht und zur Bereitstellung von Rechtsmitteln gegen Rechtsverletzungen verpflichtet. Derartige Schutzpflichten ergeben sich auch aus anderen internationalen Verträgen.¹¹³ Hieraus kann abgeleitet werden, dass die Pflicht zum Schutz der Menschenrechte zum einen die Pflicht umfasst, den Einzelnen gegen Eingriffe in seine Rechtsposition durch Dritte zu schützen, also eine Pflicht zur Prävention, zum anderen die Pflicht, begangene Menschenrechtsverletzungen zu ahnden, also eine Pflicht zur Bereitstellung von Rechtsschutzmitteln.¹¹⁴

Auch der UN-Sonderberichterstatter John Ruggie kommt in seinem Bericht zur Staatenverantwortung für Unternehmen nach einer umfassenden Analyse von zehn internationalen Verträgen zum Schutz bürgerlich-politischer wie auch wirtschaftlich-sozialer Menschenrechte und den Empfehlungen und Kommentaren der entsprechenden «treaty bodies» zu dem Ergebnis, dass eine Reihe von internationalen Verträgen ihren Mitgliedstaaten direkt oder indirekt Pflichten auferlegen, die Verletzung von Menschenrechten durch Dritte zu verhindern.¹¹⁵

Menschenrechtsverpflichtungen werden auf diese Weise nicht direkt den TNU gegenüber angewendet, sondern indirekt durch die Hoheitsträger, auf deren Territorium sie agieren.¹¹⁶ Nach dieser Entwicklung werden daher in erster Linie die Staaten, in deren Hoheitsgebiet das Unternehmen aktiv ist, in die Pflicht genommen. Es ist festzuhalten, dass diese Schutzpflichten zunächst nur zwischen dem jeweiligen Hoheitsträger und den Bürgern in seinem Staatsgebiet gelten können. Im Hinblick auf die Verletzung von Menschenrechten durch Unternehmen sind Staaten also grundsätzlich verpflichtet, ihre Staatsbürger vor derartigen Verletzungen zu bewahren.¹¹⁷

113 Vgl. hierzu den Bericht des UN-Sonderberichterstatters John G. Ruggie, *State Responsibilities to Regulate and Adjudicate Corporate Activities under the United Nations' core Human Rights Treaties*. Prepared for the mandate of the Special Representative of the United Nations Secretary-General (SRSG) on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 17. February 2007, para. 7-10.

114 Danwood Mzikenge Chirwa, *The Doctrine of State Responsibility as a potential Means of holding private Actors accountable for Human Rights*, in: *Melbourne Journal of International Law*, 5/2004, S. 11, Schneider, *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, Deutsches Institut für Menschenrechte, 2004, S. 33 m.w.N.

115 John G. Ruggie, *State Responsibilities to Regulate and Adjudicate Corporate Activities under the United Nations' core Human Rights Treaties*. Prepared for the mandate of the Special Representative of the United Nations Secretary-General (SRSG) on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 17. February 2007, para. 12-17.

116 So auch Sarah Joseph, *An Overview of the Human Rights Accountability of Multinational Enterprises*, in: Menno T. Kamminga (Hrsg.), *Liability of multinational corporations under international law*, 2000, S. 78.

117 Joseph schreibt hierzu bezogen auf private Unternehmen: «In order to properly fulfil their duties to protect and ensure enjoyment of human rights, States must control private entities.»

1 Menschenrechte der ersten Generation

Staatliche Schutzpflichten bestehen in Bezug auf die bürgerlichen und politischen Menschenrechte unzweifelhaft. Zum Beispiel normiert der IPBPR eine staatliche Pflicht, TNU davon abzuhalten, den Anschluss ihrer Mitarbeiter an Gewerkschaften zu verhindern.¹¹⁸ Hinsichtlich der präventiven Schutzpflichten hat das Human Rights Committee (HRC) in unterschiedlichen Zusammenhängen in seinen General Comments herausgearbeitet, dass Staaten auch die Verletzung von Menschenrechten wie das Recht auf Leben oder das Recht auf eine geschützte Privatsphäre verhindern müssen.¹¹⁹ Allerdings kommt den General Comments des Human Rights Committee, ebenso wie den Kommentaren und Empfehlungen anderer so genannter «treaty bodies» keine völkerrechtliche Verbindlichkeit zu. Aber auch nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte unterliegen die Staaten, die sich einem Menschenrechtsinstrumentarium angeschlossen haben, der Pflicht, die zivilen und politischen Rechte zu gewährleisten und zu schützen.¹²⁰ Darüber hinaus haben beide Gerichte festgehalten, dass es auch zu den Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten gehört, im Fall von Rechtsverletzungen, diese in hinreichendem Maße aufzuklären und einen Rechtsweg zur Geltendmachung bereitzustellen.¹²¹

2 Menschenrechte der zweiten und dritten Generation

Staatliche Schutzpflichten bestehen aber auch hinsichtlich der Menschenrechte der so genannten zweiten und dritten Generation, wie sie im Internationalen Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (IPWSKR),¹²² in der Erklärung der Menschenrechte sowie anderen UN-Konventionen verbrieft sind. Hierzu gehören insbesondere das Recht auf Arbeit, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Nahrung, das Recht auf Wasser, das Recht auf Bildung und das Recht auf Wohnung.

Die Justiziabilität dieser Rechte gegenüber Staaten wird mit der Begründung in Zweifel gezogen, dass weder der IPWSKR noch andere Konventionen, die WSK-Rechte schützen, über ein Beschwerdeverfahren verfügen, dem sich die Vertragsparteien unterworfen hätten.¹²³ Weiterhin wird gegen die Möglichkeit der individuellen gerichtlichen Durchsetzung von WSK-Rechten ins Feld geführt, dass diese Rechte aufgrund des Kostenaufwandes, den ihre Verwirklichung erfordere, von Natur aus nicht justiziabel seien.¹²⁴

¹¹⁸ Art. 22 IPBPR; Art. 11 EMRK.

¹¹⁹ Vgl. den Überblick über die Bestimmungen der Internationale Erklärung der politischen und bürgerlichen Rechte sowie die Kommentare des Menschenrechtskomitees bei Danwood Mzikenge Chirwa, *The Doctrine of State Responsibility as a potential Means of holding private Actors accountable for Human Rights*, in: *Melbourne Journal of International Law*, 5/2004, S. 11 f.

¹²⁰ *Osman v United Kingdom*, 23452/94, ECHR 101 (87/1997/871/10835), 28.10.1998; *Velásquez-Rodríguez v. Honduras*, IACHR (Ser C) No. 4, 29.07.1988.

¹²¹ Ebd.

¹²² Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte v. 19.12.1966, in: UNTS Vol. 992, S. 3 ff.

¹²³ Knut Ipsen, in: Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 2004, § 49, Rn 14.

¹²⁴ Marc Bossuyt, *La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels*, in: *Human Rights Journal* 1975, S. 783, 790 f.

Jedoch weist Jacob Schneider zurecht darauf hin, dass es sich bei den Art. 2 Abs.2 und Art. 3 IPWSKR um sofort umzusetzende, verbindliche Staatenverpflichtungen handelt. Diskriminierungen im Bereich wirtschaftlicher und sozialer Rechte seien bereits von verschiedenen Menschenrechtsüberwachungsorganen in Einzelbeschwerdeverfahren untersucht worden und insoweit die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte zumindest hinsichtlich der staatlichen Verpflichtung, die WSK-Rechte diskriminierungsfrei zu gewährleisten, zu bejahen.¹²⁵ Weiterhin sind wirtschaftliche und soziale Rechte auf internationaler Ebene justiziabel, wenn sie mittelbar in Verbindung mit den Verfahrensgarantien nach Art. 14 Abs. 1 IPBPR bzw. 6 Abs.1 EMRK geltend gemacht werden. Unmittelbarer Verfahrensgegenstand ist in diesem Fall die Missachtung grundlegender Verfahrensgarantien durch ein nationales Gericht bei der Urteilsfindung arbeits- oder sozialrechtlicher Ansprüche.¹²⁶ Im Übrigen wird auch die Ansicht vertreten, dass hinsichtlich der Kernverpflichtungen, die sich für die Vertragsstaaten aus den einzelnen Paktrechten ergeben, die widerlegbare Vermutung für deren Justiziabilität besteht.¹²⁷ Die Paktstaaten können diese Vermutung dadurch widerlegen, dass sie in dem Verfahren vor dem betreffenden internationalen Überwachungsorgan nachweisen, alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel eingesetzt zu haben, um der jeweiligen Kernverpflichtung mit Dringlichkeit nachzukommen.

Auch wenn wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im Allgemeinen eher positive staatliche Maßnahmen erfordern als bürgerliche und politische Rechte, handelt es sich hierbei lediglich um einen graduellen und keinen kategorialen Unterschied. Als Grundsatz gilt, wie bereits oben festgestellt, dass alle Menschenrechte, auch die WSK-Rechte, den Staaten Schutzverpflichtungen auferlegen.¹²⁸ Nach Auffassung des Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) sind die Mitgliedsstaaten des IPWSKR dazu verpflichtet, die Verletzung der in der Konvention normierten Rechte durch Private zu verhindern. So hat das CESCR in Bezug auf das Recht auf Wasser festgestellt, dass Staaten die Verpflichtung hätten, Dritte daran zu hindern, allgemeinen und gleichen Zugang zu Wasser einzuschränken.¹²⁹ Laut CESCR kann ein Unterlassen solcher Schutzmaßnahmen eine Rechtsverletzung durch den Staat selbst darstellen.¹³⁰ Diese an sich völkerrechtlich unverbindlichen Feststellungen des CESCR werden durch eine Reihe von Entscheidungen internationaler Gerichte bestätigt, in denen die Pflicht eines Staates, vor der Verletzung von WSK-Rechten durch Dritte zu schützen, festgeschrieben wird.

Verschiedene Entscheidungen der regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe sprechen ebenfalls für den Bestand einer staatlichen Schutzpflicht im Hinblick auf

125 Jacob Schneider, *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte*, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte, 2004, S. 32.

126 Ebd., S. 32.

127 Ebd., S. 32, m.w.N.

128 Ebd, S. 33.

129 CESCR, *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment 15: The Right to Water*, UN ESCOR 29th sess, UN Doc E/C.12/2002/11 (2002). Agenda Item 3, para. 24

130 CESCR, *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment 12: The Right to Adequate Food*, UN ESCOR 29th sess, UN Doc E/C.12/1999/5 (1999), Agenda Item 7, para. 27.

die Verletzung von WSK-Rechten durch Dritte. Zwar werden in diesen Entscheidungen staatliche Schutzpflichten nicht direkt aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder anderen Konventionen zum Schutz von WSK-Rechten hergeleitet. Dennoch nehmen die Gerichtshöfe staatliche Schutzpflichten an, wenn typische Verletzungen von WSK-Rechten durch Private gegeben sind. Verortet werden diese Schutzpflichten in den Konventionen zwar – etwas halbherzig – in den bürgerlichen Menschenrechten, wie etwa dem Recht auf geschützte Privatsphäre und Familienleben. In der Sache werden aber staatliche Schutzpflichten vor Verletzungen von WSK-Rechten behandelt.

So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in *Guerra vs. Italy* den italienischen Staat wegen einer Vernachlässigung seiner Schutzpflicht dafür verantwortlich erklärt, dass 150 Menschen durch die Emissionen infolge der Explosion einer Düngemittel-Fabrik verletzt wurden.¹³¹ In dieser Schutzpflichtverletzung sah der Gerichtshof eine Verletzung des Rechts auf Privat- und Familienleben. Italien hätte diese Rechte vor schädlichen Emissionen und Explosionen schützen müssen. In *López Ostra vs. Spain* hat die örtliche Verwaltung die Genehmigung für den Bau einer Fabrik erteilt, deren Emissionen schwere Gesundheitsprobleme bei den Klägern verursachten. Die Verantwortung des spanischen Staates für diese Verletzungen wurde vom EGMR festgestellt, da dieser seiner Pflicht zur Gewährleistung des Rechts auf Privat- und Familienleben (Art. 8 EMRK) nicht hinreichend nachgekommen sei.¹³²

Die Afrikanische Kommission entschied im SERAC-Fall, dass die Nigerianische Regierung das Recht der Kläger auf Gesundheit, Leben, Nahrung, eine angemessene Umwelt und Unterkunft sowie freien Zugang zu Wohlstand und natürlichen Ressourcen dadurch verletzt habe, dass sie die Nigerianische Bevölkerung nicht vor der Verletzung ihrer Rechte durch Öl-Firmen geschützt hatte.¹³³

In *Yanomami vs. Brazil*¹³⁴ hat die Interamerikanische Menschenrechtskommission unter anderem festgestellt, dass eine Staatenpflicht zur Bereitstellung von vorbeugender und heilender medizinischer Versorgung besteht, um Gesundheitsschädigungen, die durch Dritte verursacht werden, zu verhindern bzw. einzudämmen. In *Mayagna (Suma) Awas Tingni Community vs. Nicaragua*¹³⁵ hat der Inter-Amerikanische Gerichtshof für Menschenrechte eine Verletzung von Schutzpflichten in dem Unterlassen der Regierung gesehen, die Eigentumsrechte einer indigenen Gemeinde vor dem Zugriff ausländischer Unternehmen zu schützen.

¹³¹ *Guerra and Others vs. Italy*, Case No. 116/1996/735/932, ECHR 1998-I, 19.02.1998.

¹³² *Lopez Ostra vs. Spain*, Case No. 41/1993/436/515, 303-C ECHR, 09.12.1994; weitere Entscheidungen des EGMR zu staatlichen Schutzpflichten im Hinblick auf WSK-Rechte vgl. *Danwood Mzikenge Chirwa, The Doctrine of State Responsibility as a potential Means of holding private Actors accountable for Human Rights*, in: *Melbourne Journal of International Law*, 5/2004, 2004, S. 24 f.

¹³³ *The Social and Economic Rights Action Centre... vs. Nigeria*, African Commission, Communication No 155/96, 27.10.2001.

¹³⁴ *Yanomami Community vs. Brazil*, Case No. 7615, Res 12/85, 05.05.1985.

¹³⁵ *Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, IACHR (Ser. C) No 79, 31.08.2001.

3 Einschränkung der Staatenverantwortlichkeit: der «due diligence»-Test

Da das oben aufgezeigte Pflichtenprogramm des Staates zum Schutz der Menschenrechte ausgesprochen umfangreich ist, soll ein Staat nach der Rechtsprechung verschiedener internationaler Gerichte nicht für jede Menschenrechtsverletzung durch Private verantwortlich gemacht werden. Auch kann nicht jedes private Verhalten, das Menschenrechte in irgendeiner Form tangiert, staatlichen Organen zugerechnet werden. Es kann nicht Sinn der Begründung einer Staatenverantwortlichkeit für unternehmerisches Handeln sein, eine lückenlose Kontrolle jeglicher privater Aktivitäten zur Prävention jeder möglichen Menschenrechtsverletzung zu bewirken. Abgesehen davon, dass dies praktisch nicht zu realisieren wäre, ist es auch nicht im Interesse der Menschenrechte, von einem Staat zu fordern, seine Staatsbürger vor der Begehung jeglichen Unrechts «zu bewahren».

Ein Staat muss die Verantwortung für die Verletzung von Menschenrechten durch private Dritte nur dann übernehmen beziehungsweise hat nur dann eine Menschenrechtsverletzung begangen, wenn er die erforderliche Sorgfalt zur Erfüllung seiner Staatenpflichten zum Menschenrechtsschutz außer Acht gelassen hat. Die Staatenverantwortlichkeit muss also dem bereits oben dargestellten «due diligence»-Test unterzogen werden. Richtungsweisend war insofern die Entscheidung Velásquez Rodríguez vs. Honduras des Inter-Amerikanischen Menschenrechtsgerichtshof (IAMRG).¹³⁶ In dieser Entscheidung hat der IAMRG festgelegt, dass ein Staat für Menschenrechtsverletzungen auch dann verantwortlich ist, wenn zwar nicht bewiesen werden kann, dass er diese direkt begangen hat, er es aber unterlassen hat, mit der erforderlichen Sorgfalt die Verletzungen zu verhindern oder auf diese zu reagieren. Der IAMRG entschied im konkreten Fall, dass Honduras für das Verschwinden von zahlreichen Menschen in den Jahren 1981-1984 direkt verantwortlich ist, da er das Verschwindenlassen entweder angeordnet oder zumindest toleriert hatte. Nach dieser Entscheidung muss ein Staat alle vernünftigen Maßnahmen zur Verhinderung von Menschenrechtsverletzungen ergreifen und darüber hinaus ernsthaft die Aufklärung der Verbrechen vorantreiben. Zu diesen Maßnahmen zählt der Gerichtshof nicht nur rechtliche Mittel, sondern auch alle «politischen, verwaltungstechnischen und kulturellen Maßnahmen».¹³⁷ Diesem Maßstab der Zuschreibung von Verantwortung sind weitere Menschenrechtsgerichtshöfe in verschiedenen Entscheidungen gefolgt¹³⁸, ohne die Frage zu klären, wann hinreichende Maßnahmen ergriffen worden sind.

4 Der Inhalt der Staatenpflichten

In Anlehnung an den Bericht des UN-Sonderberichterstatters Ruggie, eine Studie von FIAN und Brot für die Welt sowie eine Untersuchung von amnesty internati-

¹³⁶ Velásquez-Rodríguez vs. Honduras, IACHR (Ser C) No. 4, 29.07.1988, S. 172.

¹³⁷ Ebd., S. 175.

¹³⁸ Danwood Mzikenge Chirwa, The Doctrine of State Responsibility as a potential Means of holding private Actors accountable for Human Rights, in: Melbourne Journal of International Law, 5/2004 2004, S. 16 ff.

onal¹³⁹ lassen sich die staatlichen Schutzpflichten hinsichtlich der Verletzung von Menschenrechten durch Unternehmen wie folgt beschreiben:

- Pflicht zum Erlass effektiver Normen, die das Unternehmensverhalten regulieren:¹⁴⁰ Zum einen muss die Verletzung von Menschenrechten (Diskriminierungen, Zwangsarbeit, Kinderarbeit, unmenschliche Arbeitsbedingungen) verboten und sanktioniert werden. Zum anderen müssen rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die große Wirtschaftsvorhaben, wie den Bau von Staudämmen, den Abbau von Rohstoffen oder die Errichtung großer Produktionsstätten beeinflussen und die Respektierung von Menschenrechten gewährleisten.
- Pflicht zur Errichtung effektiver Kontrollmechanismen:¹⁴¹ Es müssen Kontrollmechanismen eingerichtet werden, die bspw. die Einhaltung von Arbeits- und Umweltstandards, aber auch den hinreichenden Zugang zu Wasser, Nahrung oder Gesundheitsversorgung sichern.
- Pflicht zur Ahndung von Menschenrechtsverletzungen:¹⁴² Es müssen zum einen Rechtsmittel bereitgestellt und Gerichtswege eröffnet werden, die die Geltendmachung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen ermöglichen. Zum anderen ist der Staat verpflichtet, begangene Menschenrechtsverletzungen in hinreichendem Maße durch seine Organe zu ermitteln und eine Ahndung in die Wege zu leiten. Soweit politische und zivile Menschenrechte verletzt worden sind, sind die Staaten verpflichtet, angemessene Rechtsmittel oder sonstige Verfahren zur Ahndung der Verletzung und Wiedergutmachung bereitzustellen. Hieraus kann sich sowohl die Pflicht zur Einleitung von Strafverfahren als auch zum Erlass verwaltungsrechtlicher Sanktionen sowie zur Eröffnung eines Rechtsweges, auf dem entsprechende Verletzungen vor Gerichten geltend gemacht werden können, ergeben.
- Pflicht zur Bereitstellung von Entschädigungsmechanismen:¹⁴³ Entschädigungen sind hier in einem weiten Sinne zu verstehen und beinhalten sowohl finanzielle Entschädigungen, aber auch Wiedergutmachung in Form von öffentlichen Entschuldigungen, Gesetzesänderungen, der Wiederherstellung früherer Besitzstände etc. und der Garantie, dass es zu keiner Wiederholung der Verletzungen kommt.

¹³⁹ amnesty international, 05/2006_INTERN_amnesty international, Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte – im Überblick, Teil 1 1.6.;

¹⁴⁰ John G. Ruggie, State Responsibilities to Regulate and Adjudicate Corporate Activities under the United Nations' core Human Rights Treaties. Prepared for the mandate of the Special Representative of the United Nations Secretary-General (SRSG) on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 17. February 2007, para. 42-49; SERAC, African Commission, Communication No 155/96 (2001), S.59.

¹⁴¹ Osman vs. United Kingdom, 23452/94, ECHR 101, (87/1997/871/1083), 28 October 1998.

¹⁴² John G. Ruggie, State Responsibilities to Regulate and Adjudicate Corporate Activities under the United Nations' core Human Rights Treaties. Prepared for the mandate of the Special Representative of the United Nations Secretary-General (SRSG) on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 17. February 2007, para. 51-55.

¹⁴³ Ebd., para. 59-62.

- Pflicht zu einer Wirtschafts(förderungs)politik, die Aspekte der fundamentalen Menschenrechte ebenso berücksichtigt wie soziale und ökologische Nachhaltigkeit.¹⁴⁴

Diese genannten Pflichten richten sich sowohl an den Staat, in dem die Rechtsverletzung erfolgt, als auch an den Staat, in dem das verantwortliche Unternehmen seinen Hauptsitz hat. Es ist jedoch zu betonen, dass diese Pflichten bisher noch nicht völkerrechtlich verbindlich geregelt worden sind. Wie bereits festgestellt, fällt es den Staaten, in denen die Rechtsverletzung erfolgt, häufig aufgrund defizitärer Verwaltungs- und Justizstrukturen schwer, ihre Menschenrechtsverpflichtungen gegen investitionsbereite Unternehmen durchzusetzen. Dennoch sollten diese nicht aus der Verantwortung gelassen werden. Wie sich aus Studien hinsichtlich des Einflusses von Rohstoffvorkommen auf Konfliktregionen ergeben hat, hängt der positive bzw. negative Einfluss von Rohstoffvorkommen auf eine Region in erheblichem Maße davon ab, ob staatliche Strukturen bestehen, die Korruption eindämmen und eine gemeinwohlorientierte Wirtschaftspolitik betreiben.¹⁴⁵ Es ist also unerlässlich, dass die Staaten, in denen die schlimmsten Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen geschehen, Rahmenbedingungen schaffen, die derartige Verbrechen verhindern, erschweren oder jedenfalls angemessen ahnden.

5 Extraterritoriale Rechte und Pflichten der Staaten

a) Einführung

Die eben formulierten Schutzpflichten gelten in erster Linie für die Staaten, in deren Territorium ein Unternehmen agiert, d.h. in dessen Rechtsordnung es Träger von Rechten und Pflichten ist. Unternehmen werden nach unterschiedlichen Anknüpfungspunkten an die Rechtsordnung eines Staates gebunden. Ein TNU gilt als ein deutsches Unternehmen, wenn es seinen Hauptsitz in Deutschland hat. Jedoch unterliegt ein Tochterunternehmen dieses Unternehmens nicht etwa der deutschen Hoheitsgewalt, wenn es in einem Drittstaat agiert. Es ist daher fraglich, inwiefern die Staaten, die als Gaststaaten gelten, auch zum Menschenrechtsschutz außerhalb ihres Territoriums verpflichtet oder sogar zur extraterritorialen Rechtsanwendung im Sinne der Einhaltung der Menschenrechte durch Unternehmen angehalten sind. Gegen extraterritoriale Staatenpflichten spricht das Prinzip der Souveränität der Staaten, nach dem das Gebiet eines Staates grundsätzlich für andere Staaten unantastbar ist und kein Staat in das Staatsgebiet und die Hoheitsaufgaben, also auch in die Rechtsanwendung und -durchsetzung eines anderen Staates eingreifen darf.

¹⁴⁴ Ebd., para. 45; Brot für die Welt, FIAN, Weed, Germany's extraterritorial human rights obligations. Introduction and six case studies, October 2006, S. 12 f.; vgl. auch Michael Windfuhr, State Obligations for Economic, Social and Cultural Rights in Times of Globalization, und Fons Coomans, Progressive Development of International Human Rights Law: The Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Michael Windfuhr (Hrsg.), *Beyond the Nation State*, Uppsala 2005, S.12ff. und 33ff.

¹⁴⁵ Daniele Ganser, Brauchen wir eine Ökonomie des Friedens? Eine Schweizer Perspektive auf die Verbindung der Wirtschaft mit Gewaltkonflikten, in: *Friedenswarte* 2/2004, S. 143 ff

b) Extraterritoriale oder internationale Menschenrechtsschutzpflichten

Zunächst ist festzuhalten, dass extraterritoriale Menschenrechtsschutzpflichten nicht mit der Pflicht zu extraterritorialer Rechtsanwendung zu verwechseln sind. Unter Verweis auf die universelle Geltung der Menschenrechte wird festgestellt, dass eine Begrenzung des Menschenrechtsschutzes eines Staates auf sein Territorium nicht zulässig ist.¹⁴⁶ Dies wird am Wortlaut des Art. 2 (1) IPWSKR festgemacht, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, «einzeln und durch internationale Zusammenarbeit» die Verwirklichung der festgeschriebenen Rechte zu erreichen. Es wird zudem an keiner Stelle eine Geltungsbegrenzung der WSK-Rechte auf das Territorium eines Mitgliedsstaates vorgenommen.¹⁴⁷ Derartige Verpflichtungen kollidieren nach Ansicht einiger Kommentatoren auch nicht mit dem Souveränitätsprinzip, da keine direkte Hoheitsgewalt ausgeübt werde, sondern lediglich bestimmte Verhaltenspflichten begründet werden.¹⁴⁸ Auch wenn diese Autoren eingestehen, dass die Reichweite derartiger extraterritorialer Pflichten unklar und insbesondere keine einschlägige Rechtssprechung vorhanden sei, sehen sie Staaten auch hinsichtlich ihres internationalen Engagements stets zur Erfüllung der menschenrechtlichen Pflichtentrias der Achtungspflichten, Schutzpflichten und Erfüllungspflichten angehalten.¹⁴⁹ Dementsprechend dürfe kein staatliches Handeln – auch nicht extraterritoriales in Form von Entwicklungszusammenarbeit – Menschenrechte verletzen.

Aus der menschenrechtlichen Pflichtentrias werden verschiedene Pflichten abgeleitet: Der Achtungspflicht wird z.B. entnommen, dass ein Staat nicht die WSK-Rechte der Bürger eines anderen Staates durch den Erlass von Nahrungsmittelbargos verletzen dürfe.¹⁵⁰ Aus der Schutzpflicht wird abgeleitet, dass Staaten verpflichtet seien, Unternehmen hinsichtlich ihres extraterritorialen Verhaltens zu regulieren, zu kontrollieren und unter Umständen sogar rechtlich zur Verantwortung zu ziehen, wenn diese Menschenrechte verletzen. Weiterhin ergebe die Schutzpflicht, dass Staaten sich im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in überstaatlichen Organisationen wie der Weltbank oder der World Trade Organisation (WTO) für die Respektierung und Förderung von Menschenrechten einsetzen müssen und keine Projekte unterstützen dürfen, die Menschenrechtsverletzungen nach sich ziehen könnten.¹⁵¹ Die

146 Fons Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Fons Coomans, Menno T. Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Right Treaties*, 2006, S. 184 ff.

147 Künnemann, *Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in: Fons Coomans, Menno T. Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Right Treaties*, 2006, S. 203.

148 Fons Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Fons Coomans, Menno T. Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Right Treaties*, 2006, S. 186.

149 Brot für die Welt, FIAN, Weed, *Germany's extraterritorial human rights obligations. Introduction and six case studies*, October 2006. S. 11 f.

150 Fons Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Fons Coomans, Menno T. Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Right Treaties*, 2006, S. 192 f.

151 Brot für die Welt, FIAN, Weed, *Germany's extraterritorial human rights obligations in multilateral development banks. Introduction and case study of three projects in Chad, Ghana and Pakistan*, October 2006. S. 11.

Erfüllungspflichten führen hiernach dazu, dass Staaten verpflichtet sind, Entwicklungshilfe oder andere Formen finanzieller Unterstützung zu leisten.¹⁵²

Die eben dargestellten Pflichten betreffen unter Umständen die Rechte einzelner Individuen, in der Regel betreffen sie aber auch die allgemein vorherrschenden Lebensbedingungen. Problematisch ist insbesondere die gerichtliche Durchsetzung, da die Pflichten bisher lediglich vage Formulierungen sind, die als Richtlinien staatlichen Handelns in Betracht kommen. Dies wird auch von den Autoren so gesehen, weshalb angeregt wird, nicht von extraterritorialen Pflichten, sondern vielmehr von internationalen politischen Richtlinien zu sprechen.¹⁵³

c) Extraterritoriale Rechtsanwendung

Unter extraterritorialer Rechtsanwendung ist die Anwendung nationalen Rechts durch einen Staat auf die Sachverhalte, die über die eigenen Staatsgrenzen hinausgehen oder die sich vollständig ohne Zusammenhang zum eigenen auf einem anderen Staatsterritorium abspielen. Die Art und das Ausmaß, zu dem ein Staat völkerrechtlich in der Lage sein darf, sein nationales Recht auf Sachverhalte außerhalb seines Territoriums anzuwenden, ist daher umstritten und Gegenstand zahlreicher Diskurse.¹⁵⁴

Im Zusammenhang mit der Frage der Haftbarmachung transnationaler Unternehmen stellt sich die Frage der extraterritorialen Rechtsanwendung insoweit, als dies eine Möglichkeit darstellt, Unternehmen in Europa oder Nordamerika für Menschenrechtsverletzungen vor Gericht zu ziehen, die in den Ländern des Südens begangen wurden. Auf diese Weise können die relativ gut ausgebildeten Rechtssysteme der nördlichen Staaten genutzt werden.

Gegen eine Berechtigung bzw. Verpflichtung zur extraterritorialen Rechtsanwendung spricht das Territorialitätsprinzip als Ausdruck der Staatensouveränität. Grundsätzlich kann ein Staat nur über die Handlungen Privater auf seinem Territorium staatliche Funktionen im Sinne der Regulierung durch Gesetzgebung, Verwaltungshandeln oder Strafverfolgung ausüben. Dies gilt auch für die Menschenrechtspolitik dieses Staates. Dennoch ist seit längerem anerkannt, dass es ebenfalls der Souveränität eines Staates entspricht, sein Recht extraterritorial anzuwenden, solange dies nicht gegen internationales Recht verstößt.¹⁵⁵

152 Fons Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Fons Coomans, Menno T. Kamminga (Hrsg.), Extraterritorial Application of Human Right Treaties, 2006, S. 195 f.

153 Ebd., S. 184.

154 Siehe z.B. Werner Meng, Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht, 1994; Karl Matthias Meessen, Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice, 1996; Oscar Schachter, International Law in Theory and Practice, 1991, S. 250 ff.

155 Der Permanente Internationale Gerichtshof entschied bereits 1927 im Lotus-Fall: «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 on its sovereignty» (Turkey vs. France, PCIJ, Ser. A, No. 10, 1927). Andererseits wird konstatiert, dass Staaten ihre Jurisdiktion nur einer internationalen Regelung nachfolgend extraterritorial anwenden können, die ihnen ein Recht hierzu gibt. Die erste Ansicht kann als die wohl herrschende bezeichnet werden, denn sie ist am ehesten mit dem Souveränitätsgrundsatz in Einklang zu bringen. Zusammenfassend Oskar Schachter, International Law in Theory and Practice, 1991, S. 252.

Innerhalb des Begriffs der extraterritorialen Jurisdiktion wird unterschieden zwischen «jurisdiction to prescribe» (Rechtsetzung), «to adjudicate» (Rechtsanwendung) und «to enforce» (Rechtsdurchsetzung). Die Bedingungen, unter denen Staaten extraterritorial agieren können, sind von der jeweiligen Kategorie abhängig.

Hauptanknüpfungspunkte einer extraterritorialen Rechtssetzung, d.h. einer Rechtssetzung, durch die nationale Gesetzgeber versuchen, Sachverhalte und Verhalten in anderen Staaten zu regulieren, sind bis heute das Territorial- und das Nationalitätsprinzip. Im Hinblick auf die US-amerikanische Politik gegenüber Kuba, die durch nationale Gesetze (so genannter «Blocking Statutes») den ausländischen Tochterunternehmen amerikanischer Unternehmen Handel mit Kuba untersagt, scheint eine restriktive Auslegung auch angebracht. Ein weiteres Beispiel extraterritorialer Rechtssetzung stellt die Aufstellung von einseitigen indirekten ökonomischen Handelssanktionen dar. So führte der Erlass des «Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act 1996» dazu, dass Staatsangehörige von Drittstaaten, die wirtschaftlich von Besitztümern profitierten, die von der kubanischen Regierung enteignet worden waren, vor amerikanischen Gerichten verklagt werden konnten und die Einreise untersagt wurde.¹⁵⁶ Ähnliche Probleme treten regelmäßig hinsichtlich extraterritorialer Rechtsanwendung durch die Europäische Gemeinschaft auf. Auch Deutschland hat sein Wettbewerbsrecht auf restriktive ausländische Praktiken angewendet, da diese ausländischen Praktiken den heimischen Wettbewerb störten.¹⁵⁷ An diesen Beispielen zeigt sich deutlich die Problematik extraterritorialer Rechtsanwendung.

Hinsichtlich der extraterritorialen Rechtsanwendung durch nationale Gerichte ist anerkannt, dass im Strafrecht das Recht eines Staates auf extraterritoriale Sachverhalte Anwendung finden kann. Grundsätzlich bedarf es aber auch hier eines nationalen Anknüpfungspunktes. So ist das Strafrecht vieler Staaten bereits dann anwendbar, wenn nur das Opfer oder der Beschuldigte die Staatsangehörigkeit dieses Staates hat, der Sachverhalt sich jedoch ansonsten gänzlich außerhalb der Jurisdiktion des Sitzstaates abgespielt hat («passive personality principle»).

Solange ein solcher Anknüpfungspunkt vorhanden ist, ist die extraterritoriale Rechtsanwendung in jedem Fall als völkerrechtsgemäß anzusehen. Hinsichtlich der «jurisdiction to enforce» sind neben der gerichtlichen Durchsetzung des eigenen Rechts auch die Maßnahmen der Exekutive gemeint, mit denen nationales Recht gegenüber ausländischen Akteuren durchgesetzt wird.¹⁵⁸ Hierunter ist zum Beispiel der Entzug von Lizenzen, Subventionen oder der Austritt aus Verträgen gemeint. Dabei besteht das klare Verbot, dass ausländische Beamte nicht ohne Erlaubnis auf dem Territorium eines anderen Staates agieren dürfen.

Keines wie auch immer gearteten Anknüpfungspunktes bedarf es im Völkerstrafrecht. Hier hat sich das Weltrechtsprinzip durchgesetzt («universal jurisdiction»). Bei den schwersten Verbrechen gegen das Völkerstrafrecht kann man auch davon sprechen, dass diese Verbrechen den Anknüpfungspunkt für alle Staaten darstellen. Mit guten Gründen wird auch die Ansicht vertreten, dass das Weltrechts-

¹⁵⁶ Helms-Burton Act, abgedruckt in: ILM 35 (1996), 357; siehe auch den Iran-Lybia Sanctions Act, abgedruckt in: ILM 35 (1996), 1273.

¹⁵⁷ David J. Gerber, The Extraterritorial Application of the German Anti-Trust Laws, AJIL, 77, 1983, S. 756 ff.

¹⁵⁸ Ebd., S. 257.

prinzip ebenfalls für zivilrechtliche Entschädigungsansprüche wegen schwerster Menschenrechtsverbrechen gelten sollte.¹⁵⁹ Einer uneingeschränkten Übernahme des Weltrechtsprinzips in Zivilverfahren steht aber in Europa die Brussels Convention entgegen, die jedenfalls der extraterritorialen Rechtsanwendung der Mitgliedsstaaten untereinander Grenzen setzt.¹⁶⁰ Eine mit dem Völkerstrafrecht vergleichbare einheitliche Einigkeit in Völkerrechtslehre und Staatenpraxis besteht jedoch noch nicht.

Fazit ist somit, dass die Staaten im Allgemeinen nur dann extraterritorial tätig werden können, wenn sie hierfür einen legitimen Anknüpfungspunkt haben. Im Strafrecht hat sich hierfür – neben den Territorialitäts- und Nationalitätsgrundsätzen – auch das Weltrechtsprinzip hinsichtlich Völkerrechtsverbrechen durchgesetzt. Mit guten Gründen lässt sich dieses Weltrechtsprinzip auch für zivilrechtliche Entschädigungsverfahren für Menschenrechtsverletzungen begründen. Insofern können Mitglieder von Unternehmen in Strafverfahren ohne jeden nationalen Zusammenhang vor einzelstaatlichen Gerichten für Völkerrechtsverbrechen zur Verantwortung gezogen werden.

d) Der Alien Tort Claims Act (ATCA)

Die US-amerikanische Rechtsprechung zum Alien Tort Claims Act nimmt eine Vorreiterrolle im Hinblick auf zivilrechtliche extraterritoriale Rechtsanwendung ein. Nach dem ATCA können Ausländer Rechtsverletzungen aufgrund von «internationalem Recht oder in den USA geltenden völkerrechtlichen Verträgen» vor amerikanischen Gerichten geltend machen und Schadensersatz einklagen.¹⁶¹ Es handelt sich dabei um ein zivilrechtliches Entschädigungsinstrument für Schadensersatz wegen Menschenrechtsverletzungen, ähnlich dem deutschen Deliktsrecht. Der ATCA ermöglicht eine extraterritoriale Rechtsanwendung. Eine Einschränkung wird jedoch dahingehend gemacht, dass ATCA nur die Klage gegen Personen erlaubt, die sich in den Vereinigten Staaten aufhalten und über die amerikanischen Gerichte personale Jurisdiktion ausüben können. Zudem können nur schwerste Menschenrechtsverletzungen geltend gemacht werden, wie z.B. Piraterie, Zwangsarbeit, Völkermord, Verschwindenlassen, Folter oder Vergewaltigung. Der erste Fall (Filartega), in dem ATCA zur Anwendung kam, behandelte einen Fall von Polizeigewalt und Folter in Peru.¹⁶² Da sich die verklagten Polizeibeamten in den USA befanden, konnte ein Verfahren gegen sie eingeleitet werden.

Internationale Unternehmen mit Sitz in den USA wurden bereits in diversen Verfahren nach dem ATCA verklagt. Die US-Gerichte stellen darauf ab, ob Unter-

¹⁵⁹ Neben vielen anderen: Donald F. Donovan/Anthea Roberts, The emerging Recognition of Universal Civil Jurisdiction, *AJIL*, 100, 2006, S. 142 ff. Eine Zusammenfassung nationaler, zivilrechtlicher Rechtsprechung findet sich in: amnesty international, Universal Jurisdiction – The scope of universal civil jurisdiction, Juli 2007 (AI Index: IOR 53/008/2007).

¹⁶⁰ Ausführlich hierzu: Beth Stevens, Translating Filártiga: A Comparative and International Law Analysis of Domestic Remedies for Human Rights Violations, in: *The Yale Journal of International Law*, Vol. 27, 2007, S. 22 ff.

¹⁶¹ Siehe den Bericht des Center for Constitutional Rights, Plain Responses on Attacks on the Alien Tort Claims Act (ATCA), abrufbar unter <http://www.ccr.org>.

¹⁶² *Filartega vs. Pena-Irala*, 630 F.2d 876 (2d Cor. 1980).

nehmen «direct and substantial assistance» geleistet haben.¹⁶³ Im Unocal-Verfahren ging es um Menschenrechtsverletzungen wie Zwangsarbeit und Vergewaltigung gegenüber der burmesischen Bevölkerung, der von der Regierung befohlen wurde, eine Pipeline zu bauen, die später von Unocal genutzt wurde. Das Gericht nahm eine Mitschuld von Unocal für den Fall an, dass Unocal «actual or constructive knowledge» dieser Vorgänge hatte und einen «substantial effect on the perpetration of the crime».¹⁶⁴ Der ATCA wurde in den USA in einer Reihe von Fällen von den Gerichten angewandt. Dies waren Meilensteine innerhalb der amerikanischen Rechtsordnung. Dennoch handelt es sich noch um eine Ausnahmerecheinung, die zwar möglicherweise den Beginn einer völkergewohnheitsrechtlichen Praxis darstellt, aber noch keinen allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz. Dennoch sollte die Vorbildfunktion für eine entsprechende europäische Gesetzgebung und Rechtsprechung nicht unterschätzt werden.

6 Fazit zu den Staatenpflichten

Auch wenn man vom Bestand staatlicher Schutzpflichten im Hinblick auf politische wie auch wirtschaftliche und soziale Menschenrechte ausgeht, so stellt dies nur eine indirekte Möglichkeit dar, gegen Menschenrechtsverletzungen durch TNU vorzugehen. Zwar können durch Klagen vor den Menschenrechtsgerichtshöfen, Staaten zu stärkerer Kontrolle und Regulierung wirtschaftlicher Aktivitäten angehalten werden. Jedoch erfordert dies im Rahmen der regionalen Menschenrechtsinstrumentarien die Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges und damit die Einleitung langwieriger Verfahren. Auf nationaler Ebene könnte dadurch indirekt Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen vorgebeugt werden, sofern Staaten durch die Entscheidungen der Menschenrechtsgerichtshöfe zum Erlass entsprechender Schutzgesetze sowie zur Einrichtung entsprechender Verwaltungsverfahren verpflichtet würden. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass eine extraterritoriale Rechtsanwendung nur in Ausnahmen stattfinden kann.

Eine Verpflichtung zu extraterritorialer Rechtsanwendung kann generell nicht postuliert werden, da die Möglichkeiten der Staaten über ihre Grenzen hinweg, Recht zu setzen, völkerrechtlich durch das Territorialitätsprinzip starken Einschränkungen unterworfen sind. Ausnahmen finden sich bisher nur im Völkerstrafrecht. Zusätzlich könnte man von einer Tolerierung nationaler Entschädigungsgesetzgebung wie dem Alien Tort Claims Act sprechen.

X Schluss

Es ist unbestritten, dass durch private Akteure und insbesondere durch mächtige transnationale Unternehmen Menschenrechte gefährdet und verletzt werden. Dem stehen nur unzureichende rechtliche Instrumentarien gegenüber. In den Gaststaaten erschwert bereits eine häufig unzulängliche Rechtslage die Haftbarmachung von TNU. Erschwerend kommen Defizite im justiziellen System und der fehlende politische Wille zur Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch TNU hinzu. In den

¹⁶³ Presbyterian Church of Sudan v. Talisman Energy, 244 F. Supp. 2d. 289, 323-324 (2003).

¹⁶⁴ John Doe I v. Unocal, 9th Circuit Cal. Sept. 18, 2002.

Heimatstaaten sind Verfahren nach nationalem Recht insofern aussichtsreicher, als die Menschenrechtsverletzungen nach bestehender Gesetzeslage im Wege verhältnismäßig funktionierender und rechtstaatlicher Verfahren geltend gemacht werden können. Aber auch hier stoßen derartige Verfahren an ihre Grenzen: Zum einen sind die bestehenden Gesetze wenig bis gar nicht auf Menschenrechtsverbrechen mit transnationalen Bezügen ausgelegt, zum anderen stellen sich nicht unerhebliche Probleme bei der Recherche und Darlegung der Anspruch begründenden Tatsachen. Anders als staatliche Stellen sind Unternehmen kaum zur Offenlegung von Entscheidungsabläufen, Verantwortungsverteilungen und anderen Interna verpflichtet. Hier sind die nationalen Gesetzgeber angehalten, Gesetze zu erlassen, die Unternehmen in ihrem Staatsgebiet zu menschenrechtskonformen Verhalten anhalten und die Ahndung von Verstößen erleichtern.

Erfolg versprechend ist auf nationaler Ebene die Haftbarmachung von TNU im Bereich des Völkerstrafrechts, was in einigen Staaten auch die Möglichkeit der zivilrechtlichen Entschädigung beinhaltet. Denn hiernach können einzelne Verantwortungsträger von TNU nach dem Prinzip der universellen Jurisdiktion auch wegen Straftaten, die außerhalb des Territoriums des strafverfolgenden Staates und je nach gesetzlicher Ausprägung ohne jeglichen nationalen Anknüpfungspunkt begangen wurden, zur Verantwortung gezogen werden. Die Erstattung völkerstrafrechtlicher Strafanzeigen gehört zum ständigen Repertoire von Nichtregierungsorganisationen ebenso wie Klagen nach dem Alien Tort Claims Act.

Nach der geltenden Völkerrechtslage kann man auch nicht von einer umfassenden Bindung der TNU an menschenrechtliche Mindeststandards sprechen, die es einzelnen ermöglichen würden, Unternehmen auf internationaler Ebene zur Verantwortung zu ziehen. Erste Tendenzen zur Begründung einer umfassenden völkerrechtlichen Bindung von TNU an Menschenrechtsbestimmungen lassen sich in Theorie und Praxis erkennen. Unter Verweis auf die faktisch bestimmende Stellung der TNU im internationalen System oder anhand eines grundsätzlichen Verzichts auf das Konzept der Völkerrechtssubjektivität versuchen einige Autoren private Akteure in die traditionell Staaten vorbehaltenen Menschenrechtsverpflichtungen einzu beziehen. Aber auch die US-amerikanische Rechtsprechung nach dem Alien Tort Claims Act macht Private für schwere Verbrechen nach dem Völkerrecht unmittelbar haftbar.

Zwar bieten auch die menschenrechtlichen Schutzpflichten der Nationalstaaten die indirekte Möglichkeit, eine stärkere rechtliche Bindung von Unternehmen hinsichtlich der Menschenrechte zu erreichen. Denn über Klagen gegen Staaten können diese zu stärkeren Kontrollen des menschenrechtlichen Verhaltens oder der Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen verpflichtet werden. Derartige Staatenpflichten bestehen zwar im Hinblick auf bürgerliche und politische Rechte ganz unstrittig. Im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Menschenrechte ist jedoch der Inhalt dieser Pflichten schwieriger zu bestimmen.

Insgesamt stößt das Recht im hier untersuchten Bereich auf seine Grenzen. Daher kann eine Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen nicht allein auf justiziellem Wege erfolgen. Politische, ökonomische und soziale Mechanismen müssen ebenso einbezogen werden.

KAPITEL ZWEI

Fallstudien

I Botnia vs. Uruguay

1 Darstellung des Sachverhalts

Seit 2003 belastet der Konflikt um den Bau und Betrieb einer auf uruguayischem Staatsgebiet errichteten Zellulosefabrik am Río Uruguay die Beziehungen zwischen Uruguay und Argentinien. Trotz massiver Protestaktionen ist im November 2007 die Produktion der Fabrik angelaufen. Das 820 Mio. Euro teure Projekt gehört zu den bisher größten ausländischen Investitionen in Uruguay. Bei den Investoren handelt es sich um ein finnisches Konsortium des Zellstoff- und Papierherstellers M-real Oyj, Metsäliitto Osuuskunta und der UPM-Kymmene Oyj, den Eigentümern von Oy Metsä-Botnia AB, einem der größten Holzindustrie-Unternehmen Europas. Das Projekt sollte laut Medienberichten bis zu 600 Arbeitsplätze schaffen und die Exportrate Uruguays um 15 Prozent anheben.¹⁶⁵ Die Auseinandersetzungen um das Zellulosewerk am Río Uruguay, dem Grenzfluss zu Argentinien, finden nicht nur auf diplomatischer Ebene zwischen den Regierungen Argentinien und Uruguays statt. Vielmehr hat sich auf argentinischer Seite eine breite Koalition von Bürgern und Umweltorganisationen gegen das Vorhaben gebildet. In Uruguay wird das Projekt ebenfalls scharf kritisiert.¹⁶⁶ Verstärkte Brisanz erhielt der Konflikt, als es im August 2007 in einer der Zellulosefabriken bei einer Probeinbetriebnahme des Werkes zu verschiedenen Unfällen kam und mindestens 18 Menschen durch toxische Gase vergiftet wurden.^{167,168} Seit Inbetriebnahme der Fabrik am 9. November 2007 ist es bereits zu sechs Störfällen gekommen.¹⁶⁹

a) Hintergründe des Konfliktes

Der Río Uruguay ist sowohl für Uruguay als auch für Argentinien von wirtschaftlicher Bedeutung. Seine beiderseitige Nutzung wird durch einen völkerrechtlichen Vertrag, das Río Uruguay-Abkommen von 1975, geregelt. Hierin haben sich die Vertragsparteien verpflichtet, die Wasserqualität zu schützen, beziehungsweise nicht zu beeinträchtigen.¹⁷⁰ Des Weiteren legt das Abkommen ein Konsultationsverfahren für den

165 International Herald Tribune, Thousands of Argentines protest planned startup of Uruguayan pulp plant, 10.11.2007, <http://www.ihf.com/articles/ap/2007/11/10/america/LA-GEN-Argentina-Paper-Plant-Feud.php>; cnn international / world, Thousands of Argentines protest Uruguayan pulp plant, 11.11.2007 <http://www.cnn.com/2007/WORLD/americas/11/11/argentina.protest.ap/index.html>

166 Stefan Thimmel, Der Boom des schmutzigen Papiers. Die Konflikte um die Zellstoffindustrie in Lateinamerika. In: Lateinamerika-Jahrbuch 31: Rohstoffboom mit Risiken, 2007. S. 105-114.

167 Terra Actualidad, Obreros paralizan trabajos de Botnia tras estar expuestos a tóxicos, 17.08.2007, http://actualidad.terra.es/nacional/articulo/obreros_botnia_paralizan_trabajos_estar_1786128.htm;

168 Die *International Herald Tribune*, Thousands of Argentines protest planned startup of Uruguayan pulp plant, 10.11.2007, spricht von 20.000 Demonstranten.

169 Laura Vales, A Botnia se le quemaron los papeles, in: *El país* Jueves, 31.01.2008.

170 Art. 35 des Statute of the River Uruguay. Signed at Salto on 26 February 1975, United Nation Treaty Series, Vol. 1295, No. 21425, S. 339-347.

Fall fest, dass einer der beiden Anrainerstaaten Vorhaben plant, die den Río Uruguay beeinträchtigen könnten.¹⁷¹ Dieses Verfahren gilt insbesondere auch für die industrielle Nutzung des Flusswassers.¹⁷²

Im Oktober 2003 erhielt das spanische Unternehmen Grupo Empresarial ENCE S.A. (ENCE)¹⁷³ die Genehmigung der Regierung Uruguays für den Bau einer Zellulosefabrik in der Nähe des Ortes Fray Bentos (Uruguay) am Río Uruguay. Die argentinische Regierung behauptete, hierüber zuvor nicht informiert worden zu sein. Im Februar 2005 wurde einem weiteren europäischen Konzern, dem finnischen Unternehmen Botnia¹⁷⁴, ebenfalls eine Baugenehmigung für eine Zellulosefabrik fünf Kilometer flussaufwärts von Fray Bentos erteilt. ENCE stellte im September 2006 jedoch den Bau der Fabrik mit der offiziellen Begründung ein, dass es nicht zwei Zellulosefabriken in unmittelbarer Nähe zueinander geben könne.¹⁷⁵ Diesem Rückzug von ENCE war ein Treffen des Vorstandsvorsitzenden des Unternehmens, Juan Luis Arregui, mit argentinischen Behörden im Juni 2006 vorausgegangen,¹⁷⁶ woraus in der Öffentlichkeit zum Teil auf massiven Druck von Seiten der Regierung Kirchner geschlossen worden ist.¹⁷⁷

ENCE und Botnia gehören zu den großen multinationalen Unternehmen im Bereich der Zelluloseherstellung. Das spanische Unternehmen ENCE unterhält seit den 1980er Jahren eine Reihe von Produktionsstätten in Uruguay. Das 1973 gegründete finnische Unternehmen Botnia produzierte bisher vor allem in Skandinavien.¹⁷⁸ In der uruguayischen Botnia-Fabrik sollen bis zu eine Million Tonnen Zellulose jährlich aus Eukalyptus- und Pinienbäumen verarbeitet werden.¹⁷⁹

Mit der Eröffnung einer Fabrik in Südamerika steht das Unternehmen im weltwirtschaftlichen Trend: In Folge der Globalisierung der Märkte hat sich die Zellstoffproduktion von Nordamerika und Europa nach Lateinamerika und Asien verlagert. Es wird erwartet, dass der Zellstoffexport aus Südamerika im Laufe dieses Jahrzehnts um 70 Prozent zunehmen wird.¹⁸⁰ Der Zelluloseboom wird durch die wirtschaftliche Entwicklung in China und Russland und den nach wie vor steigenden Papierkonsum

171 Art. 7-12 Statute of the River Uruguay.

172 Art. 27-28 Statute of the River Uruguay.

173 Siehe Homepage von ENCE: <http://www.ence.es/>.

174 Siehe Homeoage von Botnia: <http://www.metsabotnia.com/en/>.

175 Pressemitteilung der Uruguayischen Regierung: ENCE se queda; estudia relocalización de su planta, http://www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2006/09/2006092109.htm.

176 La Nación, ENCE desistió de construir su planta en Fray Bentos, 21.09.2006. <http://www.lanacion.com.ar/842334>.

177 Economist, Argentina and Uruguay, 5.10.2006, http://www.economist.com/world/la/displaystory.cfm?story_id=8001376

178 Botnia wird u.a. mit einem Umweltskandal in Joutseno (Finnland) am Saimaa-Fluss in Verbindung gebracht. 2003 verschmutzten 7.500 Kubikmeter Schadstoffe aus einer Botnia-Zellulosefabrik den Saimaa-Fluss, vgl. Antonio Graziano, Südamerika: Streit unter Nachbarn, Cafébabel.com, 15.01.2007, <http://www.cafebabel.com/de/article.asp?T=T&Id=9578>.

179 Christian Thiele, Mehr als ein Papierkrieg, in: *Das Parlament*, 2006, <http://www.bundestag.de/cgibin/druck.pl?N=parlament>.

180 Paula Brufman, Der Zelluloseboom. Schauplatz Südamerika, *ILA – Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika*, November 2007, S. 8-9.

in Europa und Nordamerika gefördert. Hauptabnehmer für den Zellstoff bleibt Europa mit 60 Prozent.¹⁸¹

Botnia verschreibt sich selbst dem verantwortlichen Umgang mit der Ressource Holz und propagiert eine nachhaltige Umweltpolitik sowie soziale Unternehmensverantwortung.¹⁸² Insbesondere nimmt Botnia für sich in Anspruch, ausschließlich umweltschonende Produktionsverfahren zu nutzen, die europäischen und internationalen Standards gerecht würden.¹⁸³ Dennoch wird das Projekt in Uruguay gerade im Hinblick auf eine soziale und umweltschonende Nachhaltigkeit kritisiert: Die Kritik richtet sich vor allem gegen die Verarbeitung von Holz aus uruguayischen Eukalyptus-Plantagen und gegen die Verwendung der so genannten ECF-Technologie bei der Zellulose-Produktion.¹⁸⁴

Eukalyptus-Bäume eignen sich wegen ihres schnellen Wachstums für die industrielle Holzverarbeitung. Jedoch belasten Eukalyptus-Plantagen wegen des hohen Wasserbedarfs der Bäume den Grundwasserspiegel stark.¹⁸⁵ Dies hat weit reichende Folgen für das Ökosystem und die herkömmliche Landwirtschaft, die auf den umliegenden Ländereien unmöglich wird. Umsiedlungen und die Zerstörung bestehender sozialer Zusammenhänge sind häufig die Folge. Zudem können einmal angelegte Eukalyptus-Plantagen nur unter enormen finanziellen Einsatz renaturalisiert, beziehungsweise in ihren früheren Zustand gebracht werden. Auch weisen Eukalyptus-Plantagen die typischen Schwächen von Monokulturen auf: Nährstoffmangel des Bodens und eine hohe Anfälligkeit für Schädlingsbefall, was den massiven Einsatz von Pestiziden nötig macht.¹⁸⁶

Auch das in der Botnia-Zellulosefabrik verwendete ECF-Bleichverfahren ist aus gesundheitlichen Gründen bedenklich. Zur Weißung des Papiers aus Frischfasern können verschiedene Bleichverfahren mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Umwelt angewandt werden. Die elementarchlorfreie (ECF-) Bleichung gehört neben dem total chlorfreien Bleichverfahren zu den moderneren Bleichverfahren. Beim ECF-Bleichverfahren kommen kombinierte Bleichsequenzen mit Chlorverbindungen (Chlordioxid) und chlorfreier Bleiche zur Anwendung, während beim TCF-Verfahren auf Chlor oder Chlorverbindungen vollständig verzichtet wird. Stattdessen

181 Stefan Thimmel, Der Boom des schmutzigen Papiers. Die Konflikte um die Zellstoffindustrie in Lateinamerika. In: *Lateinamerika-Jahrbuch 31: Rohstoffboom mit Risiken*, 2007, S. 105-114 (105). Nach Thimmels Angaben wird in Deutschland so viel Papier wie im gesamten afrikanischen und lateinamerikanischen Kontinent zusammen verbraucht. Es habe sich die Nachfrage seit 1950 versiebenfacht. Aktuell verbrauchen laut Thimmel die Deutschen 233 Kilogramm pro Person, die jährliche Steigerungsrate beträgt drei Prozent.

182 Siehe Homepage von Botnia, <http://www.botnia.com/en/default.asp?path=204,208,225,227>

183 Siehe Homepage von Botnia, <http://www.botnia.com/en/default.asp?path=204,215,263>

184 Zur Problematik der «Grünen Wüsten» vgl.: María Selva Ortiz et al. (Hrsg.), *Entre el desierto verde y el país productivo. El modelo forestal en Uruguay y el Cono sur*, 2005.

185 Die Wurzeln der Bäume dringen tief ins Grundwasser vor und saugen pro Tag bis zu 120 Liter aus dem Boden, was den Grundwasserspiegel in wenigen Jahren rapide sinken lässt. Vgl.: Beate Schmid, Grüne Wüsten und verschmutzte Flüsse. Uruguays neue Regierung setzt weiter auf Forstplantagen und Zellulosefabriken, in: *Lateinamerikanachrichten* 380, Februar 2006; <http://www.lateinamerikanachrichten.de/?/artikel/796.html>

186 Viele Besitzer von Bienenstöcken im Honigexportland Uruguay verloren durch die Monokulturen ihre Einnahmequelle. Denn die EU akzeptiert nur Honig, der mindestens 100 Kilometer von Forstplantagen entfernt produziert wurde.

wird mit Sauerstoff, Wasserstoffperoxid oder Ozon gebleicht. Beide Verfahren werden in Europa angewandt.¹⁸⁷

Die International Finance Corporation (IFC), eine Tochtergesellschaft der Weltbank und einer der wichtigsten Kreditgeber des Botnia-Projekts sowie die ebenfalls zur Weltbankgruppe gehörende Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) kommen in ihrer Evaluation des Vorhabens vom Oktober 2006 zu dem Schluss, dass die Auswirkungen der Zelluloseproduktion auf die Umwelt, insbesondere die Luft- und Wasserqualität, unbedenklich seien und die zwischen Argentinien und Uruguay vereinbarten Standards eingehalten werden.¹⁸⁸ Das Projekt sei vor allem wegen der entwicklungserheblichen Aspekte für Uruguay förderungswürdig. Insbesondere würden weiterverarbeitende Industrien in dem sonst rohstoffexportierenden Land gefördert und dadurch sowohl die Beschäftigungs- als auch die Produktivitätsrate (BIP) erheblich verbessert werden.¹⁸⁹ Dieses Ergebnis der IFC steht im Widerspruch zu einem Bericht der Weltbank, die sich aus Gründen des Umweltschutzes gegen das ECF-Verfahren in der Zelluloseproduktion ausspricht und vorzugsweise die Verwendung der so genannten total-chlorfreien TCF-Technologie favorisiert.¹⁹⁰

Auf argentinischer Seite wird die IFC-Studie als einseitig kritisiert. Lediglich die Argumente und Interessen von Botnia und der Befürworter des Projektes würden berücksichtigt, während die argentinischen Betroffenen kein Gehör gefunden hätten.¹⁹¹ Insbesondere die zur Erstellung der Studie verwendeten Daten seien sowohl in qualitativer wie auch quantitativer Hinsicht nicht aussagekräftig. Es fehle

187 Welches dieser beiden Verfahren ökologisch zu bevorzugen ist, wird von Fachleuten unterschiedlich beurteilt. Teilweise wird der Standpunkt vertreten, dass sich die chemische Zusammensetzung des Abwassers aus TCF- und ECF-Anlagen zwar hinsichtlich zahlreicher umweltrelevanter Parameter unterscheidet, jedoch keine signifikanten Unterschiede in Bezug auf biologische Effekte im Wasser (aquatisches Ökosystem) festgestellt werden könnten. Daher sei davon auszugehen, dass zwischen modernen ECF- und TCF-Zellstoffwerken keine oder nur geringe Unterschiede bezüglich Auswirkungen auf die Umwelt bestehen. Entscheidend für die ökologischste Wahl zwischen TCF- und ECF-Zellstoff sei vielmehr der Stand der Technik des Zellstoffwerks entscheidend. Genaue Informationen könnten aber nur detaillierte betriebsspezifische Ökobilanzen vermitteln. Vgl.: Förderverein für umweltverträgliche Papiere und Büroökologie Schweiz (FUPS) (Hrsg.), Ratgeber Papier. 1. Aufl., 2001. http://www.fups.ch/pdf/ratgeber_2001.pdf

188 International Finance Corporation, Cumulative Impact Study. Uruguay Pulp Mills, September 2006, S. 156 f. [http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/AttachmentsByTitle/Uruguay_CIS_Oct2006/\\$FILE/Uruguay_CIS_Oct2006.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/lac.nsf/AttachmentsByTitle/Uruguay_CIS_Oct2006/$FILE/Uruguay_CIS_Oct2006.pdf); diese Studie ist eine überarbeitete Version einer ersten Studie, die von CEDHA als zu einseitig kritisiert und mit verschiedenen Gegengutachten konfrontiert worden ist (vgl. Independent Environment Assessment unter: http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/). Den Prozess der Erstellung dieses neuen Berichts (CIS) und den Bericht selbst kritisiert CEDHA jedoch auch. So seien nach wie vor die Belange der betroffenen Anwohner nicht hinreichend berücksichtigt und diese nicht in angemessener Weise in die Erstellung der Studie involviert worden. Auch die Problemanalyse sei zu einseitig erfolgt. Vgl.: http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/carta-ifc-oct-2005.pdf; http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/letter-cedha-ifc-feb-23-spa.pdf.

189 International Finance Corporation. World Bank Group, Summary of Project Information (SPI), <http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/2bc34f011b50ff6e85256a550073ff1c/59329b838e724dcb85256fe900536c02?opendocument>;

190 «World Bank Pollution Prevention and Abatement Handbook: Pulp and Paper Mills», 1998, S. 395 f.

191 CEDHA, 10 reasons to oppose, http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/10-reasons-oppose-botnia-pulp-mil.pdf;

an aussagekräftigen Vergleichswerten, und die theoretischen Konzepte, von denen für die Analyse der Daten ausgegangen worden sei, seien zur Erfassung der Realität in Uruguay unangemessen.¹⁹² Befürchtet werden schwere Folgen für das Ökosystem des Flusses, verursacht durch sauren Regen, Wassererwärmung und Luftverschmutzung. Die Kritiker des Projektes stützten sich auf verschiedene Gutachten, unter anderem der Universität Cordoba.¹⁹³ Nicht allein die natürliche Umwelt am Río Uruguay sei gefährdet, sondern auch die Tourismus-Industrie im beliebten argentinischen Badeort Gualeguaychú, die eine der wichtigsten Einnahmequellen in der Region darstelle. Zudem würde die Landwirtschaft starken Beeinträchtigungen ausgesetzt.¹⁹⁴

Eine Beschwerde gegen die Einschätzungen der IFC beim Compliance Advisor Ombudsman der Weltbank hatte insoweit Erfolg, als der Ombudsman im Februar 2006 feststellte, dass die IFC bisher die Belange der betroffenen (argentinischen) Bevölkerung nicht hinreichend berücksichtigt habe und zudem die Entscheidungsprozesse innerhalb der IFC in Zukunft transparenter gestaltet und wichtige Informationen und Dokumente öffentlich zugänglich gemacht werden sollten.¹⁹⁵ Konsequenzen für das Genehmigungsverfahren der Weltbank-Kredite hatten die Feststellungen des Ombudsman jedoch nicht. Da das Projekt zu vierzig Prozent aus externen Krediten finanziert wird, waren das Gutachten und die Finanzierungsbewilligung der Weltbank-Töchter von entscheidender Bedeutung.¹⁹⁶

Eine weitere Studie zu den Auswirkungen des Botnia-Zellulosewerks ist im Januar 2008 von Green Cross in Zusammenarbeit mit argentinischen Universitäten erstellt worden. Diese Studie kam zu dem Ergebnis, dass die Zelluloseproduktion bisher keinen gravierenden Einfluss auf die Reinheit der Luft habe.¹⁹⁷ Die Ergebnisse der Studie sind ebenfalls umstritten. So kritisiert ein Vertreter der argentinischen, staatlichen Forschungseinrichtung Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), dass die Studie die falschen Parameter untersucht und daher zu unbedenklichen Werten kommen würde.¹⁹⁸

192 Marcelo Enrique Conti, Statement, in: Heinrich Böll Foundation, Paper for the World. Problems for the Region. Sustainable Pulp Production in Latin America or just Pulp Fiction? The Fray Bentos Case, Conference, European Parliament, 16.05. 2007, S. 4 f.

193 Zu finden sind diese Gutachten u.a. auf der CEDHA-Website.

194 Grupo Guayabira, Las razones para exigir la suspensión de la forestación. Impactos de un modelo forestal negativo, 2007.

195 Office of the Compliance Advisor/Ombudsman. International Finance Corporation. Multilateral Investment Guarantee Agency, CAO of IFC's and MIGA's Due Diligence for two Pulp Mills in Uruguay. Final Reprt, February 22, 2006, S. 29 ff.

196 Folgende Quellen öffentlicher Gelder tragen zur Finanzierung des Projekts bei: 170 Millionen US-Dollar von der Internationalen Finanz-Corporation (IFC); 350 Millionen US-Dollar Garantie von der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur (MIGA); 100 Millionen US-Dollar Rückversicherung von Finnvera für die Garantie von MIGA; 70 Millionen US-Dollar von der Nordic Investment Bank; 230 Millionen US-Dollar Käuferkredit-Garantie von Finnvera; 7 Millionen US-Dollar von Finnfund für Botnias Plantagen-Tochtergesellschaft Forestal Oriental. Vgl.: Chris Lang, Ein Riesenverlustgeschäft, in: *ILA – Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika*, Nov. 2007, S. 22.

197 Green Cross Argentina investigates environmental impact of Botnia papermill, 22.1.2008, <http://www.gci.ch/index.htm>

198 La República Organismo official argentine descalifica informe de Green Cross, 23.01.08. <http://www.larepublica.com.uy/politica/295151-argentina-descalifica-informe-sobre-botnia>

Vertreter von Botnia haben sich der Kritik auf einer Konferenz des Europäischen Parlaments im Mai 2007 gestellt.¹⁹⁹ Die Botnia-Vertreterin hob auf der Veranstaltung hervor, dass die in Uruguay verwendete Technologie europäischen Standards entspreche. Zudem habe man von Beginn des Projektes an mit den uruguayischen Behörden zusammen gearbeitet und alle von dieser Seite gestellten Anforderungen erfüllt. Weiterhin habe Botnia sich darum bemüht, lokale Nichtregierungsorganisationen in die von Botnia organisierten Informationsforen einzubeziehen, was diese jedoch abgelehnt hätten.

b) Erste Protestaktionen im Frühjahr 2005

Ende April 2005 kam es erstmals auf argentinischer Seite zu Protestaktionen. Rund 10.000 bis 20.000 Menschen blockierten die Verbindungsbrücke zwischen dem argentinischen Badeort Gualeguaychú, welcher 30 km von der Botnia-Zellulosefabrik entfernt liegt und damit direkt von dieser betroffen ist, und dem uruguayischen Fray Bentos. Zahlreiche weitere Proteste und Blockaden von Zugangsstraßen und Verbindungsbrücken zwischen Argentinien und Uruguay folgten denen vom Frühjahr 2005. Die längste Blockade dauert bereits seit November 2006 an.²⁰⁰ Im Oktober 2007 fand erstmals ein Treffen zwischen der uruguayischen und der argentinischen Protestbewegung statt, das zur Gründung der Regionalen Versammlung Argentinien-Uruguay führte.²⁰¹

Eine diplomatische Dimension erhielten diese Blockaden und Kundgebungen, als der Gouverneur der argentinischen Provinz Entre Ríos, Jorge Busti, seine Unterstützung der Proteste erklärte und der damalige argentinische Außenminister, Rafael Bielsa, das argentinische Gualeguaychú besuchte. Schlichtungsversuche des Spanischen Königs blieben bisher erfolglos. Anlässlich der Inbetriebnahme der Botnia-Fabrik am 9. November 2007 kam es zu einem erneuten diplomatischen Eklat zwischen dem damaligen Präsidenten Kirchner und dem uruguayischen Präsidenten Tabaré.²⁰²

Auf argentinischer Seite werden die Protestaktionen von der Bürgerinitiative Asamblea Ciudadana Ambiente de Gualeguaychú organisiert und koordiniert.²⁰³ Rechtlich wird die Organisation durch das Centro de Derecho Humanos y Ambiente (CEDHA) vertreten. CEDHA hat in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen eine Beschwerde bei der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte, drei OECD-Beschwerden, eine Beschwerde beim Compliance Advisor/Ombudsman

199 Kaisu Annala, Statement, in: Heinrich Böll Foundation, Paper for the World. Problems for the Region. Sustainable Pulp Production in Latin America or just Pulp Fiction? The Fray Bentos Case, Conference, European Parliament, May 16 2007, S. 4.

200 Vgl. die Chronik der Proteste auf: <http://www.mundoandino.com/Argentina/Cellulose-plant-conflict-between-Argentina-and-Uruguay>;

201 La Vaca, Ist Gualeguaychú ansteckend? Gemeinsamer argentinisch-uruguayischer Protest gegen Zellulosefabrik, in: *ILA – Zeitschrift der Informationsstelle Lateinamerika*, November 2007, S. 20.

202 Stefan Thimmel, Papier aus dem Süden, *Lateinamerika-Nachrichten* 403, Januar 2008; Kirchner sprach davon, dass Uruguay dem argentinischen Volk ein Messer in den Rücken gestoßen habe. So: CEDHA, Dramatic Weekend Unfolds as Uruguay Issues Operating Permit to Botnia, 12.11.2007, http://www.cedha.org.ar/en/more_information/dramatic.php

203 *International Herald Tribune*, 10.11.2007, <http://www.ihf.com/articles/ap/2007/11/10/america/LA-GEN-Argentina-Paper-Plant-Feud.php>;

der IFC und eine Strafanzeige gegen die Botnia-Manager in Argentinien eingereicht. Darüber hinaus hat CEDHA weitere Finanzunternehmen, die eine Finanzierung des Projektes erwogen, unter Hinweis auf die ökologischen und sozialen Risiken des Papierfabrikbaus zur Einhaltung der von ihnen übernommenen Selbstverpflichtungen (so genannte Equator Principles²⁰⁴) aufgefordert.²⁰⁵ Andere Finanzunternehmen, die nicht den Equator Principles beigetreten sind, wurden ebenfalls aufgefordert, das Botnia-Projekt nicht zu unterstützen.²⁰⁶

Parallel zu den OECD-Beschwerden gegen die Kreditinstitute Finnera und Nordea bat CEDHA das finnische Umwelt- und das Wirtschaftsministerium sowie das schwedische Entwicklungsministerium um Auskunft über die Unterstützung des Projektes von staatlicher Seite sowie über angestellte Untersuchungen hinsichtlich der Umwelt- und Sozialverträglichkeit des Projektes. Hierbei berief sich CEDHA auf die Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters.²⁰⁷ Die finnische Regierung lehnte Auskünfte mit der Begründung ab, dass eine Gewährung von Außenhandelsbürgschaften allein in der Verantwortung des unabhängigen Unternehmens Finnera liege und sie keinen Einfluss auf deren Kredit- und Bürgschaftsvergabepaxis nehmen könne.²⁰⁸ Finnera selbst verwies auf im Internet veröffentlichte Dokumente und beantwortete die neunzehn von CEDHA gestellten Fragen nur fragmentarisch.²⁰⁹

204 Die Equator Principles wurden im Sommer 2006 neugefasst und von 33 Finanzinstituten eingeführt. Damit verpflichten sich alle beteiligten Banken auf einen Kodex erweiterter Umwelt- und Sozialstandards bei Projektfinanzierungen. Die neugefassten Equator Principles setzen den Rahmen für Umwelt- und Sozialaspekte in der Projektfinanzierung, wobei sich die Unterzeichner verpflichten, nur solche Projekte zu finanzieren, die diese Grundsätze einhalten. Mit der Anerkennung der Equator Principles ist zudem die Verpflichtung der beteiligten Finanzinstitute verbunden, die Equator Principles in die Geschäfts- und Risikosteuerungsprozesse zu integrieren. <http://www.equator-principles.com/>

205 Equator Principles, Compliance Complaint regarding proposed pulp paper mill investment in Fray Bentos Uruguay from the Center for Human Rights and Environment to ING of the Netherlands, http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/complaint-letter-to-ing-eng.pdf

206 Vgl.: http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/letter-sovereign-risk-insurance.pdf

207 «Die Aarhus-Konvention, benannt nach der dänischen Stadt Aarhus, in der die Unterzeichnung im Juni 1998 stattfand, ist der erste völkerrechtliche Vertrag, der jeder Person Rechte im Umweltschutz zuschreibt. Die Rechte bestehen in der Information über Umweltfragen, in der Beteiligung an Verwaltungsverfahren zu Projekten mit Umweltauswirkungen sowie in der Möglichkeit, Klage gegen Umweltbeeinträchtigungen zu führen. Letzteres gilt auch im Sinne der Wahrung der Lebensbedingungen künftiger Generationen.» <http://www.aarhus-konvention.de/>; <http://www.unece.org/env/pp/>

208 Ministry of the Environment, Informal translation into English of the letter YM13/39/2006 of 20 April 2006, http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/reply-finland-ministry-of-environment.pdf.

209 FINNVERA, Informal translation into English of the letter of 20 April 2006, http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/finnvera-reply.pdf.

Weiterhin hat das Sekretariat der Ramsar Convention²¹⁰ in einem Schreiben an die uruguayische Regierung und die IFC seine Besorgnis über die Konsequenzen des Botnia-Projektes für das Ökosystem des Río Uruguay zum Ausdruck gebracht.²¹¹

Auf uruguayischer Seite gibt es nur vereinzelt und isolierten Widerstand und Proteste gegen die Botnia-Fabrik.²¹² Neben der befürchteten Umweltverschmutzung durch die Zellstoffwerke ist die Ausweitung der Plantagen die größte Sorge der Umweltaktivisten in Uruguay.²¹³ Für den effektiven Betrieb der Fabriken müssen weitere hunderttausende Hektar Monokulturen angelegt werden, für jede Tonne Zellstoff werden etwa drei Tonnen Holz benötigt.²¹⁴ Obwohl ein großer Teil der Pflanzungen durch den Forest Stewardship Council (FSC) zertifiziert wurde, belegt eine aktuelle Studie des World Rainforest Movement (WRM) die ökologischen und sozialen Probleme, die durch den industriellen Anbau verursacht werden. Eine Untersuchung des internationalen Gewerkschaftsdachverbandes REL-UITA²¹⁵ stellte zudem Ende 2005 fest, dass in einigen uruguayischen Plantagen halbklavische Arbeitsbedingungen herrschen und vermehrt Kinderarbeit auftritt. Weiterhin würden die Arbeiter weder eine Einweisung in den Gebrauch der Agrochemikalien noch entsprechende Schutzkleidung erhalten. Das WRM fordert deshalb vom FSC, die Zertifizierungen aufzuheben.

210 Die Ramsar-Konvention bezeichnet das Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung, dessen Ausarbeitung von der UNESCO angestoßen wurde. Das Übereinkommen wurde am 2. Februar 1971 geschlossen, ist 1975 in Kraft getreten und damit eines der ältesten internationalen Verträge zum Umweltschutz. Vier Hauptbereiche sind von den Vertragsparteien umzusetzen: Schutz von Feuchtgebieten, Förderung der internationalen Zusammenarbeit beim Schutz von Feuchtgebieten, Förderung des Informationsaustausches über Feuchtgebietsschutz und Unterstützung der Arbeit der Konvention. Das Abkommen verpflichtet die Beitrittsstaaten, geeignete Maßnahmen zu unternehmen und die Biodiversität in den ausgewiesenen Gebieten zu erhalten. Es wird kein totales Nutzungsverbot angestrebt – ein solches wäre für viele der ärmeren Staaten auch kaum durchführbar –, sondern der Grundsatz der nachhaltigen, ökologisch ausgewogenen Nutzung («wise use») soll verwirklicht werden. <http://www.wwf.de/themen/suesswasser/wasserpolitik/ramsar/>; <http://www.ramsar.org/>

211 Vgl. die Schreiben unter: http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/carta-uruguay-ramsar.pdf; http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/letter-ramsar-ifc.pdf

212 Stefan Thimmel, Papier aus dem Süden. Aufgrund der Fabrikeröffnung des finnischen Multis Botnia geht der «Zellulose-Krieg» zwischen Argentinien und Uruguay in eine neue Runde, in: *Lateinamerika-Nachrichten* 403, Januar 2008.

213 REDES-AT (uruguayische Sektion von Friends of the Earth – www.redes.org.uy) und Grupo Guayabira (www.guayubira.org.uy) sind die Nichtregierungsorganisationen, die konsequent das Forstwirtschaftsmodell der Regierung ablehnen und die Errichtung der Zellstofffabriken kritisieren.

214 Stefan Thimmel, Der Boom des schmutzigen Papiers. Die Konflikte um die Zellstoffindustrie in Lateinamerika. In: *Lateinamerika-Jahrbuch* 31: Rohstoffboom mit Risiken, 2007, S. 105-114 (108).

215 Siehe Homepage von REL-UITA: www.rel-uita.org

2 Eine Darstellung und Bewertung laufender Verfahren

a) Verletzung internationaler Normen und Verfahren auf internationaler Ebene

Wegen des Baus und der Inbetriebnahme der Botnia-Zellulosefabrik wurde eine Reihe von Völkerrechtsverletzungen vor internationalen Gerichten geltend gemacht.

Beschwerde bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission

Im September 2005 reichten verschiedene Nichtregierungsorganisationen²¹⁶ eine Petition bei der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte wegen Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit dem Bau der Zellulosefabriken ein. Damit wurde zum ersten Mal ein Weltbank-Projekt vor eine internationale Menschenrechtskommission gebracht. Bisher hat diese noch nicht entschieden.

Es wird eine Verletzung des Rechts auf Leben in gesunder Umwelt (Art. 4 der Konvention i. V. m. Art. 11 des San-Salvador-Zusatzprotokolls), des Rechts auf Gesundheit (Art. 5), des Rechts auf Zugang zu Informationen (Art. 13 Abs. 1), des Rechts der Kinder auf Schutz durch Gesellschaft und Staat (Art. 19) und des Rechts auf Eigentum und wirtschaftliche Entfaltung (Art. 21) geltend gemacht. Diese Rechte sind nach Ansicht der Antragsteller weit auszulegen und werden als kollektive Rechte durch den uruguayischen Staat verletzt, da dieser durch die Genehmigung der Zellulosefabriken die Rechtsverletzungen ermöglicht habe.²¹⁷ Weiterhin habe es der uruguayische Staat unterlassen, den Antragsstellern frühzeitig hinreichende Informationen über das Projekt und seine ökologischen sowie sozialen Implikationen zu erteilen.²¹⁸

Im August und Oktober 2007 machen die Antragsteller gegenüber dem Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit bei der Interamerikanischen Kommission für Menschenrechte die Verletzung der Meinungsfreiheit und des Rechts auf körperliche Integrität geltend. Bei einer Eröffnungsfeier der Botnia-Fabrik im August 2007 wurde argentinischen Journalisten die Teilnahme an den Feierlichkeiten von uruguayischen Sicherheitsbehörden verweigert.²¹⁹ Zudem wurde Anfang Oktober eine Gruppe von argentinischen Umweltaktivisten beim Grenzübergang von Argentinien nach Fray Bentos (Uruguay) beziehungsweise bei der Rückkehr nach Argentinien zahlreichen schikanösen Polizeikontrollen unterzogen und ihr Protestmarsch von einem uruguayischen Polizeihubschrauber begleitet.²²⁰

Die Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof

Anfang Mai 2006 reichte die argentinische Regierung beim Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung gegen Uruguay wegen der Verletzung des Río-Uruguay-Abkommens ein. Argentinien begründete dies damit, dass Uruguay, entgegen seiner Verpflichtungen aus

²¹⁶ Servicio Argentina de Derechos Humanos (SADH) und CEDHA.

²¹⁷ Petitionsschrift vom 19.09.2005, S. 30-38, 42-50, unter: http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/.

²¹⁸ Petitionsschrift, S. 39-42.

²¹⁹ Schreiben vom 31.08.2007, S. 1-3., unter: http://www.cedha.org.ar/es/iniciativas/celulosa/denuncia_violacion_libertad_expresion.pdf

²²⁰ Schreiben vom 11.10.2007, S. 2-6, unter: http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/

dem Abkommen, den Bau der beiden Zellulosefabriken 2003 und 2005 jeweils ohne vorherige Einbindung Argentiniens genehmigt habe. Ferner wird Uruguay vorgeworfen, den Schutz des Flusses nicht zu gewährleisten und dadurch die Rechte der Bewohner dieser Region im Hinblick auf Naturschutz und nachhaltige Entwicklung zu verletzen.²²¹ Insbesondere die lokale Tourismusindustrie sei auf gute Umweltbedingungen angewiesen und durch das Projekt in höchstem Maße gefährdet.

Uruguay verteidigte sich mit dem Argument, dass Gespräche über den Bau der Fabriken mit der argentinischen Regierung stattgefunden hätten, diese jedoch keine Bedenken geäußert habe. Im Übrigen räume das Abkommen von 1975 dem jeweils anderen Staat kein Veto-Recht bezüglich der Industrie-Projekte des Nachbarstaates ein, sondern lediglich das Recht, informiert zu werden.²²²

Dieses Verfahren ist das erste, in dem ein lateinamerikanischer Staat einen Nachbarstaat wegen eines Umweltkonflikts vor den IGH gebracht hat. Gleichzeitig ist erstmals ein Weltbank-Projekt Gegenstand eines Verfahrens vor dem IGH.²²³

Im Juli 2006 entschied der IGH, dass entgegen dem Ersuchen Argentiniens keine Umstände für vorläufige Maßnahmen (vgl. Art. 41 IGH-Statut) in Gestalt eines Baustopps vorliegen. Zwar nehme das Gericht die Geltendmachung von Verletzungen internationalen Umweltrechts außerordentlich ernst und halte daher die von Argentinien geltend gemachten Rechtsverletzungen für relevant. Jedoch habe Argentinien nicht hinreichend dargelegt, dass von dem Bauvorhaben und einer Inbetriebnahme der Fabrik irreparable Schäden für Umwelt und insbesondere den Río Uruguay drohen würden, die die Anordnung vorläufiger Maßnahmen rechtfertigen würden.²²⁴ Auch sei nicht erkennbar, dass Uruguay die Verpflichtungen zur gegenseitigen Konsultation nach dem Abkommen von 1975 grundsätzlich abstreiten würde und deswegen vorläufige Maßnahmen notwendig würden.²²⁵ Die endgültige Entscheidung über die Rechtmäßigkeit des Baus der Zellulosefabriken wird jedoch noch ein paar Jahre auf sich warten lassen, insbesondere da Argentinien sein Recht auf Replik geltend gemacht und Uruguay ebenfalls eine Frist bis zum 29. Juli 2008 zur Duplik erhalten hat.

Uruguay wandte sich ebenfalls mit einem Antrag auf vorläufige Maßnahmen an den IGH und beantragte, Argentinien zu verpflichten, die seit November 2006 bestehenden Blockaden von Zufahrtsstraßen der Botnia-Papierfabrik sowie der Brücken, die Argentinien mit Uruguay verbinden zu beenden.²²⁶ Der IGH wies auch diesen

221 Demande des Mesures Conservatoires, 04.05.2006, <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/10781.pdf>; Stefan Thimmel, Kein Dialog mehr zwischen Nachbarn. Konflikt um die Zellstofffabriken in Uruguay vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag, *Lateinamerika-Nachrichten* 384, Juni 2006.

222 Argentina vs. Uruguay. Observations of Uruguay, 10.05.2006, S. 5 f, unter: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/13405.pdf>; ICJ Urteil vom 13.07.2006, General List No. 135, para 43, unter: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/11235.pdf>.

223 CEDHA Pressemitteilung vom 04.05.2006, IFC Papermill Projekt drives Argentina and Uruguay to the International Court of Justice: The Crisis deepens, unter: http://www.cedha.org.ar/en/more_information/pulpmills-haya.php.

224 ICJ Urteil vom 13.07.2006, General List No. 135, para 72 ff.

225 ICJ Urteil vom 13.07.2006, General List No. 135, para 81 ff.

226 Request for the indication of provisional measures submitted by Uruguay, 30.11.2006, unter: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/13485.pdf#view=FitH&pagemode=none&search=Prozent22uruguayProzent20celluloseProzent22>, vgl. auch ICJ Urteil vom 23.01.2007, General List No. 135, para. 6 ff.

Antrag mit der Begründung ab, die entstehenden Schäden seien nicht derart irreparabel, dass eine völlige Vereitelung der Rechte Uruguays erwartet werden könne. Daher bestehe kein Eilbedürfnis für den Erlass der von Uruguay geforderten einstweiligen Maßnahmen zur Beendigung der Blockaden.²²⁷

Verletzung des Abkommens über den Río Uruguay

Voraussetzung dafür, dass Argentiniens Klage Erfolg hat, ist der Nachweis, Uruguay habe das Abkommen verletzt. Es geht dabei um einen um die Frage, ob Uruguay dem im Abkommen festgelegten Konsultationsverfahren in ausreichendem Maße nachgekommen ist und Argentinien hinreichend in die Planung des Projektes einbezogen hat. Dieses Konsultationsverfahren ist im Kapitel II, Art. 7-13 des Abkommens geregelt. Hiernach müssen Projekte, die u.a. dazu geeignet sind, die Qualität des Flusswassers negativ zu beeinflussen, der Verwaltungskommission für den Río Uruguay gemeldet werden. Die andere Vertragspartei hat dann die Möglichkeit, ihre Bedenken gegen das Projekt vorzubringen.

Selbst Uruguay bestreitet nicht, dass der Bau einer Zellulosefabrik, für deren Produktion die Verwendung großer Mengen Flusswassers notwendig ist, ein Projekt i.S.d. Art. 7 des Abkommens ist. Strittig ist jedoch, in welcher Weise das in den Art. 7-13 aufgezeigte Konsultationsverfahren durchgeführt werden muss. Uruguay stellt sich auf den Standpunkt, dass Argentinien über die Bauvorhaben hinreichend informiert gewesen sei und keine Einwände erhoben habe. So habe es 2004 eine Einigung zwischen Ministern der beiden Länder hinsichtlich des Projektes gegeben, und auch auf anderen Wegen sei die argentinische Regierung von Beginn des Projektes an informiert gewesen. Damit sei den Verfahrensvorschriften der Art. 7-13 hinreichend Folge geleistet worden.

Bereits die Tatsache, dass das Konsultationsverfahren im Kapitel II des Abkommens derart ausführlich geregelt worden ist, spricht dafür, dass diesem Verfahren nicht durch formlose Information der anderen Partei genüge getan werden kann.²²⁸ Zudem ist dieses Verfahren Ausdruck des völkerrechtlichen Prinzips der guten Nachbarschaft, welches ein Ausfluss des Souveränitätsprinzips ist. Das Prinzip der guten Nachbarschaft wird im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Umweltbeeinträchtigungen herangezogen, wonach benachbarte Staaten verpflichtet sein sollen, auf die gegenseitigen Interessen gebührend Rücksicht zu nehmen. Sowohl die Präambel und Art. 74 der Charta der Vereinten Nationen als auch die «Friendly Relations Declaration» (GA Res. 2625 XXV) enthalten eine Bezugnahme auf diesen Grundsatz. Zwar ist umstritten, ob dieser Grundsatz als Völkergewohnheitsrecht

²²⁷ ICJ, Urt. vom 23.01.2007, General List No. 135; para 50.

²²⁸ Das Konsultationsverfahren ist derart geregelt, dass die von beiden Staaten besetzte Verwaltungskommission für den Río Uruguay zunächst über das fragliche Vorhaben informiert werden muss (Art. 7 Abs.1). Diese Kommission entscheidet darüber, ob es sich hierbei um ein potentiell gefährliches Projekt i.S.d. Art. 7 handelt. Wenn dies der Fall ist, wird die betroffene Vertragspartei durch die Kommission über das geplante Vorhaben informiert und sie hat die Möglichkeit, das Projekt zu untersuchen (Art.8, 10). Sofern die betroffene Vertragspartei, Befürchtungen hinsichtlich des Konsequenzen des geplanten Projektes hat, werden diese der anderen Seite über die Kommission mitgeteilt und in Verhandlungen zwischen den beiden Parteien eine Einigung gesucht (Art. 11). Sollte dies nicht gelingen, so soll nach Art. 12 i.V.m. Art. 60 der IGH angerufen werden.

und allgemeiner Rechtsgrundsatz konkrete Rechte und Pflichten aus dem Bereich des Umweltrechts nach sich zieht.²²⁹ Jedoch kann das Rió-Uruguay-Abkommen als völkervertragliche Festlegung dieses Prinzips verstanden werden, das damit zwischen den Vertragsparteien Rechte und Pflichten begründet. Mit dem im Abkommen über den Rió Uruguay geregelten Konsultationsverfahren soll den Nachbarstaaten die Möglichkeit gegeben werden, auf friedlichem Wege ihre Interessen zu vertreten, damit ihr Staatsterritorium von Umweltbelastungen durch den jeweils anderen Staat verschont bleibt. Insofern ist eine Nichtbeachtung des Konsultationsverfahrens als erheblicher Rechtsverstoß zu werten.

Wenn man der uruguayischen Argumentation folgt und keinem der Vertragsstaaten ein Vetorecht gegen (Bau-) Vorhaben des anderen Staates zugesteht, so sollte den Staaten doch die Möglichkeit gegeben werden, effektiv ihre Interessen zu wahren und schließlich eine neutrale Instanz, den IGH, über den Konflikt entscheiden zu lassen. Bis dahin ist der betroffene Staat zwar nicht vollkommen an der Durchführung seines Projektes gehindert, wie es bei einem Veto-Recht der Fall wäre, es sei denn, im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes wird das vorläufige Betreiben des Projektes untersagt. Aber das Projekt wird insoweit beeinträchtigt, weil bis zur Beilegung des Disputes bzw. der Entscheidung des IGH keine Rechtssicherheit besteht.

Weiterhin ist umstritten, ob Uruguay durch die Genehmigung des Fabrikbaus gegen die in Art. 41 des Abkommens festgelegte Verpflichtung zum Schutz des Flusses und dessen Umwelt verstoßen hat. Dabei kommt es maßgeblich auf die Würdigung der tatsächlichen Beweise für Umweltbelastungen an, die von dem Botnia-Werk ausgehen. Die argentinische Sichtweise, wonach jegliche Art der Umweltbeeinträchtigung durch das Abkommen verboten seien, mag aus Gründen des Umweltschutzes vorzugswürdig sein. An dieser Interpretation sind jedoch Zweifel angebracht. Entsprechend der üblichen Handhabung von Umweltabkommen muss Art. 41 des Abkommens wohl so verstanden werden, dass von neuen Bauprojekten am Flussufer nur solche Umweltbelastungen ausgehen dürfen, die den an internationalen Standards orientierten Umweltbestimmungen der jeweiligen Jurisdiktion entsprechen. Insofern kann sich Uruguay auf das positive Gutachten der Weltbank und des Green Cross sowie der Zusicherung von Botnia, europäische Richtlinien einzuhalten, berufen. Es bedürfte eines eindeutigen Nachweises von Umweltbelastungen, um Uruguay einen Verstoß gegen seine Verpflichtungen aus Art. 41 durch die Erteilung der Bau- und Betriebsgenehmigung nachzuweisen. Unabhängig von dieser Beweisproblematik ist Uruguay grundsätzlich an das Abkommen gebunden.

Außerkräftsetzung des Abkommens durch Investitionsschutzabkommen?

Uruguay wird von den oben festgestellten Verpflichtungen nach Art. 7-12 und 41 des Abkommens nicht – wie teilweise behauptet²³⁰ – durch das zwischen Uruguay und Finnland abgeschlossene Investitionsschutzabkommen entbunden.

Die Frage nach dem Verhältnis der beiden Verträge kann nicht dahingehend beantwortet werden, dass Uruguay durch das Abkommen mit Finnland gehin-

²²⁹ Vgl. Heintschell von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht 5. Aufl., 2004, § 58, Rn 29 m.w.N.

²³⁰ *Investment Treaty News*, 1 February 2007, Published by the International Institute for Sustainable Development, S. 10, http://www.iisd.org/pdf/2007/itn_feb1_2007.pdf

dert ist, die Bau- bzw. Betriebsgenehmigung für die Fabrik zurückzunehmen, um eine Vertragsverletzung gegenüber Argentinien zu verhindern. Denn das Investitionsabkommen verpflichtet Uruguay nicht dazu, ein bestimmtes Projekt durchzuführen. Vielmehr ist lediglich die Vereinbarung getroffen worden, die Investitionen im jeweils anderen Land zu begünstigen und gewisse Planungssicherheiten zu garantieren, ohne dass es hierbei um konkrete Vorhaben gehen würde. Sonstige staatliche Verpflichtungen, sei es durch nationales Verfassungsrecht oder anderweitige völkerrechtliche Verträge, werden von dem Investitionsabkommen nicht betroffen.²³¹

Wenn man jedoch davon ausgehen würde, Uruguay sei durch das Investitionsabkommen an einer Beendigung der Produktion im Botnia-Werk gehindert, stellt sich die Frage, ob ein völkerrechtlicher Vertrag seine (volle) Geltung behält, wenn er zum Bruch eines anderen völkerrechtlichen Vertrages verpflichtet.²³² Keiner der beiden Verträge enthält eine Kollisionsklausel, die hier weiterführend wäre. In Artikel 5 (2) und 6 des Ur-Fin-Abkommens ist die Zahlung von Entschädigungen geregelt, sofern einem Investor Schäden infolge von Enteignungen, Verstaatlichungen sowie militärischen oder sonstigen Auseinandersetzungen entstehen. Sofern man in dem Entzug der Betriebsgenehmigung wegen Nichtvereinbarkeit mit (inter-) nationalem Umweltrecht eine Enteignung bzw. einen enteignungsgleichen Eingriff zu erkennen meint, wäre Uruguay zur Zahlung erheblicher Schadensersatzsummen verpflichtet. Diese völkerrechtsvertragliche Schadensersatzpflicht Uruguays mag zwar aus fiskalischen Gründen ein Hindernis darstellen, rechtlich gesehen entbindet dies Uruguay noch nicht von seinen ebenfalls völkervertragsrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Argentinien.

Auch ist Argentinien durch das Investitionsabkommen Uruguay-Finnland und eine daraus abgeleitete völkerrechtliche Konstruktion des Vertrages zulasten Dritter nicht zur Duldung der Bauvorhaben am Río Uruguay verpflichtet worden. Ausgehend von dem im Völkerrecht geltenden Grundsatz, dass Verträge nur die Vertragsparteien binden,²³³ kann ein Investitionsabkommen grundsätzlich keine Duldungspflicht Dritter implizit begründen. An einer ausdrücklichen schriftlichen Zustimmung Argentinien zu einer derartigen Verpflichtung, die nach Art. 35 WVK unbedingt notwendig wäre, fehlt es jedoch. Das bedeutet, dass Uruguay seinen Verpflichtungen in einer Weise nachkommen muss, dass sowohl die im Investitionsabkommen eingegangene Verpflichtung zur Begünstigung finnischer Investitionen erfüllt wird als auch die Verpflichtungen zum Umweltschutz durch das Río-Uruguay-Abkommen gewahrt bleiben.

231 Weitere Erläuterungen zum Abkommen sind zu finden bei: Andrés Durán Hareau, Uruguay: Foreign Investment Protection In Uruguay: Overview And The Botnia Case, 04. October 2007, unter: http://www.mondaq.com/article.asp?article_id=52896

232 So auch: Guillermo García Duchini: Una aproximación al significado y los efectos del Tratado de Protección de Inversiones Uruguay-Finlandia, in: María Selva Ortiz et al. (Hrsg.): Entre el desierto verde y el país productivo. El modelo forestal en Uruguay y el Cono sur, 2005, S. 58-62.

233 Heintschel von Heinegg, in: Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl., 2004, § 12, Rn 23, 26.

Mercosur-Verfahren

Im Juni 2006 erhob – wohl als Reaktion auf die IGH-Klage Argentiniens – die Regierung Uruguays Klage gegen Argentinien vor dem «Ad Hoc»-Schiedsgericht.²³⁴

Nach Ansicht Uruguays habe Argentinien gegen den Art. 1 des Mercosur-Gründungsvertrages, der den freien Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen garantiert, verstoßen. Die argentinische Regierung habe es unterlassen, wirkungsvoll gegen die ständigen Blockaden der Zufahrtwege zwischen Argentinien und Uruguay in der Region um das Botnia-Projekt vorzugehen bzw. diese zu verhindern. Obwohl die eigentlichen Behinderungen von Privaten ausgeführt worden seien, könne Argentinien die Unterlassung adäquater Maßnahmen zur Sicherung der Mercosur-Grundsätze vorgeworfen werden²³⁵. Durch die Blockaden sei Uruguay allein im Sommer 2006 ein Schaden von 400 Mio. US-Dollar entstanden.

Argentinien berief sich auf die unternommenen Versuche, die Blockaden zu lockern und aufzulösen und legte dar, dass sich der Handelsverkehr zwischen den beiden Ländern im ersten Halbjahr trotz der Blockaden um 33 Prozent gesteigert hätte.²³⁶ Außerdem erklärte die argentinische Regierung, dass sie die verfassungsrechtlich geschützte Meinungsfreiheit der Protestierenden respektieren müsse und daher nicht die Protestaktionen mit polizeilichen Maßnahmen auflösen könne.²³⁷ Nicht nur das nationale Verfassungsrecht, sondern auch die Menschenrechte würden eine Einschränkung der Mercosur-Grundsätze rechtfertigen. Als Beleg dieser These verwies Argentinien auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) im Fall Schmidberger, in der dem Recht auf Meinungs- und Demonstrationsfreiheit der Vorrang vor der Warenverkehrsfreiheit gegeben wurde.²³⁸ Weiterhin würde sich aus dem Mercosur-Vertrag lediglich die Verpflichtung ergeben, staatliche Maßnahmen zur Einschränkung der Marktfreiheiten zu unterlassen. Eine Verantwortung für privates Handeln könne Argentinien auch

234 Das seit 2002 arbeitende Gericht entstand im Rahmen der Ausformulierung der Streitbeilegungsmechanismen im Protokoll von Olivos. Ausschlaggebend für die Einführung dieses Tribunals war u.a. auch die Notwendigkeit eine korrekte Interpretation und Anwendung des Mercosur-Rechtes zu garantieren. Es soll das Mercosur-Recht systematisieren und vereinheitlichen und die Einhaltung der fundamentalen Instrumente im Integrationsprozess garantieren. Das Tribunal besteht aus fünf Mitgliedern, wobei jeder Mitgliedsstaat einen Richter auf die Dauer von zwei Jahren ernannt und der fünfte Richter von allen Mitgliedsstaaten einstimmig für drei Jahre gewählt wird. Vgl. <http://www.mre.gov.py/tribunal/inicio.htm>

235 Laudo del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del Mercosur constituido para entender de la controversia presentado por la Republica Oriental de Uruguay a la Republica Argentina sobre « Omision del Estado Argentino en adoptar Medias apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre Circulation derivados de los cortes en territorio argentine de vias de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martin Y Gral. Artigas que unen La Republica Argentina con la Republica Oriental del Uruguay, 6.9.2006, para. 22-30.

236 Entscheidung vom 6.9.2006, para. 41 f., 60.

237 Entscheidung vom 6.9.2006, para. 44.

238 EuGH C-112/00, Urteil vom 12.6.2003. Eine Besprechung des Urteils findet sich bei: Frank Schorkopf, Nationale Grundrechte in der Dogmatik der Grundfreiheiten. Präzisierung des unionsverfassungsrechtlichen Verhältnisses von Europäischer Union und Mitgliedsstaaten durch den EuGH? in: *ZaöRV* 64/2004, S. 125-143 m.w.N.; vgl. auch Peter Badura, *Industrial Law and Legislation*, 2005, Rn 83.

nach den allgemeinen völkerrechtlichen Regeln zur Staatenverantwortung nicht zugeschrieben werden.²³⁹

Im September 2006 entschied das Schiedsgericht, dass die Straßenblockaden nicht mit den Mercosur-Grundsätzen vereinbar seien und insofern eine Verletzung des Rechts auf freien Handel innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft vorliege. Jedoch lehnte das Gericht die Verhängung von Sanktionsmaßnahmen gegen Argentinien ab, da sich Argentinien ernsthaft um eine Beendigung der Blockaden bemüht habe.²⁴⁰ Vielmehr regte das Schiedsgericht eine «vernünftige Umgangsweise» in Bezug auf die Straßensperren an. Von beiden Seiten wurde das Urteil als Erfolg gewertet. Dennoch legte Argentinien Berufung gegen die Entscheidung des «Ad hoc»-Tribunals ein. Das Berufungsgremium erklärte sich für unzuständig und lehnte eine Entscheidung über die Anträge Argentinien mit der Begründung ab, dass das Mercosur-Verfahren, im Gegensatz zum Gerichtssystem der Europäischen Union, ein auf die Schlichtung von Konflikten angelegtes Schiedsverfahren sei und daher nicht in jedem Fall die Berufungsinstanz eröffnet sei.²⁴¹

Interessant an der Entscheidung des Mercosur-Schiedsgerichts sind die Parallelen zur Rechtsprechung des EuGH in ähnlich gelagerten Fällen, mit denen sich das Schiedsgericht auch auseinandersetzt, deren Anwendbarkeit es jedoch letztendlich ablehnt.²⁴² Im Gegensatz zu der bereits genannten Schmidberger-Entscheidung hat der EuGH in einer anderen Entscheidung die Verpflichtung Frankreichs festgelegt, Straßenblockaden demonstrierender französischer Bauern zu verhindern bzw. aufzuheben und in der Unterlassung entsprechender Maßnahmen eine Verletzung der EU-Grundfreiheiten durch Frankreich gesehen.²⁴³ In diesem Fall räumte der EuGH der Meinungs- und Versammlungsfreiheit keinen Vorrang vor der Warenverkehrsfreiheit ein, da erstere keine uneingeschränkte Geltung hätte und im konkreten Fall eine Einschränkung der langwierigen und teilweise gewalttätigen Demonstrationen zur Herstellung der Warenverkehrsfreiheit gerechtfertigt sei. Das Mercosur-Schiedsgericht entschied nun, dass das Menschenrecht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit insbesondere dann nicht absolut und uneingeschränkt gelten könne, wenn andere Rechte wie die Mercosur-Marktrechte erheblich eingeschränkt würden. Im konkreten Fall hätten die Demonstrationen derartige Ausmaße angenommen, dass sie eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit und damit eine Verletzung der Mercosur-Grundsätze darstellen würden.²⁴⁴ Jedoch geht das Gericht insofern einen Kompromiss ein, als es Argentinien (halbherzige) Bemühungen, um eine Einschränkung der Blockaden als ausreichend ansieht.

²³⁹ Entscheidung vom 6.9.2006 para. 46 f., 56 ff.

²⁴⁰ Entscheidung vom 6.9.2006, para 142-181.

²⁴¹ Tribunal Permanente de Revisión, Laudo No. 2/2006, S. 1-3.

²⁴² Entscheidung vom 6.9.2006, Para. 150 ff.

²⁴³ EuGH C-265/95, Urteil vom 9.12.1997.

²⁴⁴ Entscheidung vom 6.9.2006, para. 170 ff.

Verletzung der OECD-Richtlinien durch Botnia

Im April 2006 reichte CEDHA bei der finnischen OECD-Kontaktstelle²⁴⁵ eine Beschwerde gegen Botnia ein, da das Unternehmen im Rahmen seiner Tätigkeit in Uruguay die OECD-Richtlinien verletze.²⁴⁶

So habe das Projekt nicht nur wegen der Belastungen für Boden und Wasser nachteilige Auswirkungen für den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt in der Region, sondern auch wegen des Einflusses auf die örtlichen Gemeinden, die auf die Einnahmen aus dem Tourismus angewiesen seien (Kapitel II, 1). Weiterhin würden durch das Projekt verschiedene Menschenrechte der Anwohner verletzt, wie sich bereits aus der beim Interamerikanischen Menschenrechtsgericht anhängigen Klage ergebe (Kapitel II, 2). Zudem habe Botnia es unterlassen, Mechanismen der Selbstkontrolle einzuführen (Kapitel II, Kommentar 8). Die Bestimmungen des Kapitels III (Offenlegung von Informationen) seien dadurch verletzt, dass Botnia keine regelmäßigen, sachdienlichen und verlässlichen Informationen über den Stand des Projektes gegeben habe (Kapitel III, 1).

Gegen Kapitel V (Umwelt) habe das Unternehmen in folgenden Punkten verstoßen: Es sei unterlassen worden, zweckdienliche und verlässliche Informationen über die Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit auf Umwelt, Gesundheit und Sicherheit zu sammeln und in angemessener Weise mit den betroffenen Gemeinwesen, insbesondere auf argentinischer Seite, in einen konstruktiven Kommunikations- und Konsultationsprozess einzutreten (Kapitel V, 1 a, 2 b). Außerdem habe das Unternehmen keine hinreichende, dem aktuellen wissenschaftlichen und technischen Wissensstand entsprechende Analyse der zu erwartenden Risiken, die die Inbetriebnahme der Fabrik für Umwelt, Gesundheit und Sicherheit haben könnte, vorgenommen (Kapitel V, 4). Damit würde den Belangen des Umweltschutzes, der Sicherheit und der nachhaltigen Entwicklung nicht hinreichend Rechnung getragen (Kapitel V, Einleitung, 4). Weiterhin habe Botnia bestehende internationale Abkommen nicht hinreichend in seiner Unternehmenspolitik berücksichtigt, keinen Krisenplan zur Verhinderung von Umweltkatastrophen entwickelt und nicht die umweltschonendste Technik eingesetzt (Kapitel V, Einleitung, 5, 6).

Die finnische nationale Kontaktstelle lehnte die OECD-Beschwerde gegen Botnia mit der Begründung ab, das Unternehmen hätte zwar eine offenere Informations- und Kommunikationsstrategie verfolgen können, ein Verstoß gegen die OECD-Richtlinien sei jedoch nicht nachzuweisen.²⁴⁷ Daraufhin reichte CEDHA Ende Januar 2007 eine Beschwerde beim finnischen parlamentarischen Ombudsman ein. Es wurde u.a. geltend gemacht, dass die Kontaktstelle keine hinreichenden Bemühungen um eine Einigung zwischen den Parteien angestrebt habe. Weiterhin habe die Kontaktstelle willkürlich die eindeutige Verletzung internationalen Rechts durch Uruguay in diesem Fall als unbeachtlich angesehen und in unzulässiger Weise die effektive Umsetzung

²⁴⁵ Zum OECD-Beschwerdeverfahren siehe oben.

²⁴⁶ Specific Instance Complaint regarding Pulp Paper Mill Investment in Fray Bentos Uruguay by Botnia S.A., Presented by the Center for Human Rights and Environment (CEDHA), Córdoba, Argentina, 18.04. 2006, unter: http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/oecd-specific-instance-botnia-eng.pdf; http://www.cedha.org.ar/en/more_information/oecd-complaint.php.

²⁴⁷ Schreiben Ministry of Trade, Finland, 21.12.2006, S. 6 f., unter: http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/

beziehungsweise Einhaltung der OECD-Richtlinien verhindert.²⁴⁸ Der Ombudsman wurde weiterhin dazu aufgefordert, das Vorgehen der finnischen OECD-Kontaktstelle zu rügen, das Parlament hierüber zu informieren und gegebenenfalls eine parlamentarische Untersuchungskommission einzuberufen.²⁴⁹ Im Übrigen sollte die Kontaktstelle zur Aufhebung ihrer ablehnenden Entscheidung und Wiederaufnahme der Gespräche zwischen den Parteien bewegt werden.

Anwendbarkeit der OECD-Richtlinien auf Finanzunternehmen

Im Juni 2006 reichte CEDHA zwei weitere OECD-Beschwerden in Finnland und Schweden ein. Eine Beschwerde richtete sich gegen das Kreditinstitut Finnera, das sich auf die Finanzierung von Auslandsinvestitionen finnischer Unternehmen und insbesondere die Gewährung staatlicher Exportbürgschaften spezialisiert hat.²⁵⁰ Finnera befindet sich als Finnlands offizielle Exportkreditagentur zu 100 Prozent in staatlichem Besitz. Im März 2006 unterzeichneten Finnera und Botnia ein Käuferkredit-Garantieabkommen über 230 Millionen US-Dollar. Diese Garantie bedeutet eine Kreditsicherheit für Botnia mit zehnjähriger Laufzeit.²⁵¹

In der Beschwerde wird geltend gemacht, dass Finnera durch die finanzielle Unterstützung für Botnia Beihilfe i.S.d. OECD-Richtlinien zu den Verstößen von Botnia gegen diese Richtlinien geleistet habe. Einem Kreditinstitut, das Exportgeschäfte unterstütze, komme eine verstärkte Pflicht zur Prüfung des unterstützten Projekts im Hinblick auf dessen Übereinstimmung mit den OECD-Richtlinien zu.²⁵² Zudem werden verschiedene Verstöße gegen nationales und internationales Recht geltend gemacht, weil vor Gewährung der Bürgschaften Umweltaspekte und die sozialen Konsequenzen des Projekts nicht genügend beachtet worden seien.²⁵³

Die nationale Beschwerdestelle lehnte diese Beschwerde als unzulässig ab, da Finnera nicht als multinationales Unternehmen i.S.d. OECD-Richtlinien angesehen werden könne, soweit es staatliche Exportbürgschaften stelle.²⁵⁴ Zudem könnten auf Kreditinstitute nicht die Beihilferegulungen für Subunternehmer angewandt werden; eine Verletzung der besonderen Regelungen für Finanzunternehmen sei nicht erkennbar.

Die dritte OECD-Beschwerde richtete sich gegen den schwedischen Finanzkonzern Nordea,²⁵⁵ der ebenfalls an der Finanzierung des Botnia-Projekts beteiligt ist. Nordea werden im Wesentlichen die gleichen Verstöße gegen die OECD-Richtlinien

²⁴⁸ Schreiben Ministry of Trade, Finland, 21.12.2006, S. 3-4.

²⁴⁹ Schreiben Ministry of Trade, Finland, 21.12.2006, S. 4-5.

²⁵⁰ Siehe Homepage: <http://www.finnvera.fi/index.cfm?id=1113>

²⁵¹ Chris Lang, Ein Riesenverlustgeschäft, in: ILA Nov. 2007, S. 23.

²⁵² OECD, Guidelines for Multinational Enterprises. Specific Instance Regarding Finnvera's involvement in Pulp Paper Mill Investment in Fray Bentos Uruguay by Botnia S.A., Presented by the Center for Human Rights and Environment (CEDHA) Argentina, 8. 6. 2006, S. 5 ff., unter: http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/oecd-specific-instance-finnvera-eng.pdf

²⁵³ Specific Instance Regarding Finnvera, S. 8-11.

²⁵⁴ Finland's NCP statement on the specific instance concerning the Orion paper mill factory project (Uruguay; Botnia SA) and Finnvera Oyj, 12.10. 2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/28/27/39202146.pdf>

²⁵⁵ <http://www.nordea.com/49092.html>

sowie nationales und internationales Recht vorgeworfen wie Finnera.²⁵⁶ Über diese Beschwerde hat die schwedische Kontaktstelle bisher nicht entschieden. Nordea beruft sich weitgehend auf die finnische Entscheidung hinsichtlich Finnera und macht geltend, dass Finanzunternehmen nicht als Subunternehmer i.S.d. OECD-Richtlinien angesehen werden und damit nicht in diesem Sinne Beihilfe leisten können.²⁵⁷

b) Verletzung nationalen Rechts, nationale Verfahren

Die Betroffenen auf argentinischer Seite haben darüber hinaus juristische Verfahren nach nationalem Recht gegen die Inbetriebnahme der Botnia-Fabrik in Anspruch genommen.

Strafanzeige gegen die Vorstandsvorsitzenden von Botnia und ENCE in Argentinien

So reichten am 19. Januar 2005 der Gouverneur und der Vizegouverneur der von den Bauvorhaben direkt betroffenen Provinz Entre Rios zusammen mit CEDHA eine Strafanzeige bei der argentinischen Generalstaatanwaltschaft ein. Die Anzeige richtet sich unter anderem gegen die Geschäftsleitungen der örtlichen ENCE- und Botnia-Werke sowie die Vorstandsvorsitzenden der Unternehmen. Diesen Personen wird vorgeworfen, mit der geplanten Inbetriebnahme der Zellulosefabriken toxische Abfälle zu produzieren, die nach europäischen Normen nicht zulässig wären, und so das Wasser des Río Uruguay sowie die Luft erheblich zu verschmutzen.²⁵⁸ Damit würden sowohl Gesundheit und Leben der in der Region lebenden Menschen als auch ihre Umwelt erheblich gefährdet.

Da zum Zeitpunkt der Anzeigenerstattung die Botnia-Fabrik noch nicht in Betrieb genommen worden war und es damit auch noch zu keinen nachweisbaren Umwelt- oder Gesundheitsschädigungen kommen konnte, wird in der Strafanzeige argumentiert, dass bereits im Bau der Fabrik der Versuch einer Straftat liege. Nach Art. 55 Ley No. 24.051 macht sich strafbar, wer durch Vergiftung das Leben eines Menschen oder die Qualität von Gewässern erheblich gefährdet.²⁵⁹ Gemäß Art. 42 des argentinischen Strafgesetzbuches ist der Versuch, d.h. der willentliche Entschluss zur Begehung einer Straftat auch dann strafbar, wenn deren Realisation auf Umstände zurückzuführen

256 OECD Guidelines for Multinational Enterprises, Specific Instance, Regarding Nordea's involvement in Pulp Paper Mill Investment in Fray Bentos Uruguay by Botnia S.A. presented by: The Center for Human Rights and Environment (CEDHA), Argentina and The Bellona Foundation, Norway, 28.6.2006, S. 3 ff. unter: http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/nordea-specific-instance.pdf.

257 Nordea Comments to the National Contact Point, 29.01.2007, S. 2, unter: http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/nordea_comments.pdf

258 Formula Denuncia Penal por la posible comision del delito tipificado en el Art. 55 de la Ley 24.051, en Grado de tentativa vom 19.01.2005, S. 4 f., unter: http://www.cedha.org.ar/en/initiatives/paper_pulp_mills/denuncia-penal-botnia-ence-spa.pdf. So wird den Angezeigten vorgeworfen, 68.500 m³ Wasser täglich zu verwenden und dieses nach der Benutzung mit Giften angereichert (1.000 Tonnen im Jahr) bei einer Temperatur von 36-37°C in den Fluss zurückzuleiten, obwohl lediglich 30°C nach nationalen Normen erlaubt seien.

259 «...el que envenenare, adulterare o con aminare de un modo peligroso para la salud... el agua» (Art. 55 ley 24051).

sind, die unabhängig vom Willen des Täters sind.²⁶⁰ Bereits aus der Planung und dem Baubeginn der Fabriken ergebe sich der Vorsatz, in strafrechtlich relevanter Weise die Umwelt zu verschmutzen.²⁶¹

Entscheidend ist wiederum der tatsächliche Nachweis, dass Umweltverschmutzungen und Gesundheitsgefährdungen von der Zellulose-Anlage ausgehen. Diesbezüglich beziehen sich die Anzeigenerstatter auf verschiedene Gutachten und Untersuchungen, die von staatlichen Stellen und von unabhängigen Umweltorganisationen erstellt wurden.²⁶²

Problematisch gestaltet sich der Nachweis des Vorsatzes der Angezeigten. Denn diese müssten den Bau der Fabrik in dem Wissen unterstützt und vorangerieben haben, dass Menschen und Umwelt durch die Abfälle der Anlage in erheblichem Maße geschädigt würden. In ihren offiziellen Stellungnahmen bestreiten die Angezeigten natürlich jegliche Art der Umweltbelastung. Zum Beweis ihrer Gutgläubigkeit können sie sich auf das IFC-Gutachten und die Stellungnahmen der finnischen Behörden und der OECD-Kontaktstelle berufen, die dem Projekt vor und während seiner Durchführung Umweltverträglichkeit bescheinigten.

Die Anzeigenerstatter verweisen auf Strafurteile, die 2002 in Spanien gegen Mitglieder der ENCE-Firmenleitung wegen Umweltstraftaten erlassen wurden. Da in Uruguay dasselbe Produktionsverfahren benutzt werden soll, welches auch in Spanien zu den strafrechtlich relevanten Umweltverschmutzungen geführt hatte, liege der Vorsatz der Angezeigten von ENCE auf der Hand.²⁶³ Auch in einem Werk von Botnia in Finnland sei es zu ähnlichen Vorkommnissen gekommen, womit den Entscheidungsträgern von Botnia klar sein musste, dass das geplante Werk die uruguayische Umwelt erheblich belasten werde. Weiterhin könne aus den eindeutig unvollständigen Angaben für die Studie zur Umweltverträglichkeit der Werke geschlossen werden, dass die Angezeigten die ihnen bewussten Umweltrisiken ihres Vorhabens verschleiern wollten.

Die Verantwortung der Angezeigten für die Straftaten, die im Rahmen ihrer Tätigkeit für ein Wirtschaftsunternehmen begangen wurden, wird deutlich in Art. 57 Gesetz 24.051 festgeschrieben und verschärft. Die Angezeigten können sich somit bereits durch ihre Beteiligung an Entscheidungsprozessen strafbar gemacht haben, ohne dass sie an der konkreten Handlung, die zur Umweltverschmutzung geführt hatte, beteiligt gewesen sein müssten. In subjektiver Hinsicht ist der Nachweis erforderlich, dass die Angezeigten im Zeitpunkt ihrer Entscheidungsfindung wussten, dass die Produktion mit einem bestimmten Verfahren mit großer Wahrscheinlichkeit (nach allgemeiner Lebenserfahrung) zu den angezeigten Umweltbelastungen führen würde. Dies sehen die Anzeigenerstatter als erwiesen an. Die Ermittlungsverfahren laufen derzeit noch.

Mögliches Strafverfahren in Finnland

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass eine Strafanzeige in Finnland wegen des Verstoßes gegen finnische Umweltstraftatbestände bzw. wegen der Gefährdung oder

260 «El que con el fin de cometer un delito determinadocomienza su ejecución, pero no lo consuma por circunstancias ajenas a su volunad ...».

261 Formula Denuncia Penal por la posible comision del delito tipificado en el Art. 55 de la Ley 24.051, en Grado de tentativa vom 19.1.2005, S. 17 f.

262 Formula Denuncia Penal, S. 7-14, und die dort angegebenen Quellen.

263 Formula Denuncia Penal, S. 15.

Verletzung von Menschenleben ebenfalls in Frage käme. Das finnische Strafrecht findet nach dem Territorialitätsprinzip gemäß Kapitel 1 § 1 des Strafgesetzbuches auf Straftaten Anwendung, die im finnischen Inland begangen wurden.²⁶⁴ Soweit eine Straftat im Ausland begangen wurde, wird nach dem aktiven Personalitätsprinzip ebenfalls finnische Strafrecht angewendet, sofern finnische Staatsbürger an den Straftaten beteiligt sind und die Straftat sowohl in Finnland als auch in dem Taterfolgsstaat unter Strafe steht (Kapitel 1 § 6). Insofern wäre die finnische Strafgewalt hinsichtlich des Verhaltens des Botnia-Managements eröffnet, unabhängig davon, ob man als strafbare Handlung die in Finnland getroffene Entscheidung über den Bau des Werkes und die Verwendung bestimmter Produktionsmechanismen oder die in Uruguay von der Werksleitung getroffenen Anordnungen ansieht. Jedoch müsste die Tat auch in Uruguay strafbar sein, wenn man nach dem aktiven Personalitätsprinzip (Kapitel 1 § 6) vorgehen wollte. Dieses Erfordernis der doppelten Strafbarkeit ist jedoch gerade im Umweltstrafrecht aufgrund der stark an nationalen Verwaltungsnormen orientierten Straftatbestände selten gegeben. Denn das Schutzgut der Umweltstraftaten (Kapitel 48) ist – abgesehen von einigen speziell benannten Ausnahmen – grundsätzlich die finnische Umwelt. Das finnische Umweltstrafrecht ist wie das deutsche Umweltstrafrecht durch die so genannte «Verwaltungsakzessorität» gekennzeichnet.²⁶⁵ Das heißt, die Strafbarkeit eines Deliktes setzt den Verstoß gegen eine verwaltungsrechtliche Umweltnorm voraus, die in der Regel lediglich auf den Schutz der nationalen Umwelt abzielen und beispielsweise bestimmte Schadstoffkonzentrationen festlegen. Damit kann die Verschmutzung der argentinisch-uruguayischen Gewässer nicht in Finnland rechtlich verfolgt werden. Gleichzeitig werden hier die Spielräume der europäischen Regierung bzw. Parlamente deutlich: Diese könnten Regelungen treffen, wonach Unternehmen auch im Ausland dazu verpflichtet sind, bestimmte Umweltstandards einzuhalten. Ein Verstoß gegen derartige Normen würde dann eine Strafbarkeit nach Kapitel 48 nach sich ziehen. Zudem ist es möglich, Gesundheitsschädigungen nach Kapitel 21 des Strafgesetzbuches, auch wenn sie im Ausland erfolgt sind, in Finnland anzuzeigen. Hier würde sich dann lediglich das Problem des Nachweises der Gesundheitsschädigungen und des Vorsatzes stellen. Hinsichtlich Körperverletzungen oder Tötungsdelikten wäre die doppelte Strafbarkeit jedoch kein Problem.

Im Gegensatz zum deutschen Strafrecht ist im finnischen Recht auch die Strafbarkeit juristischer Personen geregelt (Kapitel 1 § 9, Kapitel 9 §§ 1-10), womit nicht nur eine Strafanzeige gegen einzelne Manager in Frage kommt, sondern auch gegen das Unternehmen als Ganzes.²⁶⁶ Die Strafbarkeit einer juristischen Person ist hiernach bereits dann eröffnet, wenn eine Person aus der Leitung der juristischen Person die Begehung der Straftat zugelassen oder nicht die erforderliche Sorgfalt und Vorsicht eingehalten hat, um die Straftat zu verhindern. Insofern ist der Nachweis einer aktiven Beteiligung an der Straftat nicht erforderlich. Dies bedeutet eine Erleichterung in der Beweisführung, die jedoch angesichts des schwierigen Zugangs zu Infor-

264 Zur Einführung ins finnische Strafrecht: Karin Cornils, Das finnische Strafgesetz, deutsche Übersetzung und Einführung von K. Cornils, 2006, S. 1-80.

265 Kimmo Nuotio, Crimes against the Environment, *International Review of Penal Law* 65/1994, 923-945.

266 Ausdrücklich ist auch die Strafbarkeit juristischer Personen für Umweltstraftaten festgeschrieben (Kapitel 48 § 9).

mationen über Entscheidungsabläufe und Verantwortungsverteilungen innerhalb des Unternehmens immer noch problematisch ist.

3 Bewertung

Der Konflikt um den Bau der Zellulosefabrik am Rió Uruguay hat eine angesichts des tatsächlichen Ausmaßes der behaupteten Umweltprobleme merkwürdig anmutende weltweite Aufmerksamkeit erlangt. Leider stehen in der verkürzten öffentlichen Debatte fast ausschließlich die plakativen Auseinandersetzungen im Gerichtssaal – zwischen zwei links regierten Nachbarstaaten – und die andauernden Proteste auf der Straße um ein einzelnes Zellulosewerk im Zentrum des Interesses. Damit wird ein wenig der Blick auf wesentliche, tiefer liegende Zusammenhänge verstellt.

Es spricht zunächst einiges dafür, dass es sich bei der Auseinandersetzung zwischen den beiden Staaten Uruguay und Argentinien um eine Art «Stellvertreter-Konflikt» handelt, in dem es nur vordergründig um Umweltfragen geht. Man mag sich die ketzerische Frage stellen, ob ein von einem argentinischen Unternehmen errichtetes Zellulosewerk in Patagonien oder eine von einem uruguayischen Unternehmen betriebene Fabrik im Landesinnern Uruguays jemals eine Umweltprotestbewegung auf den Plan gerufen hätte und ob die argentinische Regierung im ersten Fall nicht ähnliche Argumente wie jetzt die uruguayische verwandt hätte. Es scheint nach Ansicht vieler politischer Beobachter vielmehr um die Souveränität des kleinen Uruguay gegenüber seinem Nachbarn Argentinien und um die Rolle der kleinen Partnerländer im Mercosur zu gehen.

Die Argumentation der argentinischen Protestbewegung spitzt sich auf die technischen und juristischen Aspekte des Zellulosewerkes zu. Die Kritiker machen die Interessen der betroffenen Anwohner an einer ungestörten touristischen Nutzung des Flusses und seiner Umgebung geltend und stellen hierbei insbesondere auf die ihrer Ansicht nach schädliche Produktionsweise ab. Eine weitergehende Diskussion der hinter dem Fabrikbau stehenden umfassenden Umweltproblematik, der Zelluloseproduktion und ihrer Auswirkungen, findet jedoch kaum statt. Die Auswirkungen bestimmter Zelluloseproduktionsverfahren sind hier wie häufig in vergleichbaren Fällen hoch strittig. Um eine fundierte Kritik üben und juristisch vorgehen zu können, bedarf es technischer, biologischer und chemischer Sachkenntnisse, und Experten müssen in Anspruch genommen werden. Der grundsätzliche Protest kann leicht zu einem Streit der Experten um technische und naturwissenschaftliche Details werden. Der schwierige Nachweis der Verursachung von Umweltbelastungen durch bestimmte Produktionsverfahren erschwert zudem jedes rechtliche Verfahren. In Uruguay beginnt eine Diskussion um die Zelluloseproduktion auf einer grundsätzlicheren Ebene, und der Widerstand gegen diese wächst, wenn auch der Großteil der Bevölkerung die Wirtschaftspolitik der Regierung Tabaré unterstützt. Besonders die Kleinbauern im Land fühlen sich von den Baumplantagen bedroht.²⁶⁷

Trotz der kritikwürdigen Fixierung der argentinischen Umweltbewegung auf den Einzelfall des Botnia-Zellulosewerks ist es ein Ausdruck der Transnationalisierung von Menschenrechtsarbeit und ein Verdienst der argentinischen Nicht-Regierungsorgani-

²⁶⁷ Stefan Thimmel, Der Boom des schmutzigen Papiers. Die Konflikte um die Zellstoffindustrie in Lateinamerika. In: Lateinamerika-Jahrbuch 31: Rohstoffboom mit Risiken, 2007, S. 105-114.

sationen im Verbund mit zahlreichen ausländischen Partnern, dass sie alle rechtlichen Möglichkeiten zur Verhinderung der Errichtung der Fabrik in Anspruch genommen haben. Sowohl gerichtliche Verfahren als auch Soft-Law-Instrumente wurden genutzt – wenn auch ohne Erfolg in dem Sinne, dass sie die Inbetriebnahme der Anlage verhindern konnten. Unabhängig von der Frage, ob die Rechtsmittel, von den in Argentinien eingereichten Strafanzeigen bis hin zum Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof zu einem positiven Ergebnis im Sinne der Aktivisten kommen, ist bemerkenswert, wie selbstbewusst sämtliche zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel ergriffen wurden. Auseinandersetzungen um Menschenrechts- und Umweltbelange bedürfen gewisser Kristallisationspunkte, an denen exemplarisch ein gesellschaftliches Problem mit rechtlichen Mitteln angegangen werden kann. Botnia stellt ein solches Symbol dar. Es liegt aber an den zivilgesellschaftlichen Akteuren, das öffentliche Bewusstsein vom Einzelfall auf die übergeordnete Problematik hinzulenken und tatsächliche gesellschaftliche Veränderungen herbeizuführen. Ob dies den in Argentinien und Uruguay tätigen Organisationen gelingt, wird auch über die Frage des Erfolges ihres Protest entscheiden, mehr oder weniger unabhängig vom Ausgang der einzelnen rechtlichen Verfahren.

Grundsätzlich geht es im Botnia-Fall um die Verlagerung «schmutziger» Industrien aus Europa in den globalen Süden. Die Ausweitung von Monokulturen, u.a. der Holzplantagen, wird in Lateinamerika durch europäische Investitionen wie die von Botnia vorangetrieben.²⁶⁸ Damit profitiert in erster Linie das Unternehmen von den finanziell günstigeren Produktionsbedingungen in Uruguay. Zugleich wird die europäische Umwelt dadurch entlastet, dass ehemalige Monokulturflächen renaturalisiert werden, während sich weite Landflächen Uruguays in grüne Wüsten verwandeln. Und in einer weiteren Hinsicht profitiert Europa: Die Monokultur-Waldflächen können als gebundene Tonnen Kohlenstoffdioxid auf dem CO₂-Kredite-Markt verkauft werden und bessern auf diese Weise die Ökobilanz der europäischen Staaten.

II WTO-Verfahren EG vs. Brasilien

Der Streit zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG)²⁶⁹ und Brasilien über von Brasilien aus Umweltschutzgründen erlassene Einfuhrbeschränkungen von runderneuerten Autoreifen ist im Dezember 2007 von der zweiten Schlichtungsinstanz der Welthandelsorganisation (WTO) entschieden worden. Obwohl die Entscheidung formal zugunsten der EG und damit zugunsten des Freihandels ausfiel, kann sie im Rahmen der WTO richtungweisend für die zukünftige Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen sein.

1 Hintergrund

Der Konflikt zwischen der EG und Brasilien betrifft das Einfuhrverbot von runderneuerten, aus gebrauchten Reifen hergestellten Autoreifen. Zur Herstellung solcher Reifen

²⁶⁸ Stefan Thimmel, Papier aus dem Süden. Aufgrund der Fabrikeröffnung des finnischen Multis Botnia geht der «Zellulose-Krieg» zwischen Argentinien und Uruguay in eine neue Runde, in: *Lateinamerika-Nachrichten*, 403, Januar 2008.

²⁶⁹ Da die Europäische Union nicht Mitglied in der WTO ist, sondern nur die Europäische Gemeinschaft, war auch nur letztere berechtigt, ein WTO-Beschwerdeverfahren einzuleiten.

wird bei einem abgefahrenen Reifen die alte Lauffläche angeraut, eine neue Lauffläche aufgelegt und anschließend vulkanisiert. Die Herstellung eines solchen runderneuer- ten Reifens ist bis zu einem Drittel billiger als die Produktion eines Neureifens; die Lebensdauer von runderneuer- ten Reifen ist jedoch auch kürzer. Insbesondere löst diese Recyclingmethode nicht das grundsätzliche Problem des Reifenmülls. Jährlich fallen weltweit mehr als eine Milliarde gebrauchte Pkw-Reifen an, davon ein knappes Drittel allein in der Europäischen Union.²⁷⁰ Brasilien produziert jährlich 40 Mio. Abfallreifen.²⁷¹ Vor dem brasilianischen Importverbot wurden jährlich 18.455 Tonnen runderneuerte Reifen eingeführt, 95 Prozent davon kamen aus der EU. Im Jahr 2005 betrug die Menge der eingeführten runderneuer- ten Reifen nur noch 1.727 Tonnen. Seit dem Verbot der Einfuhr von runderneuer- ten Reifen wächst allerdings die Einfuhr von Altreifen. Von 1,4 Mio. im Jahr 2000 auf 10,5 Mio. im Jahr 2005, davon 8 Mio. aus der EU.²⁷²

Generell stellt die Entsorgung von Reifen ein weltweites Umwelt- und Gesund- heitsproblem dar, und sowohl Brasilien als auch die EU sind bemüht, die Auswir- kungen von Reifenabfall auf die Umwelt und die Gesundheit zu reduzieren. Es gibt im Wesentlichen drei Alternativen, mit Reifenabfall zu verfahren: Die Reifen werden in Deponien gelagert, der Reifenabfall wird aufgestapelt, oder er wird zur Material- und Energiegewinnung verwendet.²⁷³ Grundsätzlich ist die Verlängerung des Lebens- zyklus eines Reifens durch Recycling eine umweltfreundliche Methode, um Reifenab- fall zu reduzieren. Denn die Abbaudauer von Reifen ist ungewiss, und bei der Verbren- nung von Reifen werden Schadstoffe wie Kohlenwasserstoff und Dioxin freigesetzt. In der EU wurden deshalb die Emissionsgrenzwerte für die Verbrennung von Reifen verschärft.²⁷⁴ Seit 2006 ist in der EU zudem die Lagerung von Altreifen verboten.²⁷⁵ Vor diesem Hintergrund und dem Umstand, dass Pkw-Reifen nur einmal erneuert werden können, hat der Export von runderneuer- ten Reifen in das EU-Ausland an Bedeutung gewonnen.

Der Handel mit recycelten Reifen verlagert damit die Umwelt- und Gesund- heitsprobleme von einer Region in eine andere, wo die Reifenabfälle anwachsen, da Reifen nur beschränkt recycelbar sind.²⁷⁶ Denn in den abhängigen Ländern des Südens stellt der Reifenabfall ein großes Problem dar. Häufig fehlt es an finanzieller und technischer Kapazität, um die Reifen ordnungsgemäß und umweltschonend zu entsorgen. Illegale Reifendepots sind ideale Brutstätten für Moskitos, da sich in den alten Reifen Wasser ansammelt. Durch sie werden Krankheiten wie Gelbfieber,

270 Vgl. CBp Carbon Industries, Ergebnis des Reifen-Recyclingtests der Europäischen Union, 8.5.2007.

271 Panel-Bericht, 12.06.2007, Brazil – Measures Affecting Imports of Retreated Tyres, WT/DS332/R, Ziff. 4.24., http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm.

272 Knirsch, Altreifen-Streitfall in der WTO: Umwelt als Gewinnerin? in: DNR, EU-Rundschreiben Ausgabe 08/09 2007, <http://www.dnr.de/publikationen/eur/artikel.php?id=247>.

273 Humane Society International, Brazil – Measures Affecting Imports of Retreated Tyres (WT/ DS332), Amicus-Curiae-Brief, 16. Juni 2006, <http://www.hsus.org/web-files/PDF/Brazil-Retreaded-Tyres-Submission-of-Non-Party-Humane-Society-International.pdf>, S. 4.

274 Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates, 4. Dezember 2000 über die Verbrennung von Abfällen (ABl. L 332, 28.12.2000, S. 91, ber. ABl. L 142, 31.5.2001, S. 51)

275 § 7 I Nr. 5 der Deponieverordnung, 24.7.2002 (BGBl. I, 2002, S. 2807), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung, 13.12.2006 (BGBl. I, 2006, S. 2860).

276 ACPO u.a., Amicus-Curiae-Brief, S. 4.

Malaria und Dengue-Fieber verbreitet.²⁷⁷ Häufig kommt es in illegalen Reifendepots auch zu Bränden, durch welche Schadstoffe freigesetzt werden, die das Risiko von Krankheiten wie Krebs erhöhen.²⁷⁸

Da Brasilien sich nicht in der Lage sah, den Reifenabfall umweltschonend zu entsorgen, verabschiedete es Importverbote für runderneuerte und gebrauchte Reifen. Aufgrund eines Mercosur-Urteils wurde Brasilien jedoch verpflichtet, die anderen Mercosur-Staaten von diesem Verbot auszunehmen, um so die Warenverkehrsfreiheit im Mercosur zu gewährleisten.²⁷⁹ In einigen Fällen wurde das Importverbot für gebrauchte Reifen aus Europa auch durch Urteile brasilianischer Gerichte aufgehoben, nachdem brasilianische Runderneuerer wie BS Colway und Pneuback hiergegen geklagt hatten, weil die gebrauchten Reifen aus der EU wesentlich günstiger waren als die Einheimischen.²⁸⁰ Die meisten dieser Urteile hatten aber in den weiteren Instanzen keinen Bestand. Der brasilianische Staat hat in 92 Prozent der Fälle in der Berufungsinstanz obsiegt. Von den vier Einwänden, welche die Runderneuerer gegen die Verfassungsmäßigkeit des Importverbotes erhoben haben, wurden bereits drei vom Obersten Gericht (Supremo Tribunal Federal) zurückgewiesen.²⁸¹

Im November 2003 erhielt die EU-Kommission den Antrag des europäischen Runderneuerer-Verbandes Bureau International Permanent des Associations de Vendeurs et Rechapeurs de Pneumatiques (BIPAVER), die erforderlichen Schritte gegen bestimmte Handelspraktiken Brasiliens, die die Einfuhr runderneuerter Reifen nach Brasilien verhinderten, zu unternehmen. Die BIPAVER berief sich auf die «EU-Verordnung über Handelshemmnisse»²⁸². Die Kommission, vertreten durch den Kommissar für Außenhandel, Peter Mandelson, beschloss daraufhin, dass das von der brasilianischen Regierung verhängte Einfuhrverbot für runderneuerte Reifen ein Handelshemmnis darstellt und die Europäische Gemeinschaft gemäß der Vereinbarung über die Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten und anderen einschlägigen WTO-Bestimmungen gegen Brasilien vorgeht, um die Beseitigung des Handelshemmnisses zu erreichen.²⁸³

277 Humane Society International, Amicus-Curiae-Brief, S. 8.

278 Panel-Bericht, S. 5.

279 Uruguay v. Argentina, Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados, 25.10.2005, paras. 101-2 & 112; Tribunal Permanente de Revisión, Award, Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados Procedentes del Uruguay, 20.12.2005, para. 10 & 14-7; Panel-Bericht, Ziff. 2.13.

280 Panel-Bericht, Ziff. 4.112.

281 Panel-Bericht, Ziff. 7.417.

282 Die Verordnung über die Handelshemmnisse sieht einen Mechanismus für Unternehmen (...) vor, um gegen Handelshemmnisse vorzugehen, die ihren Zugang zu den Märkten von Drittländern oder zum EG-Markt berühren. Dazu können sie die Kommission ersuchen, Klagen zu prüfen und Rechtsmittel einzulegen – unter anderem durch Streitbeilegung im Rahmen der WTO. Die Verordnung (EG) Nr. 3286/94 des Rates, 22.12.1994 ist am 1.1.1995 in Kraft getreten (Abl. L 349, 31.12.1994, S. 71). Geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 356/95 (Abl. L 41, 23.2.1995, S. 3) sowie durch die Verordnung (EG) Nr. 125/2008 (Abl. L 40, 14.2.2008).

283 Beschluss der Kommission, 2. Mai 2005, betreffend die erforderlichen Maßnahmen mit einem Handelshemmnis, das in den von Brasilien beibehaltenen Handelspraktiken mit Auswirkungen auf den Handel mit runderneuerter Reifen besteht. Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K (2005) 1302, 2005/388/EG, Amtsblatt Nr. L 128, 21/05/2005 S. 0071-0071, Ziff. 14.

2 Das WTO-Verfahren²⁸⁴

Im Juni 2005 beantragte die Europäische Kommission für die EG die Durchführung von Konsultationen²⁸⁵ mit Brasilien im Rahmen der Verfahren der WTO über das brasilianische Importverbot von runderneuten Automobilgummireifen.

Die WTO ist 1995 als institutioneller Rahmen für die Weltwirtschaftsbeziehungen der Mitgliedstaaten unter anderem auf der Grundlage des neuen GATT-Abkommens²⁸⁶ geschaffen worden. Als Dachorganisation der Verträge GATT, GATS²⁸⁷ und TRIPS²⁸⁸ verfolgt die WTO den Abbau von Handelshemmnissen und somit die Liberalisierung des internationalen Handels mit dem weiterführenden Ziel des internationalen Freihandels.²⁸⁹

Da die bilateralen Konsultationen zwischen der EG und Brasilien zu keiner zufriedenstellenden Lösung führten, wurde am 20. Januar 2006 auf Antrag der EU-Kommission ein Panel eingesetzt. Argentinien, Australien, China, Korea, Kuba, die USA, Guatemala, Japan, Mexiko, Paraguay, Taiwan und Thailand zeigten an, dass sie ein wesentliches Interesse an der Angelegenheit hätten und unterbreiteten dem Panel im Folgenden als Dritte schriftliche Vorlagen.²⁹⁰ Zudem wurden Amicus-Curiae²⁹¹-Briefe der Humane Society International²⁹² sowie diverser Umweltorganisationen in das Verfahren einbezogen. Am 12. Juni 2007 wurde der endgültige Bericht des Panels den Parteien ausgehändigt. Die Panel-Mitglieder stellten fest, dass die Maßnahmen Brasiliens zwar notwendig zum Schutz der Gesundheit und Umwelt seien, ihre Umsetzung jedoch die EG diskriminiere und mit dem GATT nicht vereinbar seien. Am 3. September 2007 legte die EG hiergegen beim Appellate Body, der Berufungsinstanz, nach Art. 16-4, 17 Verfahrensordnung, wegen der Begründung Berufung ein. Der Appellate Body legte seinen Bericht am 3. Dezember 2007 vor, in dem er mit einigen

284 Sämtliche Dokumente: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm.

285 Nach Art. XXII GATT i.V.m. Art. 4 der Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten (VerfO), http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm.

286 General Agreement on Tariffs and Trade, 30.10.1947, in der Fassung 1.0.1969. Ziele sind laut Präambel die Erhöhung des Lebensstandards, Vollbeschäftigung, hohes Realeinkommen, echte Nachfrage, volle Auswertung der Hilfsquellen der Welt und Steigerung der Produktion und des Warenaustausches. Diese sollen insbesondere durch den Abbau von Zöllen und anderen Handelsschranken verwirklicht werden. Der GATT ist einer der wichtigsten Verträge der Dachorganisation WTO (World Trade Organisation / Welthandelsorganisation), die 1994 gegründet wurde. Der Vertragstext findet sich unter: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm.

287 General Agreement on Trade in Services (GATS) ist ein internationales, multilaterales Vertragswerk, das den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen regelt (ABl. L 336, 23.12.1994, S. 191-212).

288 Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) ist eine internationale Vereinbarung im Bereich der Immaterialgüterrechte (BGBl. II, 1994, S. 1730 ff.).

289 Das DSB ist das aus Vertretern aller Mitgliedstaaten bestehende Streitschlichtungsorgan der WTO. Es setzt u.a. die Panels ein und nimmt die Berichte der Panels und Appellate Bodies an (Art. 2 VerfO). Die Entscheidungen des DSB sind für die Mitgliedstaaten verbindlich. Vgl.: Alan Yanovich/ Patricia Crawley, The WTO Appellate Body's Activities in 2007, in: *Journal of International Economic Law* 11(1) 2008, 193-216.

290 Art. 10 VerfO.

291 Siehe Fn. 7 und 8.

292 Humane Society International, Amicus-Curiae-Brief S. 4,

Abweichungen die Entscheidung des Panels im Ergebnis bestätigte.²⁹³ Er wurde am 17. Dezember 2007 vom Dispute Settlement Body (DSB)²⁹⁴ angenommen.

3 Die strittigen Maßnahmen

Im Einzelnen wendet sich die EU-Kommission in Vertretung der EG gegen folgende Maßnahmen:

- (1) das brasilianische Einfuhrverbot für recycelte Reifen, insbesondere gegen das durch die Verordnung (Portaria) Nr.14 vom 17. November 2004 eingeführte Verbot der Vergabe von Einfuhrlizenzen für recycelte Reifen;
- (2) weitere Maßnahmen, welche die Einfuhr von gebrauchten Reifen verbieten;
- (3) Bußgelder i.H.v. 400 Reais (brasilianische Währung) für die Einfuhr, die Vermarktung, den Transport und die Lagerung von importierten recycelten Reifen, nicht jedoch für einheimische Reifen;
- (4) landesgesetzliche Verbote des Verkaufs von importierten recycelten Reifen, insbesondere das Verbot des Bundeslandes Rio Grande do Sul des Verkaufs gebrauchter Reifen, worunter auch recycelte Reifen fallen;
- (5) die Ausnahme vom Importverbot für recycelte Reifen aus Mercosur-Staaten.

4 Argumente der Parteien und Dritter

Zum Zwecke einer möglichst weitgehenden Liberalisierung des Handels ist im GATT eine Reihe von Regelungen niedergelegt, die Einfuhrbeschränkungen und andere Behinderungen des angestrebten Freihandels untersagen. Von diesen Nichtdiskriminierungsregeln darf nach Art. XX GATT zur Verfolgung politischer Ziele abgewichen werden. Unter anderem rechtfertigt Art. XX b GATT Maßnahmen, die zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen erforderlich sind. Diese Vorschrift kann als Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die ansonsten gegen das GATT verstoßen. Diese Regel enthält verschiedene unbestimmte Rechtsbegriffe, die sehr unterschiedlich ausgelegt werden können. Im hier behandelten Fall ging es unter anderem um die Auslegung eben dieser Ausnahmebestimmungen des Art. XX b GATT.

a) EG und Brasilien

So ist die EG der Ansicht, das Importverbot und das Bußgeld verstießen gegen Art XI-1 (Verbot der mengenmäßigen Beschränkung) und Art. III-4 (Gleichbehandlungsgebot). Weiterhin sei die Ausnahmeregelung für die Mercosur-Staaten mit Art. III-4, XI-1 und Art. I-1 GATT (Meistbegünstigungsprinzip) und Art. XIII-1 GATT (Diskriminierungsverbot) nicht vereinbar. Die Maßnahmen sind nach Ansicht der EG auch nicht gerechtfertigt. Denn Brasilien verfolge mit dem Importverbot nicht den Schutz

²⁹³ Appellate Body-Bericht, 3.12.2007, Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres, WT/DS332/AB/R, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm.

²⁹⁴ Das DSB ist das aus Vertretern aller Mitgliedsstaaten bestehende Streitschlichtungsorgan der WTO. Es setzt u.a. die Panels ein und nimmt die Berichte der Panels und Appellate Bodies an (Art. 2 Verfo). Die Entscheidungen des DSB sind für die Mitgliedsstaaten verbindlich.

der Gesundheit und der Umwelt, sondern den Schutz der einheimischen Produktion.²⁹⁵ Reifenabfälle stellen im Übrigen keine wohlbekannte und schwere Gefahr für die Gesundheit dar.²⁹⁶ Zudem stünden andere mildere Mittel zur Verfügung, um den Reifenabfall und die Lagerungsrisiken zu reduzieren.

Brasilien begründet die Maßnahmen mit den Gefahren für die Gesundheit und die Umwelt. Das Importverbot und das Bußgeld seien daher nach Art. XX b GATT gerechtfertigt. Die Ausnahme vom Importverbot für die Mercosur-Staaten sei schon nach Art. XXIV GATT (Zollunion) zulässig und darüber hinaus nach Art. XX d (Sicherstellung der Anwendung von Gesetzesbestimmungen und Verwaltungsvorschriften) gerechtfertigt. Obwohl in den Ländern des Südens der Markt für recycelte Reifen sehr klein sei, steige die Zahl der Reifenabfälle jedoch stetig.²⁹⁷ Da Brasilien schon nicht in der Lage sei, die im Land produzierten Altreifen umweltgerecht zu entsorgen, könne durch das Importverbot das Abfallvolumen und damit auch die Gefahr der Epidemien wie auch Gesundheits- und Umweltbelastungen durch Schadstoffe effektiv reduziert werden.²⁹⁸

b) Positionen der Nichtregierungsorganisationen

Die Umweltorganisationen Associação de Combate aos Poluentes (ACPO) und andere wenden sich in ihrem Amicus-Curiae-Brief gegen die Argumente der EG. Sie betonen, dass es Staaten nicht verwehrt werden dürfe, Maßnahmen zu ergreifen, die notwendig für den Schutz der Umwelt und der Gesundheit sind.²⁹⁹

Zudem seien die Umwelt- und Gesundheitsgefahren, die vom Altreifenhandel ausgehen, erheblich. Um die Risiken richtig einschätzen zu können, müsse der gesamte Lebenszyklus eines Altreifens zu Grunde gelegt werden. Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung verlange auch eine gebührende Berücksichtigung der technischen und finanziellen Probleme, denen die Länder des Südens bei der Reifenentsorgung begegnen.³⁰⁰

Weiterhin betont ACPO, dass bei der Abwägung zwischen Handelsinteressen und Umwelt- und Gesundheitsinteressen auch im Rahmen der WTO multilaterale Umwelt- und Menschenrechtsabkommen Berücksichtigung finden müssen.³⁰¹ Im vorliegenden Fall sei insbesondere die Baseler Konvention³⁰² einschlägig.

Diese Konvention hat eine Reduzierung gefährlicher Abfälle, eine umweltfreundliche Entsorgung sowie eine Reduzierung grenzüberschreitender Abfallbewegung zum Ziel. Nach Artikel 4.1 wird den Staaten das Recht zugestanden, die Einfuhr gefährlicher oder anderer Abfälle zu verbieten. Nach Artikel 4.2 sei es Staaten verboten, gefährliche Abfälle in Staaten zu exportieren, die nicht in der Lage sind,

²⁹⁵ Panel-Bericht, S. 14.

²⁹⁶ Ebd.

²⁹⁷ Ebd., S. 10.

²⁹⁸ Ebd., S. 12.

²⁹⁹ ACPO u.a., Amicus-Curiae-Brief, S. 3.

³⁰⁰ Ebd.

³⁰¹ Ebd., S. 5.

³⁰² Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal, 5.05.1992, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1673, p. 57(UN doc C.N.302.1992. TREATIES-9 of 25 November 1992), <http://www.basel.int/>.

diese umweltverträglich zu entsorgen. In einer Vertragsergänzung haben sich die EU-Staaten 1995 verpflichtet, keine gefährlichen Abfälle zur Endentsorgung und zum Recycling in andere Staaten zu exportieren, unabhängig von den dortigen Entsorgungsmöglichkeiten. Reifenabfall und gebrauchte Reifen können unter bestimmten Umständen unter die Baseler Konvention fallen, recycelte Reifen jedoch grundsätzlich nicht, da es sich hierbei um Produkte und nicht um Abfälle handelt. Dennoch werden nach Ansicht der Umweltorganisationen auch solche Fälle von der Konvention erfasst, in denen entwickelte Länder Abfallprobleme durch Exporte in abhängige Länder verlagern. Ziel sei es nämlich, Abfälle an der Quelle zu entsorgen.³⁰³

Nach Ansicht von ACPO ist auch die Stockholmer Konvention³⁰⁴ auf das Problem des Reifenabfalls anwendbar, da bei der Verbrennung von Reifen langlebige organische Schadstoffe (POPs) freigesetzt werden.³⁰⁵ Hierbei handelt es sich um extrem giftige Chemikalien, die bei Menschen Krebs und Nervenschäden verursachen können und das Ökosystem gefährden. Die Vertragsstaaten der Stockholmer Konvention haben sich verpflichtet, Aktionspläne zur Reduzierung eben solcher POP aufzustellen, wie sie bei der Verbrennung von Autoreifen entstehen, insbesondere durch die Förderung von Abfallrecycling. Da die Beschränkung des Imports auf wieder verwertbare Reifen zu einer Reduzierung von Schadstoffemissionen in Brasilien beiträgt, sei Brasilien lediglich seiner Verpflichtung aus der Konvention nachgekommen.

Zudem weisen die Nichtregierungsorganisationen in ihrem Amicus-Curiae-Brief auf die Verpflichtung Brasiliens aus dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hin, konkrete Schritte zu unternehmen, um größtmögliche Gesundheitsstandards zu schaffen.³⁰⁶ Hierzu gehöre auch die Pflicht, seine Bürger vor der Verletzung ihres Rechts auf Gesundheit durch Dritte zu schützen. Ähnliche Verpflichtungen obliegen Brasilien nach Ansicht von ACPO auch aus der Amerikanischen Erklärung der Menschenrechte. Jede staatliche Maßnahme zum Schutz der Gesundheit berühre notwendigerweise auch nationale und internationale Märkte. Die WTO-Regeln dürfen dementsprechend nicht so ausgelegt werden, dass sie einen Staat daran hindern, seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen.³⁰⁷ Denn Brasilien sei durch die Verabschiedung eines ganzen Katalogs an Maßnahmen, die darauf abzielen, das Reifenabfallproblem an seinen Wurzeln zu bekämpfen, lediglich seinen menschenrechtlichen Schutzpflichten nachgekommen. Das Vorsorgeprinzip, in dessen Sinne die strittigen Maßnahmen erlassen wurden, beruhe auf der Erkenntnis, dass bestimmte Umweltschäden nicht oder nur unter hohem Aufwand behoben werden und irreversible Auswirkungen auf die Gesundheit haben können.

Die Humane Society betont in ihrem Amicus-Curiae-Brief, dass alle Methoden der Reifenabfallentsorgung mit Risiken für Umwelt und Gesundheit verbunden seien. Das Importverbot sei die einzige Möglichkeit, diese Risiken in Brasilien zu minimieren, und daher nach Art. XX b gerechtfertigt.³⁰⁸ Brasilien habe den Beweis dafür erbracht, dass die strittigen Maßnahmen mit dem angestrebten Ziel in Bezie-

303 ACPO u.a., Amicus-Curiae-Brief, S. 6.

304 Stockholm Convention on persistent organic pollutants, <http://www.pops.int/>.

305 ACPO u.a., Amicus-Curiae-Brief, S. 7.

306 Ebd., S. 9.

307 Ebd., S. 11.

308 Humane Society International, Amicus-Curiae-Brief, S. 4.

hung stünden und keine Ersatzmaßnahmen erkennbar seien.³⁰⁹ Bei der Abwägung von Handelsrechten mit Umwelt- und Menschenrechtsbelangen gelte, je bedeutender das Rechtsgut ist, desto geringere Anforderungen seien an die Notwendigkeit einer Maßnahme zu dessen Schutz zu stellen. Da der Schutz des Lebens und der Gesundheit zu den höchsten Rechtsgütern gehörten, seien an die Rechtfertigungsgründe geringere Anforderungen zu stellen als bei anderen Rechtfertigungsgründen.³¹⁰

5 Die Panel-Entscheidung: Stärkung der Umweltrechte

Nach dem Bericht des Panel der WTO verstoßen die Maßnahmen der brasilianischen Regierung gegen Artikel XI GATT (Verbot der mengenmäßigen Beschränkung) und III-4 GATT (Gleichbehandlungsgebot) und sind auch nicht durch Artikel XX b (Gesundheits- und Umweltschutz) oder d (Sicherstellung der Anwendung von Gesetzesbestimmungen und Verwaltungsvorschriften) GATT gerechtfertigt. Mit dieser Entscheidung hat die EU-Kommission formal den Streit in erster Instanz gewonnen.

Die strittigen Maßnahmen stellen laut Entscheidung des Panels eine Diskriminierung dar, soweit die Mercosur-Staaten von dem Importverbot ausgenommen wurden und soweit durch die brasilianischen Gerichtsurteile das Importverbot für gebrauchte Reifen in einigen Fällen aufgehoben wurde.³¹¹ Die Tatsache, dass das Importverbot nicht für neue Reifen gilt, stelle hingegen keine Diskriminierung dar, da sowohl die in Brasilien produzierten Reifen als auch die importierten neuen Reifen in Brasilien recycelt werden könnten.³¹²

Jedoch verlieh das Panel hinsichtlich der Rechtfertigung nach Art. XX b GATT seiner Überzeugung Ausdruck, dass von den Altreifen eine Gefahr für die Gesundheit und Umwelt ausgeht. Es sei dabei unerheblich, dass die Gefahr nicht von den runderneuerten Reifen selbst, sondern erst von den Reifenabfällen ausgeht, da Reifenabfälle nichts anderes seien als Reifen, die das Ende ihres Lebenszyklus erreicht haben.³¹³ Weiterhin stellte das Panel fest, dass das GATT-Abkommen den Mitgliedsstaaten das Recht einräume, den Schutzstandard zu wählen, den sie für angemessen halten, wobei ihnen ein weiter Ermessensspielraum hinsichtlich ihrer Umwelt- und Gesundheitspolitik zukomme.³¹⁴ Die brasilianischen Maßnahmen zielten nach Auffassung des Panels darauf ab, Umwelt- und Gesundheitsgefahren zu minimieren, und nicht darauf, die brasilianische Wirtschaft zu schützen. Daher seien die brasilianischen Einfuhrbeschränkungen zwar als Einschränkungen der WTO-Handelsrechte zu verstehen, sie könnten aber unter die Rechtfertigungsgründe nach Art. XX b GATT subsumiert werden.

So seien die brasilianischen Maßnahmen nach Auffassung des Panels zum Schutz der Gesundheit und Umwelt entgegen der Auffassung der EG notwendig und geeignet, da durch die Einfuhrbeschränkungen weniger Reifenabfall in Brasilien produziert werde.³¹⁵ Für die Geeignetheit einer Maßnahme sei nicht erforderlich,

³⁰⁹ Ebd., S. 11.

³¹⁰ Ebd., S. 12.

³¹¹ Panel-Bericht, S. 232, 233.

³¹² Ebd., S. 234.

³¹³ Ebd., S. 171.

³¹⁴ Ebd., S. 188.

³¹⁵ Ebd., S. 204.

dass allein diese zur Beseitigung der Gefahr führt. Ebenso wenig sei es erforderlich, dass sie unmittelbar nach ihrer Einführung schon effektiv ist.³¹⁶ Im Übrigen stünden Brasilien keine weniger einschneidenden Maßnahmen zur Verfügung. Die von der EG angeführten Ersatzmaßnahmen – vom Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel bis zur Verbesserung der Lagerungsbedingungen – seien nicht geeignet, die Gefahr zu beseitigen.³¹⁷ Es könne auch nicht auf theoretisch mögliche Alternativen abgestellt werden, sondern nur darauf, was in dem betroffenen Staat unter den gegebenen Bedingungen realisierbar ist.³¹⁸

Die Diskriminierung aufgrund der Gerichtsentscheidungen hält das Panel für ungerechtfertigt und für eine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel. Sie sei zwar nicht willkürlich erfolgt, da ihr Gerichtsentscheidungen zugrunde liegen, dennoch ungerechtfertigt, da die Zahl der aufgrund der Urteile importierten alten Reifen von 1,4 Mio. im Jahr 2000 auf 10,5 Mio. gestiegen sei und somit erheblich ist. Solange es Brasilien nicht gelingt, das Importverbot für gebrauchte Reifen tatsächlich unterschiedslos durchzusetzen, werde die Maßnahme in ungerechtfertigter, diskriminierender Weise angewandt und stelle eine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel dar.³¹⁹

Die Diskriminierung hinsichtlich der Ausnahme für die Mercosur-Staaten sei hingegen weder willkürlich noch ungerechtfertigt. Sie sei nicht willkürlich, da Brasilien durch die Entscheidung eines Mercosur-Gerichtes verpflichtet werde, den Import zuzulassen. Abkommen wie das Mercosur würden explizit in Artikel XXIV anerkannt. Auch die Art und Weise wie das Importverbot in Hinblick auf die Ausnahme für die Mercosur-Staaten angewandt werde, sei nicht ungerechtfertigt, da die Zahl der aus diesen Staaten importierten Reifen im Vergleich zu den vor dem Importverbot aus der EG importierten Reifen sehr gering sei.³²⁰

Aus diesen Gründen hält das Panel die Verhängung eines zusätzlichen Bußgeldes weder nach Art. XX b noch nach Art. XX d für gerechtfertigt.³²¹

Damit hatte die EU-Kommission formal gewonnen. Dennoch akzeptierte sie diese wegweisende Entscheidung der ersten Instanz nicht und legte den Fall der Berufungsinstanz (Appellate Body) der WTO vor, weswegen sie von Seiten der Nichtregierungsorganisationen stark kritisiert wurde.³²² Die EU-Kommission stellte die zentralen Aussagen des Urteils, die im Sinne des Umweltschutzes für zukünftige Umwelt-Streitfälle gerade im Zusammenhang mit Ländern des Südens von großer Bedeutung sein können, in Frage und lässt frühere Aussagen, dass die EU den Umweltschutz im globalen Handel nicht vernachlässigen will, fragwürdig erscheinen.

316 Ebd., S. 204.

317 Ebd., S. 228.

318 Ebd., S. 207.

319 Ebd., S. 247.

320 Ebd., S. 242.

321 Ebd., S. 263.

322 Jürgen Maier, Geschäftsführer des Forums Umwelt & Entwicklung, in: Pressemitteilung Forum Umwelt & Entwicklung, 5.9.2007, [http://www.forum-ue.de/54.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=819&tx_ttnews\[backPid\]=17&cHash=06a391f154](http://www.forum-ue.de/54.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=819&tx_ttnews[backPid]=17&cHash=06a391f154); Brief des Forums Umwelt & Entwicklung an den Handelskommissar Peter Mandelson, 5.9.2007, http://www.forum-ue.de/fileadmin/userupload/pm/open_letter_to_Mandelson_5_September_2007.pdf.

Im Einzelnen rief die EU-Kommission das Berufungsgremium zur rechtlichen Überprüfung folgender Punkte an:

- (1) der Feststellung, dass das Importverbot für recycelte Reifen notwendig i.S.d. Art. XX b GATT ist (die EG ist der Ansicht, dass eine potentielle Geeignetheit der Maßnahme zum Schutz der Gesundheit und des Lebens nicht ausreicht; das Panel habe außerdem zu Unrecht die von der EG angeführten milderen Mittel ausgeschlossen und keine vernünftige Abwägung vorgenommen, schließlich habe das Panel die Sachlage nicht selbst aufgeklärt, so dass der EG faktisch die Beweislast oblag);³²³
- (2) der Feststellung, dass die Ausnahme für die Mercosur-Staaten keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung darstellt;
- (3) der Feststellung, dass das Importverbot für gebrauchte Reifen keine willkürliche, sondern lediglich eine ungerechtfertigte Diskriminierung darstellt, sofern dadurch die mit dem Importverbot verfolgten Ziele beachtlich kompromittiert werden;
- (4) der Feststellung, dass die Ausnahme für die Mercosur-Staaten keine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel ist und dass die Einfuhr von gebrauchten Reifen aufgrund von Gerichtsurteilen eine solche Beschränkung, nur soweit sie den Zweck des Importverbotes wesentlich gefährdet, darstellt;
- (5) der unterlassenen Prüfung, ob die Ausnahme für die Mercosur-Staaten gegen Art. XII-1 und I GATT verstößt aufgrund prozessökonomischer Erwägungen.

6 Die Entscheidung der Berufungsinstanz

Das Berufungsgremium legte am 3. Dezember 2007 den Mitgliedsstaaten seinen Bericht vor und bestätigte das Recht Brasiliens, Einfuhrverbote zum Schutze der Umwelt und Gesundheit zu erlassen.

a) Zur Notwendigkeit nach Art. XX b

Die Berufungsinstanz bestätigt zunächst die Feststellung des Panels, dass das Importverbot notwendig zum Schutz der Gesundheit und Umwelt sei.³²⁴ Das Recht der Mitgliedsstaaten, das Schutzniveau zu bestimmen, welches sie für erforderlich halten, stelle ein wesentliches Prinzip im Spannungsfeld zwischen Welthandel einerseits und Gesundheits- und Umweltschutz bei der Abfallentsorgung andererseits dar.³²⁵ Um die Geeignetheit einer Maßnahme festzustellen, sei es nicht erforderlich, dass diese unabdingbar und unerlässlich zur Erreichung der gesetzten Ziele ist. Sie dürfe aber auch nicht unbedeutend sein.³²⁶ Wesentliche Kriterien seien dabei der Beitrag, den die Maßnahme zur Erreichung des Zieles leiste, die Bedeutung des Schutzgutes und die Auswirkungen der Maßnahme auf den Handel.³²⁷

³²³ Appellate-Body-Bericht, Ziff. 9 ff.

³²⁴ Ebd., Ziff. 212.

³²⁵ Ebd., Ziff. 210.

³²⁶ Ebd., Ziff. 210.

³²⁷ Ebd., Ziff. 142 f.

Das Panel genieße als Tatsacheninstanz, d.h. als Instanz, die den Sachverhalt ermitteln muss, bevor sie ihre rechtliche Bewertung vornehmen kann, eine gewisse Freiheit hinsichtlich der Methode, die es anwendet, um festzustellen, ob eine Maßnahme zur Erreichung des Zweckes beiträgt.³²⁸ Es bestehe daher keine Pflicht, diesen Beitrag zu quantifizieren. Das Panel habe das Risiko für Gesundheit und Umwelt deshalb qualitativ statt quantitativ schätzen dürfen.³²⁹

Zudem könne eine so einschneidende Maßnahme für den Handel wie ein Importverbot nach Art. XX gerechtfertigt sein, wenn sie einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des Zieles leiste.³³⁰ Dass dies der Fall ist, könne nicht nur anhand von Beweismitteln dargelegt werden, sondern auch durch quantitative Prognosen oder durch ein auf beweisbaren Hypothesen gestütztes qualitatives Rasonnement.

Das brasilianische Importverbot sei Teil einer umfassenden Strategie zur Verringerung der Risiken, die von der Lagerung von Altreifen in Brasilien ausgehen.³³¹ Die Feststellung des Panels, dass das Importverbot zur Verringerung der Gesundheits- und Umweltrisiken beiträgt, ist nach Ansicht der Berufungsinstanz nicht fehlerhaft.³³² Auch ergänzten die von der EG vorgebrachten möglichen alternativen Maßnahmen lediglich das Importverbot. Sie stellten keine reellen Ersatzmaßnahmen dar.³³³

b) Zur Ausnahme für die Mercosur-Staaten

Die Ausnahme für die Mercosur-Staaten stellt aber nach Ansicht der Berufungsinstanz eine willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung dar.³³⁴

Zweck der Antidiskriminierungsvorschrift sei es, den willkürlichen Rückgriff auf Ausnahmen nach Art. XX a-j zu verhindern.³³⁵ Für die Feststellung, ob eine Diskriminierung willkürlich und ungerechtfertigt ist, müsse auf den Grund der Diskriminierung abgestellt werden und nicht, wie es das Panel getan habe, auf das Ausmaß der Diskriminierung bzw. ihre Folgen.³³⁶ Damit erteilt die Berufungsinstanz der quantitativen Herangehensweise des Panels eine Absage. Allerdings könnten Ausmaß und Folgen der Diskriminierung bei der Frage berücksichtigt werden, ob der Grund für die Diskriminierung gerechtfertigt ist.³³⁷

Brasilien habe die Ausnahme für die Mercosur-Staaten eingeführt, um das Importverbot mit seinen Verpflichtungen aus dem Mercosur-Urteil in Einklang zu bringen. Dieses Urteil stehe jedoch in keinem Zusammenhang mit dem verfolgten Ziel des Gesundheits- und Umweltschutzes. Es stehe diesem Ziel vielmehr entgegen.³³⁸ Der Umstand, dass eine Maßnahme nicht auf eine zufällige oder frei erfundene, sondern auf eine rationale Entscheidung zurückzuführen sei, schließe nicht ihre Willkürlich-

328 Ebd., Ziff. 145.

329 Ebd., Ziff. 146 f.

330 Ebd., Ziff. 51.

331 Ebd., Ziff. 154.

332 Ebd., Ziff. 155.

333 Ebd., Ziff. 172 ff, 211.

334 Ebd., Ziff. 228.

335 Ebd., Ziff. 224.

336 Ebd., Ziff. 225, 229.

337 Ebd., Ziff. 231.

338 Ebd., Ziff. 228.

keit aus. Eine Diskriminierung könne rational und dennoch willkürlich sein, wenn ihr Grund in keinem Zusammenhang mit dem durch eine Maßnahme nach Art. XX a-j verfolgten Ziel stehe.³³⁹

Aus denselben Gründen stellt die Berufungsinstanz eine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel fest.³⁴⁰ Das Panel habe nicht lediglich auf die Folgen der Beschränkung abstellen dürfen.

c) Zum Import von gebrauchten Reifen aufgrund von Gerichtsurteilen

Auch der Import von gebrauchten Reifen aufgrund von Gerichtsurteilen laufe dem Grund des Importverbotes zuwider und stelle eine willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung dar.³⁴¹ Hinsichtlich der verschleierten Beschränkung im internationalen Handel stellt die Berufungsinstanz klar, dass eine solche unabhängig von der Quantität der aufgrund von Gerichtsurteilen erlaubten Importe vorliegt.³⁴²

7 Bewertung

Eine grundsätzliche Bewertung der Politik der WTO soll hier nicht vorgenommen werden, wenn auch nicht unerwähnt bleiben darf, dass Kritiker wie Attac oder Oxfam der Welthandelsorganisation die grundsätzliche Legitimität absprechen, und insbesondere die Freihandelspolitik als einseitige Wahrnehmung der Interessen der reichen Länder und die WTO-Entscheidungsverfahren als undemokratisch und intransparent kritisieren.

Im Rahmen des hier untersuchten WTO-Streitverfahrens stellen die Entscheidungen des WTO-Panels und der Berufungsinstanz lediglich einen unvollkommenen Sieg der EU-Kommission dar. Denn wenn es Brasilien gelingen sollte, das Verbot gegen gebrauchte Reifen in der Praxis diskriminierungsfrei umzusetzen, wären die Maßnahmen gerechtfertigt und der Import von runderneuterten und gebrauchten Reifen könnte in gerechtfertigter Weise verboten werden.

Interessant an diesen Entscheidungen ist, dass die WTO-Normen (Rechtfertigungsgründe des Art. XX b) mit den Normen des internationalen Umweltrechts (u.a. Baseler Konvention) zumindest implizit mit einander abgewogen und in Einklang gebracht werden.³⁴³ Dies kann als eine Stärkung von Umweltschutz- und Menschenrechtsbelangen im WTO-System verstanden werden. Zwar wurden bereits in früheren WTO-Entscheidungen Handelsbeschränkungen aus Umwelt- und Gesundheitsschutzgründen als gerechtfertigt angesehen.³⁴⁴ Aber in diesen Entscheidungen ging es um staatliche Maßnahmen, die sich direkt gegen unmittelbar umweltverschmutzende und gesundheitsgefährdende Maßnahmen richteten oder zum Schutz konkret gefähr-

³³⁹ Ebd., Ziff. 232.

³⁴⁰ Ebd., Ziff. 239.

³⁴¹ Ebd., Ziff. 246.

³⁴² Ebd., Ziff. 251.

³⁴³ JuliaYa Qin, WTO Panel decision in Brazil – Tyres support safeguarding environmental values, in: ASIL Insight, Vol. 11, Issue 23, 2007.

³⁴⁴ US-Gasoline (WT/DS 2 and 4/R, 20.05.1996); Asbestos (European Communities – Measures affecting Asbestos and Asbestos – Containing Products, WT/DS135/R, 18.09.2000; Seaturtle (United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, WT/DS58/R 15.05.1998).

deter Tierarten erlassen wurden. Mit der vorliegenden Entscheidung wurde insoweit der Anwendungsbereich der Rechtfertigungsgründe für Handelsbeschränkungen auf Maßnahmen ausgeweitet, die präventiven Charakter haben und deren Schutzwirkung sich erst mittelbar entfaltet. Damit sind den Mitgliedsstaaten weite Spielräume in der Auswahl der Methoden, mit denen der Schutz der Umwelt und Gesundheit gefördert werden soll, eingeräumt worden. Denn die ergriffenen (Umweltschutz-) Maßnahmen müssen lediglich einen Beitrag zur Erreichung des Schutzzieles leisten. Bedeutsam ist insoweit auch, dass eine Quantifizierung der Notwendigkeit der Schutzmaßnahmen nach der Berufungsentscheidung nicht notwendig ist. Damit ist die Position der Partei, die Handelsbeschränkungen erlässt, vereinfacht worden, da sie keinen umfassenden Nachweis der Effektivität ihrer Schutzmaßnahmen erbringen muss. Wichtig ist weiterhin, dass bei der Abwägung möglicher – im Vergleich zu den strittigen Maßnahmen – milderer Mittel die Kapazitäten der betroffenen Länder berücksichtigt werden müssen.³⁴⁵ Damit kann insbesondere die finanzielle und institutionelle Lage der Länder des Südens berücksichtigt werden.

Obwohl der WTO-Richterspruch Klarheit in der Frage schafft, wann Regierungen handelsbeschränkende Maßnahmen i.S.d. WTO-Abkommens zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Mensch, Tier und Pflanzen ergreifen dürfen, d.h., wann Umwelt- und Gesundheitsbelange Vorrang vor Handelsrechten haben,³⁴⁶ bleibt doch die Entscheidung im Einzelfall eine Abwägungsfrage der WTO-Schiedsinstanzen. Wünschenswert wäre hier im Sinne der Rechtssicherheit die Festlegung eindeutiger Standards gewesen. Im Übrigen ist es zweifelhaft, ob diese Entscheidungen wirklich den erhofften Durchbruch hinsichtlich der Berücksichtigung von Umweltbelangen im Freihandelssystem der WTO darstellen. Denn erst 2006 hat die WTO in ihrem Panel-Bericht im Verfahren USA vs. European Communities³⁴⁷ im Hinblick auf das EU-Moratorium gegen den Import genmanipulierter Nahrungsmittel und Pflanzen dem Freihandel ganz klaren Vorrang vor Umweltschutzfragen gegeben. Dass nun die WTO ihr übergeordnetes Ziel des globalen Freihandels zugunsten von Umwelt- und Menschenrechten einschränken wird, wie einige Umweltorganisationen das hiesige Verfahren kommentierten, bleibt daher mehr als ungewiss.

Der Fall ist auch ein Beleg dafür, dass die EU zwar innerhalb des EU-Raumes eine – im Weltmaßstab – relativ fortschrittliche Umweltgesetzgebung und -politik hat. In ihrer Außenwirtschaftspolitik vertritt die EU hingegen klar die Interessen der europäischen Wirtschaftslobby. Umwelt- und Gesundheitsfragen im globalen Süden sowie der sachgerechte Umgang mit Abfallproblemen außerhalb der EU werden nicht nur vernachlässigt. Vielmehr arbeitet die EU auch gegen die effektive Durchsetzung von Umweltstandards, sofern europäische Wirtschaftsinteressen betroffen sind.

345 McGivern, White & Case International Trade, Dezember 2007, www.whitease.com/bmcgivern; Schloemann, Brazil Tyres-Policy space confirmed under Article XX, in: Bridges Trade BioRes – Trade & Environment Review, März 2008, S. 10, 12.

346 Vgl. Pressemitteilung German NGO Forum on Environment & Development, 5.9.2007; McGivern, White & Case International Trade, Geneva, Juni 2007, www.whitease.com/bmcgivern; McGivern, White & Case International Trade, Dezember 2007, www.whitease.com/bmcgivern; Schloemann, Brazil Tyres-Policy space confirmed under Article XX, in: Bridges Trade BioRes – Trade & Environment Review, März 2008, S. 10 ff.

347 European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (Dispute DS291), http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm.

III Syngenta vs. Brasilien

1 Darstellung des Sachverhaltes

Seit 2006 finden im Süden Brasiliens sowohl gerichtliche als auch zivilgesellschaftliche Auseinandersetzungen um ein im Bundesstaat Paraná gelegenes Versuchscamp des Schweizer Agrochemiekonzerns Syngenta statt, in dem mit gentechnisch veränderten Soja geforscht wird. Im Verlauf der Auseinandersetzungen kam es zu einem behördlichen Anbauverbot und einer Enteignung des Unternehmens. Weiterhin gingen die von Syngenta engagierten privaten Sicherheitskräfte der Firma NF gewaltsam gegen Proteste der Landlosenbewegung vor. Der schwerste Zwischenfall ereignete sich am 21. Oktober 2007, als ca. 150 Landarbeiter der beiden Landlosenbewegungen Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) und Via Campesina morgens das im Südwesten Brasiliens gelegene Versuchscamp besetzten. Am Mittag desselben Tages betraten etwa 40 bewaffnete Sicherheitskräfte der Firma NF das Gelände. Bei der Auseinandersetzung wurde der 42-jährige Landarbeiter Valmir Motta de Oliveira mit zwei Pistolenschüssen getötet. Vier weitere Landarbeiter, Gentil Couto Viera, Jonas Gomes de Queiroz, Domingos Barretos und Hudson Cardin wurden schwer verletzt. Die Landarbeiterin Izabel Nascimento de Souza wurde schwer misshandelt und lag längere Zeit im Koma. Auf Seiten der Sicherheitsleute gab es ebenfalls einen Toten und drei verletzte Personen³⁴⁸, wobei die Todes- bzw. Verletzungsursachen bisher unaufgeklärt blieben.³⁴⁹

a) Das Versuchscamp des Schweizer Unternehmens Syngenta in Brasilien

Das Unternehmen Syngenta ist im Jahr 2000 durch einen Zusammenschluss des Schweizer Unternehmens Novartis Agrobusiness mit dem britischen Unternehmen Zeneca Agrochemicals entstanden. Syngenta erforscht, produziert und vertreibt Pflanzenschutzmittel und Saatgüter. Mit einem Jahresumsatz von ca. 8,1 Milliarden US-Dollar und weltweit 21.000 Beschäftigten gehört das Schweizer Unternehmen zu den führenden transnationalen Saatgut- und Agrarkonzernen: In der Sparte Pflanzenschutz (Syngenta Crop Protection) ist das Unternehmen Marktführer und in der Sparte «kommerzielles Saatgut» (Syngenta Seeds) liegt es auf Platz drei der weltweit agierenden Agrarkonzerne.³⁵⁰ Nach eigenen Angaben wird das Unternehmen nach den Grundsätzen der Corporate Responsibility geführt.³⁵¹

³⁴⁸ Schreiben der Menschenrechtsorganisation Terra de Direitos (Schreiben Nr. 204/07 TDD) an den Präsidenten der Kommission für Menschenrechte und Minderheiten der Bundesabgeordnetenkammer Luiz Couto, 22. Oktober 2007. Den Verfassern liegt eine Kopie des Schreibens vor.

³⁴⁹ Nach Angaben von amnesty international hätten erste Berichte über das Geschehen nahegelegt, dass der Sicherheitsmann von seinen eigenen Kollegen erschossen worden sei, vgl. die Urgent Action 276/07 vom 25. Oktober 2007, vgl. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR19/019/2007/en/2af93324-a2bf-11dc-8d74-6f45f39984e5/amr190192007en.pdf>

³⁵⁰ Siehe Homepage des Unternehmens: www.syngenta.com

³⁵¹ Hierzu gehören insbesondere die Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft sowie der Schutz von Gesundheit und Umwelt. In dem dazu von Syngenta entwickelten Verhaltenskodex (Codes of Conduct) heißt es: «Für Syngenta ist der Schutz der Umwelt sowie der Gesundheit

Syngenta investiert jährlich 800 Millionen US-Dollar in die Erforschung und Entwicklung von genmanipuliertem, besonders schädlingsresistentem Saatgut sowie neuen Pflanzenschutzmitteln³⁵². Von Teilen der Schweizer und der internationalen Öffentlichkeit wird Syngenta für die Produktion und den Verkauf des hochtoxischen und gesundheitsgefährlichen Herbizids Paraquat und die Erforschung und Entwicklung von genmanipuliertem Terminatorpflanzen, die sterile Samen produzieren und somit nur für eine Ernte tauglich sind, stark kritisiert.³⁵³

Syngenta Seeds kaufte ein in der Gemeinde Santa Tereza do Oeste im Bundesstaat Paraná gelegenes 127 Hektar großes Grundstück. Syngenta Seeds Ltda. Brasilien ist eine rechtliche Niederlassung des Schweizer Konzerns mit Sitz in Sao Paulo und Dependence in Santa Tereza do Oeste und gehört zu 100 Prozent zur Schweizer Syngenta-Gruppe.³⁵⁴ Syngenta nutzte das Gelände unter anderem als Forschungszentrum für Saatgut. Im Januar 2006 wurden die Vertreter der Landlosenbewegung MST darauf aufmerksam, dass das Unternehmen auf seinem Besitz Feldversuche mit gentechnisch manipuliertem Getreide durchführt.

Das Versuchsfeld liegt nur 6 km vom weltbekannten Nationalpark Iguazu entfernt und befindet sich damit innerhalb der 10 km breiten Pufferzone, in der nach damaligem brasilianischem Recht keine gentechnisch veränderten Pflanzen angebaut werden durften.³⁵⁵ Der im Dreiländereck (Argentinien, Brasilien und Paraguay) gelegene Nationalpark Iguazu steht mit seinem subtropischen Regenwald

und Sicherheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie auch anderer Personen, die von den Aktivitäten von Syngenta betroffen sein könnten, ein wichtiges Anliegen.» Ferner verpflichtet sich das Unternehmen in dem Verhaltenskodex zur strikten Einhaltung von nationalen Gesetzen und ethischen Standards. Die Einhaltung der Menschenrechte gehört ebenfalls zur offiziellen Firmenpolitik. Siehe Homepage des Unternehmens.

352 Nach eigenen Angaben hat Syngenta im Jahre 2006 ca. 10 Prozent seines Umsatzes, in die Forschung und Entwicklung von mehr als 300 Neuzulassungen für Pflanzenschutzmittel sowie rund 500 Neuzulassungen für kommerzielles Saatgut investiert. Zudem forscht Syngenta auf dem Gebiet des so genannten Terminator-Saatguts (Terminator Seeds). Hierbei handelt es sich um ein Saatgut, welches aufgrund der genetischen Veränderung nicht natürlich reproduzierbar ist und somit jedes Jahr erneut vom Hersteller erworben werden muss. Die geplante Entwicklung des Terminator-Saatguts war Ende der 1990er Jahre bei Bauern- und Umweltorganisationen in der so genannten Dritten Welt auf breiten Protest gestoßen, weil ihnen dadurch die Möglichkeit genommen wird, einen Teil der Ernte im Folgejahr erneut als Saatgut zu verwenden. Die Ethikkommission der UN-Welternährungsorganisation FAO erklärte ebenfalls, es «sei unakzeptabel, Saatgut zu verkaufen, dessen Erntegut die Bauern nicht wieder verwenden können» (siehe Syngentas Homepage). Aufgrund des weltweiten Drucks kündigten Syngenta und andere Konzerne im Jahre 1999 an, das Terminator-Saatgut nicht zu vermarkten. Im darauf folgenden Jahr beschlossen die Vertragsstaaten der UN-Konvention über die biologische Vielfalt ein Moratorium für die kommerzielle Nutzung gentechnisch sterilisierter Pflanzen. Brasilien erließ sogar ein nationales Verbot vom Terminator-Saatgut. Das brasilianische Gentechnik-Gesetz (Lei de Biossegurança, Gesetz Nr. 11.105) vom 24. März 2005 verbietet die Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen im Umkreis von 10 km eines Naturschutzgebietes.

353 Vgl. die Nichtregierungsorganisation «Erklärung von Bern» und deren Kampagne «Stopp Paraquat» <http://www.evb.ch/p62.html>

354 Telefoninterview der Verfasser mit einer Mitarbeiterin von Syngenta Schweiz vom 29.1.2008.

355 Das brasilianische Gentechnik-Gesetz (Lei de Biossegurança, Gesetz Nr. 11.105) vom 24. März 2005 verbietet die Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen im Umkreis von 10 km eines Naturschutzgebietes.

unter Naturschutz und wurde 1986 von der UNESCO zum Weltkulturerbe erklärt. In Art. 11 des Gesetzes Nr. 10.814 vom 14.12.2003 wird festgelegt, dass es «verboten (ist, WK) gen-modifiziertes Sojaaatgut in Schutzgebieten und deren Pufferzonen, Indigenengebieten, ... und Gebieten die dem Schutz der Biodiversität dienen, anzubauen». Ende Oktober 2006 wurden die Pufferzonen zwischen Naturschutzgebieten und Feldversuchen mit gentechnisch veränderten Pflanzen durch einen Erlass des brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva allgemein auf 500 Meter reduziert.³⁵⁶

Nachdem die beiden Landlosenbewegungen Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) und Vía Campesina die Menschenrechtsorganisation Terra de Direitos über Freilandversuche von transgenem Soja auf dem Syngenta-Gelände informiert haben, erstattete Terra de Direitos am 1. Februar 2006 Anzeige gegen Syngenta bei der zuständigen Staatsanwaltschaft und der Behörde für Umwelt und erneuerbare Ressourcen IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis).³⁵⁷

Am 7. März 2006 führte die IBAMA auf dem Syngenta-Gelände eine Kontrolluntersuchung durch. Noch am selben Tag untersagte die Umweltbehörde dem Unternehmen die weitere Nutzung des Versuchsgeländes.³⁵⁸ Am 21. März 2006 verhängte die IBAMA gegen das Schweizer Unternehmen ein Bußgeld in Höhe von umgerechnet etwa 400.000 Euro (1 Millionen Reais), da Syngenta beim Anbau des gentechnisch veränderten Sojas den gesetzlichen Mindestabstand zum Nationalpark Iguacu nicht eingehalten und somit gegen das brasilianische Gentechnik-Gesetz verstoßen hatte.³⁵⁹ Außerdem ersuchte die IBAMA um eine Erlaubnis zur Zerstörung der Versuchsfelder.³⁶⁰

Im März 2006 fand in Curitiba im brasilianischen Bundesstaat Paraná die 8. Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt statt, auf der es u.a. um die Fragen ging, ob das im Jahre 2000 beschlossene Moratorium zur Terminator-Technologie verlängert wird und inwieweit gentechnisch veränderte Nahrungs- und Futtermittel gekennzeichnet werden müssen. Die Landlosenbewegungen MST und Via Campesina nahmen die internationale Konferenz zum Anlass, um mittels einer Besetzung des Versuchscamps auf Syngentas illegale Versuche mit Gensoja und die allgemeinen Gefahren der Terminator-Technologie für die Ernährungssicherheit hinzuweisen. Am 14. März 2006 besetzten etwa 150 Landarbeiterfamilien das Gelände von Syngenta Seeds und errichteten ein Zeltlager.³⁶¹

356 Dekret Nr. 5.950 vom 31. Oktober 2006. Grundsätzlich wirken brasilianische Gesetze rückwirkend, aber im Fall Syngentas bleiben die Gen-Feldversuche illegal, weil sie den Verordnungen des Nationalparks widersprechen, der einen Abstand von 10 km vorschreibt und in Brasilien *lex specialis* (Verordnung des Naturparks) das *lex generalis* (Präsidentendekret) bricht.

357 Schreiben von Terra de Direitos (Schreiben Nr. 09/2006 TDD), 1. Februar 2006. Den Verfassern liegt eine Kopie des Schreibens vor.

358 Unterlassungsverfügung der IBAMA vom 7. März 2006. Den Verfassern liegt eine Kopie des Dokuments vor.

359 Siehe Homepage der IBAMA: http://www.ibama.gov.br/novo_ibama/paginas/materia.php?id_arq=3714

360 Siehe Homepage der IBAMA.

361 Telefoninterview mit der Anwältin von Terra de Direitos Gisele Luiza Brito dos Santos Cassano, 27. November 2007.

Am 9. November 2006 ordnete der Gouverneur von Paraná, Roberto Requião de Mello e Silva, per Beschluss die Enteignung des Versuchsgeländes an. Der Gouverneur wird von Syngenta öffentlich als Unterstützer der Landlosenbewegung kritisiert und vertritt eine gegenüber der Regierung von Präsident Lula restriktivere Politik hinsichtlich gentechnisch veränderten Saatguts. Wegen des erfolgten illegalen Anbaus von genetisch manipulierter Soja sollte das Syngenta-Gelände nach Ansicht des Gouverneurs zukünftig einem öffentlichen Zweck dienen. Das Dekret³⁶² sah vor, auf dem Grundstück Forschungen zur Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft durchzuführen.³⁶³ Syngenta legte Rechtsmittel gegen den Beschluss ein und leitete zudem rechtliche Schritte gegen die Besetzung durch die Landlosenbewegungen ein.³⁶⁴

b) Die Auseinandersetzungen zwischen der Landlosenbewegung und den privaten Sicherheitskräften des Unternehmens NF

Ursache für die Landkonflikte in Brasilien ist die ungleiche Verteilung des Landes: Etwa 1 Prozent der Großgrundbesitzer besitzen annähernd 46 Prozent der anbaufähigen Fläche. Die Ungleichheit hat eine Reihe von sozialen Bewegungen hervorgerufen, die sich für die Neuverteilung des Landes in Brasilien einsetzen und gewalttätige Reaktionen von Seiten der Landbesitzer auslösen. In den vergangenen Jahren haben die Großgrundbesitzer ihre oft auch tätlichen Angriffe vor allem auf die Anführer von Landarbeiterbewegungen gerichtet.³⁶⁵ Zu diesem Zweck haben sie vermehrt private Sicherheitsfirmen gegründet.³⁶⁶

In Paraná haben sich die Großgrundbesitzer zu Interessenvereinigungen zusammengeschlossen.³⁶⁷ So gründete Alessandro Meneghel, Präsident der

362 Siehe Dekret Nr. 7487. Das Dekret liegt den Verfassern als Kopie vor.

363 Der Gouverneur berief sich dabei auf das Gesetz Nr. 3365/41.

364 Beide juristischen Prozesse werden vor unterschiedlichen Gerichten behandelt.

365 Siehe den im Dezember 2005 von den brasilianischen Menschenrechtsorganisationen Terra de Direitos und Justiça Global vorgestellten Bericht über die Situation von Menschenrechtsverteidigern in Brasilien. Die deutsche Fassung des Berichts «Menschenrechtsverteidigung in Brasilien» steht zur Verfügung unter: www.fdcl-berlin.de. Nach Angaben der Kirchlichen Landpastorale CPT gab es im Bundesstaat Paraná zwischen 1994 und 2002 zahlreiche Vorfälle von Gewalttaten gegen Landarbeiter und Anführer von Landlosenbewegungen: 16 landlose Landarbeiter wurden ermordet, 31 waren Opfer von Attentaten, 47 wurden mit dem Tod bedroht, sieben waren Folteropfer, und 324 wurden verletzt. Allein im Jahr 2006 gab es in Paraná 76 Landkonflikte. Siehe Bericht «Denúncias de formação e atuação de milícias privadas no estado do Paraná», 18. Oktober 2007 Curitiba.

366 Siehe den von der Landlosenbewegung MST, der Kirchlichen Landpastorale CPT und Terra de Direitos erarbeiteten Bericht «Denúncias de formação e atuação de milícias privadas no estado do Paraná», 18. Oktober 2007 Curitiba. Der Bericht steht zur Verfügung unter: www.mst.org.br/mst/documentos/denuncia_milicia_parana.pdf

367 Sebastião Camargo war im Februar 1998 bei einer von Marcos Prochet angeführten illegalen Vertreibung von Landarbeitern ermordet worden. Da die Anklageerhebung gegen Marcos Prochet durch die zuständige Staatsanwaltschaft zu keiner gerichtlichen Aufarbeitung führte, reichten die CPT und die Menschenrechtsorganisation Justiça Global im Juni 2000 eine Petition bei der Interamerikanischen Menschenrechtskommission ein. Marcos Prochet wurde am 23. Oktober 2006 durch ein Gericht des Amtsbezirks von Nova Londrina wegen Mordes an Sebastião Camargo verurteilt. Der Verurteilte legte hiergegen Rechtsmittel vor dem Landgericht des Bundesstaates von Parana ein.

Landbesitzerorganisation Sociedade Rural do Oeste (SRO) zusammen mit anderen Großgrundbesitzern aus der Region am 25. April 2007 die «Bewegung ländlicher Produzenten» (Movimento dos Produtores Rurais, MPR)³⁶⁸. Der Präsident der UDR des Bundesstaates Paraná, Marcos Prochet, steht unter anderem im dringenden Verdacht, für die Ermordung des Landarbeiters Sebastião Camargo verantwortlich zu sein. Sebastião Camargo war im Februar 1998 bei einer von Marcos Prochet angeführten illegalen Vertreibung von Landarbeitern ermordet worden. Die an der Auseinandersetzung vom 21. Oktober 2007 beteiligte Sicherheitsfirma N.F. Seguranca Sic Ltda., genannt NF, wird auch von der MPR in Anspruch genommen. Der Name dieser Sicherheitsfirma stammt von den Initialen ihres Eigentümers Nerci de Freitas.

Am 16. Juli 2007 schloss Syngenta einen unbefristeten Vertrag mit der NF.³⁶⁹ Der Vertragszweck wurde wie folgt festgelegt: «1.1. Der vorliegende Dienstvertrag verpflichtet NF, das Syngenta-Gelände jeden Tag (24 Stunden lang) mittels vier (4) unbewaffneter Sicherheitsleute zu bewachen. Total: 2880 Stunden pro Monat. Für den Fall, dass jemand auf das Syngenta-Gelände eindringt und für Syngenta nicht die Möglichkeit besteht, unmittelbar wieder in den vollständigen Besitz seines Geländes zu gelangen, verpflichtet sich N.F., mindestens 20 unbewaffnete Sicherheitsleute zur Verfügung zu stellen. Diese Männer müssen auf dem Syngenta-Gelände verbleiben, bis sie die vollständige Kontrolle wieder hergestellt haben. 1.2. Der Dienst ist zu leisten auf dem Syngenta-Gelände in der Stadt Santa Tereza do Oeste, Bundesstaat Paraná.»

Als weitere Vertragspflichten für NF wurde vereinbart, dass den Dienstleistenden keine Feuerwaffen zur Verfügung gestellt werden dürfen, außer wenn Syngenta sie dazu mittels eines Zusatzdokuments ausdrücklich autorisiert. Außerdem muss NF im Fall einer Besetzung oder irgendeines anderen Notfalls innerhalb einer Stunde mindestens die doppelte Anzahl vertraglich vorgesehener Sicherheitsleute zur Verfügung stellen. Zudem soll NF die «zivil- und strafrechtliche Verantwortung für den Vertragszweck» übernehmen und Syngenta von NF verlangen können, von einer möglichen Haftung freigestellt zu werden.

Nach Angaben von Landarbeitern waren einige der von Syngenta unter Vertrag genommenen NF-Mitarbeiter unter anderem an der Vertreibung von Landarbeiterfamilien in der Gemeinde Lindoeste im April 2007 beteiligt gewesen.³⁷⁰

Im vorläufigen Rechtsschutzverfahren entschied das Amtsgericht in Cascavel auf Syngentas Räumungsantrag hin, dass die Landlosenbewegung das Versuchscamp bis zum 10. Juli 2007 verlassen muss.³⁷¹ Zwischen dem 10. und 17. Juli 2007 verließen die Landarbeiterfamilien das Syngenta-Gelände. Teilweise ließen sie sich auf der

³⁶⁸ Mitte Oktober 2007 hatte die Organisation bereits etwa 300 Mitglieder.

³⁶⁹ Der Vertrag liegt den Verfassern in einer Kopie vor.

³⁷⁰ Am 21. April 2007 hatte eine Gruppe von «Sicherheitsleuten» 60 Landarbeiterfamilien vom Landbesitz Gasparetto unter Gewaltanwendung vertrieben. Siehe Bericht: «Denúncias de formação e atuação de milícias privadas no estado do Paraná», 18. Oktober 2007 Curitiba.

³⁷¹ Telefoninterview mit der Anwältin von Terra de Direitos, Gisele Luiza Brito dos Santos Cassano, 27. November 2007.

MST-Ansiedlung «Olga Benário» nieder³⁷², teilweise waren sie in provisorischen MST-Zeltlagern untergebracht.³⁷³ Am 20. Juli 2007 erschienen laut einem Polizeibericht Sicherheitskräfte von NF auf der Ansiedlung «Olga Benário» und bedrohten die Landarbeiterfamilien. Die bewaffneten NF-Mitarbeiter blieben etwa 40 Minuten auf dem MST-Gelände, wobei sie Warnschüsse abgaben, auf die MST-Fahne schossen und die Familien bedrohten. Einer der Sicherheitsleute richtete seine Waffe auf die Landarbeiterin Carmélia Padilha Pereira und drückte ab. Carmélia Padilha Pereira blieb unverletzt.³⁷⁴ Die Betroffenen erstatteten Anzeige bei der Polizei und berichteten öffentlich über den Vorfall.³⁷⁵

Am 28. August 2007 informierte Terra de Direitos den Nationalen Ombudsmann für Agrarfragen, den Polizeichef der Bundespolizei von Cascavel, den Superintendenten der Bundespolizei von Cascavel, den Sekretär für öffentliche Sicherheit von Paraná und den Ombudsmann für Agrarfragen von Paraná über die aktuellen Vorkommnisse.³⁷⁶

Im September 2007 führte die brasilianische Bundespolizei eine Hausdurchsuchung bei NF durch. Die Bundespolizei beschlagnahmte dabei Waffen und Munition und verhaftete die Direktorin der Firma, Maria Ivanete Campos de Freitas; der Eigentümer der Firma, Nerci de Freitas, konnte fliehen. In seinem anschließenden Bericht führte der Präsident der Bundespolizei, José Alberto de Freitas, aus, dass die Mehrzahl der von der Firma NF unter Vertrag genommenen Personen weder die Fähigkeit noch die Erlaubnis habe, um in einer privaten Sicherheitsfirma tätig zu sein.³⁷⁷ Am 18. Oktober 2007 führte der Ausschuss für Menschenrechte und Minderheiten des brasilianischen Kongresses in Curitiba eine öffentliche Anhörung durch. Soziale Bewegungen und die Menschenrechtsorganisation Terra de Direitos stellten dort einen Bericht vor, in dem die jüngsten gewalttätigen Übergriffe der Milizen gegen die Landarbeiter-

372 Die MST-Ansiedlung «Olga Benário» war von den brasilianischen Behörden bereits zu einem früheren Zeitpunkt anerkannt worden, das heißt, den Landarbeiterfamilien ist das Land offiziell zugeteilt worden.

373 Telefoninterview mit der Anwältin von Terra de Direitos, Gisele Luiza Brito dos Santos Cassano, 27. November 2007.

374 Schreiben von Terra de Direitos (Schreiben Nr. 140/2007 TDD) an den Nationalen Ombudsmann für Agrarfragen José da Silva Filho, den Polizeichef der Bundespolizei von Cascavel, den Superintendenten der Bundespolizei von Cascavel, Jaber Maku Hanna Saadi, den Sekretär für öffentliche Sicherheit von Paraná, Luiz Fernando Ferreira Delazari, und den Ombudsmann für Agrarfragen von Paraná, Luasses Santos, 28. August 2007.

375 Ebd. Terra de Direitos liegt eine Kopie des Polizeiberichts vor.

376 In ihrem Schreiben teilte Terra de Direitos den staatlichen Stellen des Weiteren mit, dass das Unternehmen Syngenta Verbindungen zu den Großgrundbesitzervereinigungen SRO (Sociedade Rural do Oeste) und MPR (Movimento dos Produtores Rurais) unterhalte und selbst die Miliz NF als Sicherheitskräfte zur Überwachung des Versuchsgeländes in Santa Tereza do Oeste unter Vertrag genommen habe. Außerdem forderte Terra de Direitos von den Verantwortlichen, gegen die privaten Milizen und deren Verbindungen mit dem Unternehmen Syngenta zu ermitteln und außerdem zu untersuchen, woher die Waffen stammen, die vom Syngenta-Sicherheitspersonal verwendet werden. Drittens Maßnahmen zum Schutz der Landarbeiteransiedlung «Olga Benário» zu erlassen. Siehe Schreiben von Terra de Direitos (Schreiben Nr. 140/2007 TDD). Vgl. Fn. 374.

377 Polizeibericht Nr. 062/2007. Siehe Schreiben von Terra de Direitos und anderen brasilianischen Nichtregierungsorganisationen und sozialen Bewegungen an den Oberstaatsanwalt von Paraná, Dr. Milton Riquelme de Macedo (Schreiben Nr. 214/07 TDD), 23. Oktober 2007.

familien und die gezielte Inanspruchnahme der Milizen durch die lokalen Landeigentümer umfassend dokumentiert sind. Während der Anhörung wurde die Verbindung bewaffneter Milizen, u.a. NF zu SRO/MPR und zu Syngenta angesprochen.³⁷⁸

c) Die Vorkommnisse vom 21. Oktober 2007

Nach Darstellung der Menschenrechtsorganisationen Terra de Direitos, Via Campesina³⁷⁹ und amnesty international³⁸⁰ hat sich am 21. Oktober 2007 folgender Sachverhalt zugetragen: Am frühen Morgen des 21. Oktober 2007 besetzten annähernd 150 Landarbeiterfamilien der beiden Landlosenbewegungen Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) und Via Campesina das in der Gemeinde Santa Tereza do Oeste (Bundesstaat Paraná) gelegene Versuchscamp von Syngenta Seeds. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich vier bewaffnete Männer der Sicherheitsfirma NF auf dem Gelände des Versuchscamps. Bei dem Versuch der Landarbeiter, die Männer zu entwaffnen, löste sich ein Schuss und traf einen der Landarbeiter ins Bein.³⁸¹ Nachdem es den Landarbeitern gelungen war, die vier Männer zu entwaffnen, verließen die Sicherheitskräfte das Gelände.³⁸² Die Landlosenbewegungen vermuten, dass die NF-Mitarbeiter keine Genehmigung zum Besitz der Waffen hatten.³⁸³

Gegen 13:30 Uhr erschien ein Omnibus vor dem Eingangstor des Geländes. 40 schwer bewaffnete Männer der Sicherheitsfirma NF stiegen aus dem Bus und schossen auf das Eingangstor des Versuchsgeländes. Als sie anschließend unter Gebrauch ihrer Schusswaffen das Gelände betraten, riefen sie die Namen der drei MST-Anführer «Keno, Célia und Celso».³⁸⁴ Nachdem sie Valmir Motta de Oliveira (Spitzname: Keno) entdeckt hatten, erschossen sie ihn aus nächster Nähe. Valmir Motta de Oliveira, 42 Jahre alt und Familienvater von drei Kindern, war nicht nur im Bundesstaat Paraná einer der wichtigsten Anführer der Landlosenbewegung MST, er vertrat das MST auch auf nationaler Ebene.

Dann zwangen die Angreifer die Landarbeiterin Izabel Nascimento de Souza, sich niederzuknien. Der anschließend abgegebene Schuss traf das Opfer am Kopf. Schließlich schlugen mehrere Sicherheitsleute auf die am Boden liegende Izabel

378 Bericht «Denúncias de formação e atuação de milícias privadas no estado do Paraná» von Terra de Direitos, der Landlosenbewegung MST und der Kirchlichen Landpastorale CPT: www.mst.org.br/mst/documentos/denuncia_milicia_parana.pdf, siehe auch <http://www.viacampesina.at/cms/sterreichweit/gentechnik-kostet-menschen-leben-3.html>

379 <http://www.viacampesina.at/cms/sterreichweit/gentechnik-kostet-menschen-leben-3.html>

380 Vgl. die Urgent Action 276/07 vom 25. Oktober 2007, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR19/019/2007/en/2af93324-a2bf-11dc-8d74-6f45f39984e5/amr190192007en.pdf> und den Brasilien-Bericht von amnesty international an den UN Universal Periodic Review anlässlich der ersten Sitzung der UPR working group 7-18 April 2008 <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR19/023/2007/en/5f56cf8e-a2bf-11dc-8d74-6f45f39984e5/amr190232007en.pdf>

381 Schreiben der Menschenrechtsorganisation Terra de Direitos (Schreiben Nr. 204/07) an den Präsidenten der Kommission für Menschenrechte und Minderheiten der Bundesabgeordneten-kammer, Luiz Couto, 22. Oktober 2007. Den Verfassern liegt eine Kopie des Schreibens vor.

382 Die Landarbeiter verwahrten die Waffen an einem Ort, um sie später der Polizei zu übergeben.

383 Schreiben NR. 204/07 TDD.

384 Schreiben von Terra de Direitos an den Sekretär für öffentliche Sicherheit von Paraná, Dr. Luiz Fernando Delazari (Schreiben Nr. 209/2007), 23. Oktober 2007. Den Verfassern liegt eine Kopie des Schreibens vor.

Nascimento de Souza ein. Nach Angaben von Via Campesina lag Izabel Nascimento de Souza mehrere Tage im Krankenhaus im Koma und ist auf einem Auge erblindet. Die Landarbeiter vermuten, dass die Angreifer Izabel Nascimento de Souza mit der ihr ähnlich sehenden MST-Anführerin Célia Lourenco verwechselt haben. Vier weiteren Landarbeitern wurden bei der Auseinandersetzung ebenfalls Schussverletzungen zugefügt. Die beiden lokalen MST-Anführer Celso Barbosa und Célia Aparecida Lourenço wurden von den Sicherheitskräften unter Anwendung von Schusswaffen verfolgt, konnten jedoch unverletzt entkommen. Auf Seiten der Sicherheitskräfte gab es einen Toten, Fábio de Souza, sowie drei verletzte Personen. Die Umstände, wie es dazu kam, konnten bislang nicht ermittelt werden. Nach Angaben von amnesty international hätten erste Berichte über das Geschehen nahegelegt, dass der Sicherheitsmann von seinen eigenen Kollegen erschossen worden sei.³⁸⁵ Nach Angaben der Landlosenbewegungen waren die Kleinbauern und Landarbeiter unbewaffnet.

Am 22.10.2007 richteten mehrere brasilianische Nichtregierungsorganisationen ein Schreiben an den brasilianischen Bundesjustizminister Tarso Genro und den Gouverneur des Bundesstaates Paraná, worin sie den Vorfall schildern und die Politiker auffordern, Maßnahmen zu ergreifen, um die Verantwortlichen von Syngenta strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.³⁸⁶

Am 23. Oktober 2007 wandten sich dieselben Organisationen an den Oberstaatsanwalt von Paraná, Dr. Milton Riquelme de Macedo, und forderten ihn auf, den Präsidenten der SRO, Alessandro Meneguel, sowie den Geschäftsführer von NE, Nerci de Freitas, in Untersuchungshaft zu nehmen.³⁸⁷ Ferner forderte Terra de Direitos den Sekretär für öffentliche Sicherheit von Paraná auf, Maßnahmen zum Schutz der Landarbeiterfamilien in der Region und besonders der MST-Anführer Celso Barbosa und Célia Aparecida Lourenço zu erlassen.³⁸⁸ Während Celso Barbosa daraufhin unter Polizeischutz gestellt wurde, hat Célia Aparecida Lourenço bisher noch keine Schutzmaßnahmen erfahren.³⁸⁹

Ebenfalls am 23. Oktober 2007 reichten MST sowie Terra de Direitos und Justiça Global den Vorfall beim UN-Sonderberichterstatter für außergerichtliche, summarische und willkürliche Hinrichtungen, Philip Alston,³⁹⁰ und dem UN-Sonderbeauftragten für Menschenrechtsverteidiger, Hina Jilani, ein.³⁹¹ MST und Terra de Direitos informierten am selben Tag den UN-Sonderberichterstatter für transnationale Konzerne und Menschenrechte, John Ruggie,³⁹² und die Vorsitzende der Arbeits-

385 Vgl. die Darstellung in der Urgent Action Fn. 32

386 Folgende Organisationen haben das Schreiben unterzeichnet: Associação Brasileira pela Reforma Agrária (ABRA), Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH), Centro de Educação e Assessoramento Popular (CEAP), Comissão Pastoral da Terra (CPT), Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (CONIC), Justiça Global, Fala Preta, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), FIAN Brasilien, Terra de Direitos. Siehe Schreiben von Terra de Direitos vom 22. Oktober 2007.

387 Schreiben Nr. 214/2007 TDD.

388 Schreiben Nr. 209/2007 TDD, 23. Oktober 2007.

389 Telefoninterview mit der Anwältin von Terra de Direitos, Gisele Luiza Brito dos Santos Cassano, 27. November 2007.

390 Schreiben Nr. 180/07 JG/RJ

391 Schreiben Nr. 181/07 JG/RJ

392 Schreiben Nr. 218/07 TDD

gruppe der Vereinten Nationen über den Einsatz von Söldnern, Amada Benavides.³⁹³ Dem UN-Sonderberichterstatter für außergerichtliche, summarische und willkürliche Hinrichtungen wurde der Bericht zudem am 13. November 2007 persönlich übergeben.³⁹⁴

Ende Oktober 2007 startete amnesty international eine «urgent action»-Initiative, in der Menschenrechtsaktivisten weltweit gebeten wurden, von Paraná Gouverneur und dem brasilianischen Bundesjustizminister zu fordern, sich sowohl für Maßnahmen zum Schutz der bedrohten Landarbeiter und ihrer Familien einzusetzen als auch die verantwortlichen Täter vom 21. Oktober zu ermitteln.³⁹⁵ amnesty international berichtete in seinen Hintergrundinformationen zu dieser Initiative, dass Menschenrechts- und Landlosenaktivisten bereits zuvor ernsthafte Drohungen erhalten und auf die illegalen Aktivitäten der von Landbesitzern angeheuerten privaten Sicherheitskräfte aufmerksam gemacht hätten.

Am 20. November 2007 wurden die polizeilichen Ermittlungen abgeschlossen. Der Polizeichef Renato Bastos Figueiroa übergab daraufhin die Akten der Staatsanwaltschaft mit der Bitte, Anklage u.a. gegen neun Sicherheitskräfte und den Leiter der Sicherheitsfirma zu erheben. Die Polizei macht die Männer für Mord, versuchten Mord und Bandenbildung verantwortlich.³⁹⁶

Im Verlaufe der Wochen nach den Vorkommnissen vom 21. Oktober 2007 kam es zu Protesten gegen Syngenta, u.a. in Brasilien sowie vor der Niederlassung von Syngenta in Wien und vielen weiteren Staaten.³⁹⁷ Syngenta äußerte in einer Presseerklärung vom 15. November 2007 Bestürzung und Trauer über die «tragischen Ereignisse» sowie Mitgefühl für die betroffenen Familien. Kein Syngenta-Angestellter sei zum Zeitpunkt der Ereignisse am Tatort gewesen. Das Unternehmen sei am frühen Morgen des 21. Oktober 2007 über die Besetzung des Versuchfeldes informiert worden, habe die lokale Polizei um 9 Uhr Ortszeit benachrichtigt und die Sicherheitsfirma angewiesen, ihre vier Wachmänner abzuziehen.³⁹⁸ Gegen 1 Uhr Ortszeit sei es zu einer gewalttätigen Auseinandersetzung zwischen MST-Anhängern und Angestellten der Sicherheitsfirma gekommen, die u.a. zum Tod eines Sicherheitsmannes und eines MST-Mitgliedes geführt hätten. Syngenta weist jeden Vorwurf, die Sicherheitsfirma sei angewiesen worden, das Land einzunehmen oder eine gewalttätige Auseinandersetzung zu führen, scharf zurück. Der Sicherheitsfirma sei schon

393 Schreiben Nr. 219/07 TDD. Die an die Vereinten Nationen gerichteten Schreiben liegen den Verfassern in Kopie vor.

394 Der UN-Sonderberichterstatter Philip Alston besuchte Brasilien vom 4. bis 14. November 2007 in einer offiziellen Mission. Bereits im September/Oktober 2003 hatte seine Vorgängerin Asma Jahangir Brasilien im Rahmen ihres Mandats einen dreiwöchigen Besuch abgestattet. Die Häufigkeit der Missionen verdeutlicht, wie besorgt die Vereinten Nationen um die Sicherheit der Menschen in Brasilien ist.

395 Urgent action Nr. AI Index: AMR 19/019/2007

396 Siehe <http://noticias.br.msn.com/brasil/artigo.aspx?cp-documentid=5745070>. Die brasilianische Verfassung verbietet in Artikel 5, Abschnitt XVII, die Bildung von paramilitärischen Gruppen. In Artikel 288 des brasilianischen Strafgesetzbuches ist die Bildung von kriminellen Banden unter Strafe gestellt.

397 http://www.aseed.net/index.php?option=com_content&task=view&id=458&Itemid=174

398 Eine telefonische Anfrage der Verfasser bei Terra de Dereitos ergab, dass diese Sachverhaltschilderung von Syngenta im Gegensatz zu den Zeugenaussagen steht, die Terra de Dereitos vorliegen und die Grundlage der diversen Strafanzeigen und Schreiben an verschiedene Behörden sind.

durch den Vertrag strikt untersagt worden, Waffen zum Schutz des Versuchsgeländes zu tragen.³⁹⁹

2 Die laufenden Verfahren

a) Brasilianisches Recht

aa) Das nach brasilianischem Recht von der Menschenrechtsorganisation Terra de Direitos angestrebte Verfahren gegen Syngenta führte zunächst zu einem behördlichen Nutzungsverbot der Felder. Gegen Syngenta wurde ein Bußgeld in Höhe von umgerechnet etwa 400.000 Euro (1 Millionen Reais) verhängt, da Syngenta beim Anbau des gentechnisch veränderten Sojas den gesetzlichen Mindestabstand zum Nationalpark Iguacu nicht eingehalten und somit gegen das brasilianische Gentechnik-Gesetz verstoßen hatte. Nach einer vorübergehenden Aussetzung des Bußgeldes durch ein erstinstanzliches Gericht wies das Landgericht in Cascavel am 30.11.2007 die Klage von Syngenta gegen die Entscheidung der IBAMA, Feldversuche von genetisch manipulierter Soja innerhalb der gesetzlichen vorgesehenen 10 km-Pufferzone zum Nationalpark zu unterbinden, ab. Gemäß dem Urteil verstößt der Anbau von genmodifiziertem Saatgut auf dem Syngenta-Gelände gegen brasilianisches Recht, da es innerhalb der Pufferzone des Nationalparks stattfand. Hierin liegt ein Verstoß gegen Art. 11 des Gesetzes Nr. 10.814/2003, welches die gesetzliche Grundlage für das von der IBAMA verhängte Bußgeld bildete. Der Nationalpark Iguacu ist eine Schutzzone, die gemäß der Artikel 7, I und 8 III des Gesetzes Nr. 9.985/2000 vollständigen Schutz genießt. Art. 27, § 1, des Gesetzes Nr. 9.985/2000 regelt, dass für jede Schutzzone besondere Verordnungen («plano de manejo») getroffen werden müssen, in denen die jeweilige Pufferzone festgelegt wird. Gemäß Art. 2, XVIII dieses Gesetzes dient die Pufferzone dazu, mögliche negative Auswirkungen auf die Schutzzone zu verhindern. In der für den Nationalpark ausgearbeiteten Verordnung wird die Pufferzone auf 10 km festgelegt. In seiner Begründung stellt das Gericht des Weiteren fest, dass spätere Gesetzesänderungen nichts an der Rechtswidrigkeit des genmanipuliertem Anbaus durch Syngenta ändert. In Art. 2 des Gesetzes Nr. 9.985 vom 18.7.2000 wird festgelegt, dass ein Anbau innerhalb der Pufferzone nur dann rechtmäßig ist, wenn die jeweiligen Verordnungen eine entsprechende Ausnahmeklausel enthalten und der Nationale Technikausschuss für Biosicherheit (Comissio Tecnica Nacional de Biosseguranca – CTNBio) mehrere Vorkehrungen getroffen hat. Da die Verordnungen des Iguacu-Nationalparks eine solche Ausnahmeregel nicht vorsehen, blieb Syngentas Handeln rechtswidrig. Das Gericht stellt zudem fest, dass Lulas Dekret aus dem Jahre 2006 (Art. 1 Dekret Nr. 5.950/2006), welches Pufferzonen generell auf 500 Meter reduziert, auf das Syngenta-Gelände nicht anwendbar ist.

In dem Parallelverfahren wegen des Enteignungsbeschlusses Anfang 2007 konnte Syngenta am 9. November 2006 einen Teilerfolg erzielen. Am 1. Februar 2007 entschied das Landgericht im vorläufigen Rechtsschutzverfahren zu Gunsten des Unternehmens. In seiner Begründung setzt sich das Gericht nicht mit der Frage des Anbaus von genetisch manipulierter Soja durch das Schweizer Unternehmen auseinander, sondern nur damit, ob der Gouverneur das Grundstück enteignen durfte, um

399 http://www.syngenta.com/de/popups/cascavel_incident_oct_24_2007.html

es einem öffentlichen Zweck zuzuführen.⁴⁰⁰ Das von der Landesregierung hiergegen eingelegte Rechtsmittel wies das Landgericht am 20. April 2007 zurück, mit der Folge, dass der Enteignungsbeschluss vorläufig unwirksam ist.⁴⁰¹

ab) Die Staatsanwaltschaft des Bundesstaates von Paraná und das Amtsgericht Cascavel haben nach Abschluss ihrer Ermittlungen gegen insgesamt 19 Personen am 5. Dezember 2007 Anklage erhoben gegen 9 Sicherheitsleute von NF, den Firmeninhaber Nerci Freitas und Alexandre Menguel sowie gegen 8 MST-Angehörige wegen Besetzung des Geländes.⁴⁰² Die Anklagen gegen Freitas und die Sicherheitskräfte lauten auf Bildung einer kriminellen Vereinigung (Art. 288 Brasil. Strafgesetzbuch), Selbstjustiz (Art. 345), Totschlag in zwei Fällen (Art. 121) und schwere Körperverletzung (Art. 129) in fünf Fällen. Die MST-Angehörigen wurden ebenfalls wegen der Bildung einer kriminellen Vereinigung, Totschlages in zwei Fällen und schwerer Körperverletzung in fünf Fällen angeklagt. Gegen 18 Personen wurde vom Gericht die Anklage zugelassen.

Am 20. Dezember 2007 und am 14. Februar 2008 fanden die ersten Hauptverhandlungstage statt, an denen die ersten angeklagten Sicherheitsleute erstmals über die Vorkommnisse aussagten. Nach Aussagen von Prozessbeobachtern belasteten die angeklagten Sicherheitsleute den Firmenchef Freitas, einen Omnibus angemietet und sie zum Einsteigen veranlasst zu haben, ohne dass sie über Ort und Art ihres Einsatzes informiert gewesen wären. Den getöteten Sicherheitsmann Fabio beschuldigten sie, für die Schüsse auf die Besetzer verantwortlich gewesen zu sein. Zu noch nicht näher feststehenden weiteren Terminen werden die Zeugen der Anklage und später diejenigen der Verteidigung gerichtlich vernommen werden. Ein Ende des Strafverfahrens ist daher derzeit nicht absehbar.

Nach Auskunft des MST hat sich der Schweizer Botschafter, Rudolf Bärffuss, am 7. März 2008 mit einer Abordnung von weiblichen MST-Mitgliedern getroffen. Im Rahmen dieses Treffens entschuldigte sich der Botschafter im Namen seiner Regierung bei der Witwe, Iris Oliveira, des ermordeten MST-Angehörigen, Valmir Mota de Oliveira. Iris Oliveira überreichte dem Botschafter daraufhin einen Brief, in der die Schweizer Regierung aufgefordert wird, «eine Verurteilung Syngentas wegen Umweltvergehen und Gewalttaten zu bestrafen». Gegenüber dem Botschafter sagte Frau Oliveira: «Ich bitte, dass die Botschaft sich dafür einsetzt, Syngenta aus unserem Land zu entfernen, und zu verhindern, dass andere Verbrechen wie die gegen Valmir Mota de Oliveira wieder geschehen.» Bärffuss antwortete daraufhin, dass die brasilianische Justiz den Fall auf die schnellst mögliche Art untersucht. «Ich werde den Fall begleiten und eine Antwort auf das Verbrechen fordern, denn nichts kann eine solche gewalttätige Hinrichtung rechtfertigen.»

⁴⁰⁰ Telefoninterview mit der Anwältin von Terra de Direitos, Gisele Luiza Brito dos Santos Cassano, 27. November 2007.

⁴⁰¹ Am 18. Januar 2008 hob das Landgericht von Paraná die Entscheidung der Regierung von Paraná, das Syngenta-Gelände zu enteignen, auf. Hiergegen hat die Regierung von Paraná Rechtsmittel beim Obersten Gerichtshof in Brasília eingelegt.

⁴⁰² Aktenzeichen 2007.0003982-4

b) Schweizerisches Recht

Nicht zuletzt aufgrund der eben zitierten Forderung des MST erscheint daher die Frage erörterungswürdig,⁴⁰³ ob ein Strafverfahren in der Schweiz gegen das Unternehmen Syngenta Seeds oder gegen einzelne Verantwortungsträger Erfolgsaussichten hätte.⁴⁰⁴

Maßgeblicher tatsächlicher Anknüpfungspunkt für ein in Betracht kommendes strafrechtlich vorwerfbares Verhalten von einzelnen Mitarbeitern Syngentas (fahrlässige Tötung bzw. Körperverletzung) ist die Tatsache, dass der Vertrag mit der Sicherheitsfirma NF von Juli 2007 über die Bewachung des Firmengeländes nicht gekündigt wurde, obwohl die Verantwortlichen von Syngenta spätestens seit den Hausdurchsuchungen bei NF im September 2007 und erst recht seit der öffentlichen Anhörung in Curitiba am 18.10.2007 wussten, dass die Mehrzahl der bei der Sicherheitsfirma NF unter Vertrag genommenen Personen weder die Fähigkeit noch die Erlaubnis hatten, in einer privaten Sicherheitsfirma tätig zu sein, und entgegen den brasilianischen gesetzlichen Bestimmungen Waffen trugen.

Möglicherweise besteht ein hinreichender Tatverdacht gegen Syngenta gemäß Art. 117 bzw. 125 (i.V.m. Art.103 Absatz 1) des Schweizer Strafgesetzbuches⁴⁰⁵ wegen fahrlässiger Tötung und fahrlässiger Körperverletzung.

Die Tatsache, dass gegen die Sicherheitsleute in Brasilien strafrechtlich wegen Tötung und Körperverletzung ermittelt wird, stünde einer Strafbarkeit einzelner Mitarbeiter von Syngenta nicht entgegen. Denn auch das Schweizer Strafrecht kennt das Rechtsinstitut der Nebentäterschaft, nach dem die Begehung einer Straftat durch mehrere Personen erfolgen kann, ohne dass sie bewusst und gewollt zusammenwirken.

Der tatbestandliche Erfolg ist mit dem Tod von insgesamt drei Personen und mindestens acht Schwerverletzten eingetreten. Die Todesfälle bzw. die Verletzungen wurden nach der bisherigen Erkenntnislage von den Angestellten der Firma NF verursacht, die von Syngenta als Sicherheitspersonal unter Vertrag genommen worden waren. Die Inanspruchnahme der Dienstleistungen von NF durch Syngenta ist also demnach kausal für den Tatbestand gewesen. Die Aufrechterhaltung der Vertragsbeziehungen zu NF trotz Kenntnis der zweifelhaften Eignung und des häufig illegalen Waffenbesitzes des NF-Personals kann als objektiv sorgfaltswidriges Verhalten von Syngenta Brasilien ausgelegt werden. Dass es angesichts der Personalpolitik von NF zu den tödlichen Schussverletzungen kommen konnte, war zudem objektiv vorhersehbar.

403 Die rechtliche Würdigung nach Schweizer Strafrecht erfolgte mit der Unterstützung des Berner Rechtsanwaltes Michel Heinzmann.

404 BBL 2002 (Schweizer Gesetzesblatt), 5390; siehe <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/5390.pdf>. Im Gegensatz zum deutschen Recht ist der über Jahrhunderte tradierte Grundsatz «societas delinquere non potest», nach dem Unternehmen in Verbandsform als taugliche Täter ausgeklammert werden, in der Schweiz nunmehr – zumindest formal – aufgegeben worden. Der internationale Trend zur Einführung der Verantwortlichkeit von juristischen Personen, insbesondere von Unternehmen, für strafrechtlich relevantes Verhalten ist überwiegend durch Übereinkommen des Europarates sowie durch Übereinkommen geprägt, die im Rahmen der UNO und insbesondere der OECD ausgearbeitet worden sind.

405 Schweizer Strafgesetzbuch, Stand 1. Januar 2008 siehe: http://www.admin.ch/ch/d/sr/311_0/index.html

Für den Fall, dass das vorgeworfene Fehlverhalten nicht einem einzelnen Mitarbeiter von Syngenta zurechenbar ist, kommt die Anwendung der Unternehmensstrafbarkeit gemäß Art. 102 Absatz 1 des Schweizer Strafgesetzbuchs in Betracht. Das Rechtsinstitut des Unternehmensstrafrechts ist in der Schweiz zum 1.10.2003 eingeführt worden.

Gemäß Art. 102 Abs. 1 des Schweizer Strafgesetzbuchs werden Unternehmen Straftaten zugerechnet, wenn in einem Unternehmen in Ausübung geschäftlicher Verrichtung im Rahmen des Unternehmenszwecks ein Verbrechen oder Vergehen begangen wird und diese Tat wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden kann. Bei einer fahrlässigen Tötung bzw. Körperverletzung handelt es sich gem. Art. 10 Absatz 3 des Schweizer Strafgesetzbuches um ein Vergehen.

Fraglich ist jedoch bereits, ob das Tatbestandsmerkmal «in einem Unternehmen» verwirklicht ist. Vorliegend hat ein von dem Unternehmen Syngenta beauftragter Sicherheitsdienst die Tötungsdelikte begangen. Ein Auftragsverhältnis ist in der Regel nicht ausreichend, weil das beauftragte Unternehmen nicht in einem Subordinationsverhältnis zum beauftragenden Unternehmen steht. Sofern allerdings eine starke organisatorische Einbindung besteht, was aufgrund der vorliegenden Informationen schwer eingeschätzt werden kann, wäre diese Voraussetzung erfüllt.

Das Unternehmensstrafrecht findet nur subsidiär Anwendung, sofern «keiner bestimmten natürlichen Person» das Anlassdelikt zugerechnet werden kann. Das bedeutet, nur wenn es den Strafverfolgungsbehörden nicht gelingt, für die Straftat eine bestimmte natürliche Person aus dem Kreis des Unternehmens verantwortlich zu machen, kann das Unternehmen strafrechtlich dafür verantwortlich sein.

Auch die Verwirklichung des Tatbestandsmerkmals der «Organisierten Unverantwortlichkeit», also der Umstand, dass «wegen mangelhafter Organisation des Unternehmens» das Anlassdelikt keiner bestimmten natürlichen Person zugerechnet werden kann, ist fraglich. Das Bedrohungspotential wird in erster Linie in der Undurchsichtigkeit der Zuständigkeiten und in der mangelhaften Abgrenzung der Verantwortungsbereiche erblickt. Die Intransparenz eines Unternehmens wird als allgemeiner Organisationsmangel gedeutet, der eine konkrete Beweisnot auslöst. Für diese Beweisnot wird das Unternehmen belangt – der behördliche Ermittlungsnotstand wird «privatisiert», die Verantwortlichkeit für personale Unzuständigkeit in den Pflichtenkreis des Unternehmens verlagert.⁴⁰⁶ Es muss also ein Kausalzusammenhang zwischen dem Organisationsmangel und der Nichtzurechenbarkeit bestehen. Mangelhafte Arbeit der Strafverfolgungsbehörden genügt insbesondere nicht. Die bestehenden Organisationspflichten müssten für den dargestellten Fall herausgearbeitet werden.

Ferner ist die Zuständigkeit Schweizer Gerichte grundsätzlich nur an dem Ort gegeben, wo der Organisationsmangel entstanden ist.⁴⁰⁷ Man müsste also einen Organisationsmangel am Hauptsitz Syngentas in Dielsdorf in der Schweiz nachweisen. Dieser Organisationsmangel müsste kausal für den Vorfall am 21. Oktober 2007 auf dem Versuchsfeld in Brasilien sein.

⁴⁰⁶ Matthias Foster, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Unternehmens nach Art. 102 StGB, Dissertation, 2006, S. 76f.

⁴⁰⁷ Art. 3 Absatz 1 des Schweizer Strafgesetzbuchs.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aufgrund des dargestellten Sachverhalts kaum Chancen bestehen, um überhaupt einen Prozess in der Schweiz anhängig zu machen. Selbst wenn dies gelänge, wären die Chancen, eine Verurteilung des Unternehmens Syngenta oder einzelner Mitarbeiter zu erwirken, sehr gering. Grund hierfür ist zum einen, dass trotz des neu eingeführten Art. 102 des Schweizer Strafgesetzbuches das schweizerische Strafrecht vom althergebrachten Grundsatz der Nicht-Strafbarkeit von Unternehmen nach wie vor geprägt ist. Zum anderen ist die Voraussetzung der nur subsidiären Strafbarkeit des Unternehmens ein kaum überwindbares Hindernis. Aus dem dargestellten Sachverhalt wird jedoch deutlich, dass derzeit möglicherweise noch ermittelt werden kann, welche Sicherheitsleute geschossen und geschlagen haben. Insofern kann die Tat einer natürlichen Person zugerechnet werden. Sollte darüber hinaus eine natürliche Person aus dem Unternehmen Syngenta und nicht aus dem Sicherheitsunternehmen in irgendeiner Form mitschuldig sein, käme eine Strafbarkeit von Syngenta nur in Betracht, wenn diese Person aufgrund organisatorischer Mängel bei Syngenta nicht gefunden werden kann.

3 Bewertung

Bei den aktuellen Auseinandersetzungen zwischen Syngenta und der Landlosenbewegung um das Versuchsfeld in Santa Tereza do Oeste geht es um zwei wesentliche Konfliktfelder in der brasilianischen Agrarpolitik: um die Regulierung des Anbaus und Handels gentechnisch veränderter Organismen und um den Einsatz privater Milizen gegen die Landlosenbewegung durch Agrarunternehmer. Diese Konfliktlinien scheinen in den juristischen Verfahren nur auf.

Es gibt kein umfassendes Regelwerk zur Gentechnik auf internationaler Ebene. So können (noch) die Nationalstaaten entscheiden, ob und in welchem Umfang sie Gentechnik zulassen wollen, wobei die internationalen Abhängigkeiten immer größer werden und die Verfechter der Freihandelspolitik sich durch den 2006 vorgelegten Zwischenbericht der WTO im Handelsstreit, den USA gegen das EU-Moratorium angestrengt haben, bestätigt sehen. In der internationalen Debatte liegt allerdings der Schwerpunkt weniger auf der grundsätzlichen Frage, ob Gentechnik zulässig, sondern wie sie zu regulieren ist. Innerhalb dieser Pole bewegt sich auch die brasilianische Diskussion. Die Kritiker konnten sich beispielsweise bei der Zulassung des Anbaus und der Kommerzialisierung von gentechnisch veränderten zunächst durchsetzen und eine mehrjährige Aussetzung erreichen. Regine Rehaag berichtet, wie Nichtregierungsorganisationen unter Inanspruchnahme von «im brasilianischen Recht vorgesehenen Interventionsmöglichkeiten wie etwa der sogenannten Vorsichtsmassnahme und der öffentlichen Bürgerklage» sich in komplexen und langwierigen Gerichtsverfahren behaupten konnten.⁴⁰⁸ Erst die Regierung von Präsident Lula habe – unter Brechung von Wahlversprechen – die Ernten der Jahre 2003-2005 von gentechnisch veränderten herbizidtoleranten Sojabohnen («Roundup-Ready») per Präzidentialdekret durchgesetzt. Auf derselben Linie liegen auch das neue Biosicherheitsge-

⁴⁰⁸ Regine Rehaag, Die Weichen sind gestellt: Brasilien auf dem Weg in die transgene Landwirtschaft, in: Lateinamerika-Jahrbuch 31: Rohstoffboom mit Risiken, 2007, abgedruckt bei: <http://www.boell.de/oekologie/oekologie-1931.html>

setz und der Versuch – ebenfalls per Dekret – die Pufferzone zu transgenen Feldern in geschützten Gebieten auf 500 Meter herunterzusetzen. Die Regierung habe damit die «Weichen für die Etablierung einer transgenen Landwirtschaft in Brasilien» gestellt.

Bei den Auseinandersetzungen um das Versuchsfeld von Syngenta scheinen sich die Gentechnikkritiker zumindest vorübergehend insoweit durchgesetzt zu haben, als dass sich der Provinzgouverneur und die Umweltbehörde IBAMA ihrer Argumentation anschlossen und das Landgericht Cacavel das Anbauverbot für Syngenta und das gegen das Unternehmen verhängte Bußgeld bestätigt haben. Zwar ging es nur um die Verletzung des Mindestabstandes des Versuchsfeldes zum Naturpark Iguaçu, nichtsdestotrotz ist der gerichtliche Teilerfolg nicht gering einzuschätzen, wurde immerhin ein Präsidentialdekret für in diesem Fall unbeachtlich erklärt und gegen die expliziten Interessen eines Global Players auf dem Agrarmarkt und seiner lokalen Verbündeten entschieden. Im Streit um den grundsätzlichen Umgang mit gentechnisch veränderten Saatgut ist damit allenfalls ein Etappensieg errungen worden – dies aber auch nur dann, wenn die Landlosenbewegung und die anderen Kritiker die mediale Aufmerksamkeit und die Symbolkraft des Falles nutzen können, um politisch die Weichen für die Landwirtschaft in Brasilien wieder anders stellen zu können.

Wie hoch der Einsatz für die Landlosenbewegung im politischen Kampf in Brasilien sein kann und mit welchen Methoden Agrarunternehmer und Großgrundbesitzer die missliebige Opposition bekämpfen, das zeigen der Einsatz der privaten Sicherheitsfirma NF durch Syngenta und die Ereignisse vom Oktober 2007. Wie amnesty international und andere Organisationen in verschiedenen Stellungnahmen zum Tod von Valmir Motta de Oliveira betonten, fügt sich der Vorfall in ein Muster von Menschenrechtsverletzungen in Landkonflikten in Brasilien. Seit Jahren kritisieren Menschenrechtler den Einsatz von privaten Milizen, die von Landbesitzern angeheuert wurden und listen die dabei angerichteten Menschenrechtsverletzungen auf.

Alle weiteren Schlussfolgerungen im Einzelfall sind von einer sorgfältigen und vollständigen Ermittlung der Ereignisse abhängig. Nur wenn die näheren Beziehungen zwischen Syngenta und NF – über den Vertrag von Juli 2007 hinaus – und die genauen Absprachen und der Beitrag der handelnden Personen aufgeklärt werden kann, ist an ein juristisches Vorgehen gegen Angehörige und das Unternehmen Syngenta zu denken. Ansonsten muss es bei dem unbefriedigenden Ergebnis bleiben, wonach schlecht bezahlte und unausgebildete Miliz-Angehörige, die zunehmend häufiger unter dem Etikett von Sicherheitsfirmen auftreten, sich Strafverfahren stellen müssen und je nach lokaler Machtkonstellation verurteilt werden, während ihre Vorgesetzten und Auftraggeber sich auf die Argumentation zurückziehen können, es habe ein Exzess der handelnden Sicherheitsleute vorgelegen, und sich damit jedweder straf- oder zivilrechtlichen Verantwortung entziehen können.

Das Phänomen der privaten Sicherheitskräfte muss jedoch auch als ein Problem schwach ausgeprägter Staatlichkeit verstanden werden. Der brasilianische Staat ist nicht fähig oder nicht willig, das staatliche Gewaltmonopol voll zu etablieren oder aufrecht zu erhalten und rechtsstaatliche Standards durchzusetzen. Insofern ist an eine Verantwortlichkeit des brasilianischen Staates für den Schusswaffeneinsatz der NF-Sicherheitsdienstleister zu denken. Denn Brasilien kommt gemäß Art. 1 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) eine staatliche Schutzpflicht gegenüber seinen Staatsbürgern zu. Diese Schutzpflicht umfasst unter anderem die

Sicherung des Lebens (Art. 4 AMRK) und der körperlichen Unversehrtheit (Art. 5 AMRK).⁴⁰⁹ Das Unternehmen Syngenta ist, selbst wenn ein vorsätzliches Verhalten nachgewiesen werden könnte, nicht Normadressat der AMRK und ist damit nicht nach der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK) verpflichtet. Allerdings kann dem brasilianischen Staat eine Verantwortung für die Tötungen und Körperverletzungen nachgewiesen werden, weil er es versäumt hat, diesen Schutzpflichten hinreichend nachzukommen. Denn jenseits der jahrelangen nationalen und internationalen generellen Kritik an dem Vorgehen der Milizen hat im hiesigen Fall Terra de Direitos bereits am 28. August 2007 den Nationalen Ombudsmann für Agrarfragen, den Polizeichef der Bundespolizei von Cascavel, den Superintendenten der Bundespolizei von Cascavel, den Sekretär für öffentliche Sicherheit von Paraná und den Ombudsmann für Agrarfragen von Paraná über die Vorfälle im Zusammenhang mit der Sicherheitsfirma NF informiert; im September 2007 führte die brasilianische Bundespolizei eine Hausdurchsuchung bei der Firma NF durch und bei der öffentlichen Anhörung, wenige Tage vor den Ereignissen am 21. Oktober 2007, waren erneut eindeutige Warnungen ausgesprochen worden. Das Wissen der staatlichen Institutionen u.a. um den illegalen Waffenbesitz der Sicherheitsdienstleister könnte eine staatliche Mitverantwortung am späteren Missbrauch der Waffen begründen. So wäre es denkbar gewesen, bereits nach den Vorfällen im Juli 2007 bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung ein vorläufiges Berufsverbot gegen die Sicherheitsfirma NF auszusprechen, was möglicherweise die Vorfälle vom Oktober verhindert hätte. Bei aller berechtigten Kritik an privaten Akteuren wie transnationalen Unternehmen und privaten Milizen darf die nach wie vor überragende Rolle des Staates als Garanten für die Menschenrechte nicht außer Acht gelassen werden.

409 Brasilien hat am 7.9.1992 die AMRK ratifiziert und am 12.10.1998 die Gerichtsbarkeit des 1970 eingerichteten Inter-Amerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte anerkannt. Grundsätzlich kennt die AMRK ein zweistufiges Überwachungsverfahren. Zuerst befasst sich die 1960 gegründete Inter-Amerikanische Kommission für Menschenrechte mit Beschwerden von Individuen. In einem zweiten Schritt kann sie einen Fall an den Inter-Amerikanischen Gerichtshof für Menschenrechte mit Sitz in San José in Costa Rica weiterleiten, der definitiv und für die Staaten verbindlich urteilt. Vgl.: <http://www.humanrights.ch/home/de/Instrumente/Regionale-Instrumente/AMRK/content.html>

IV Bekleidungsfirmen in Argentinien

1 Darstellung des Sachverhaltes

Gegen Verantwortliche von 105 Nähwerkstätten im Großraum Buenos Aires und gegen insgesamt 85 Bekleidungsfirmen, unter ihnen Markenfirmen⁴¹⁰, sind seit 2005 von der Gewerkschaft Unión de Trabajadores Costureros (UTC), der Nichtregierungsorganisation Fundación La Alameda und verschiedenen Rechtsanwälten mehrere Strafanzeigen erstattet worden⁴¹¹, weil ihnen vorgeworfen wird, unter sklavenähnlichen Bedingungen Kleidung herstellen zu lassen.⁴¹²

a) Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Nähwerkstätten von Buenos Aires

Über Jahre hinweg hat sich in Buenos Aires ein System der Ausbeutung von Näharbeitern etabliert, das stillschweigend von den örtlichen und nationalen Behörden geduldet wird. Markenfirmen wie Puma, Adidas oder Le Coq Sportif wird vorgeworfen, dass unter ihrem Logo auf dem argentinischen Markt Kleidung verkauft wird, die unter Arbeits- und Lebensbedingungen hergestellt werden, die weder argentinischem Recht noch internationalen Standards entsprechen.

Die Situation der vielen hundert Näharbeiterinnen und Näharbeiter ist dadurch gekennzeichnet, dass sie entgegen eindeutiger Beschränkungen überlange Arbeits-

410 Insgesamt wurden 85 Anzeigen erstattet : 1. Kosiuko 2. Montagne 3. Lacar 4. Rusty 5. Graciela Naum 6. PortSaid 7. Coco Rayado 8. Awada 9. Akiabara 10. Normandie 11. Claudia Larreta 12. Mimo 13.-15. Topper 16. Cueros Crayon 17. Gabucci 18. MUUA 19. Kill 20. Martina Di Trento 21. Yagmour 22. Ona Saez 23. Duffour 24. Chocolate 25. Marcela Koury 26. Rash Surf 27. 47th Street 28.-29. 45 Minutos 30. Cueros Chiarini 31. Brugston 32. DM 3 33. Chorus Line 34. Casa Andy 35. Capitu 36. Vago's 37. Seis by Seis 38. Pamplinas 39. By me 40. Batalgia 41. Lidase 42. By Simons 43. Bensimon 44. Tavernitti 45. Escasso 46. Belen 47. Batalgia 48. Rush Serf 49. Yakko MC Básica 50. Yessi 51. Zanova 52. Zaf 53. ND 54. Denitro 55. Perdomo 56. Manía 57. Viñuela 58. Ciclo 59. Leed's 60. Mela 61. Fiers 62. Maibe 63. Jomagui 64. Cossas 65. Eagle 66. Aleluya 67. Dany 68. Casazu 69. Zizi 70. Bill Bell 72. Eagle 73. Cleo 74. Keoma 75. Tobaba 76. DOS 77. Criguer 78. Bombes 79. Fila 80.-81. Arena 82. Scombro 83. Pampero 84. Areks 85. Top Design.

411 Maßgeblich ging die Erstattung der Strafanzeigen seit 2005 von Mitgliedern der neu gegründeten Nichtregierungsorganisation Fundación La Alameda (hierzu später ausführlich) aus. Unterstützt wurden die Anzeigen in einigen Fällen auch durch die «defensoría del Pueblo» (Ombudsrat/Bürgerversammlung) von Buenos Aires und das Unterstaatssekretariat für Arbeit; unter http://www.asambleas-argentinas.org/article.php?id_article=1236; siehe auch «Evidencias del sistema neoesclavista» in der Zeitung der Bewegung für würdige Arbeit und gegen Sklavenarbeit in Argentinien («Periódico del Movimiento Por el Trabajo Digno y Contra el Trabajo Esclavo en Argentina», September 2007), S. 5. Grundlage der Sachberichte ist das umfangreiche Anzeigenmaterial, das Rechtsanwalt Rodolfo Yanzón den Verfassern für die Erstellung dieser Studie zur Verfügung stellte. Die Anzeigen liegen den Verfassern in spanischer Sprache vor.

412 Derzeit liegt noch in keinem Fall ein Urteil vor (so E-mail-Nachricht vom 7.1.2008 von der defensoría del Pueblo).

zeiten, oft zwischen zwölf und einundzwanzig Stunden täglich⁴¹³, haben. Zudem sind viele Arbeiter in schwarz bzw. illegal beschäftigt.⁴¹⁴ Demzufolge werden auch keine Renten- oder Sozialabgaben gezahlt.⁴¹⁵ Die Löhne liegen meist weit unter den gewerkschaftlich vereinbarten; oft werden die Näher auch nur pro Kleidungsstück bezahlt. Häufig wohnen die Näher auch im selben Raum, in dem sie arbeiten. Die Nähwerkstätten sind meist abgeschlossen, so dass die Näharbeiter diese häufig nur am Wochenende zu vorgegebenen Zeiten verlassen dürfen. Das Arbeitsumfeld ist geprägt von schlechter Beleuchtung und Belüftung; die sanitären Einrichtungen entsprechen hygienischen Mindestanforderungen nicht. Die Nähwerkstätten verfügen zudem in der Regel nur über ungeeignete Notausgänge und unzureichende Brandschutzmittel. Die elektrische Versorgung ist meist schlecht installiert und daher gefährlich. Vereinzelt kommt es zu körperlichen Misshandlungen.

Die Vielschichtigkeit des Ausbeutungssystems wird auch dadurch deutlich, dass viele der Näharbeiter von den Werkstattinhabern bereits in ihren Heimatländern mit falschen Versprechungen nach Buenos Aires gelockt werden,⁴¹⁶ um dort schwarz und ohne Aufenthaltspapiere in den Nähwerkstätten zu arbeiten und zu wohnen. Überwiegend stammen die Näharbeiter aus Bolivien. Die prekäre Lage der Näharbeiter, deren Leben in Buenos Aires aufgrund ihres nicht geregelten Aufenthaltsstatus⁴¹⁷ von Unsicherheit und Angst geprägt ist, nutzen die Werkstattinhaber aus, um so ihrerseits dem Druck der Markenfirmen bzw. Zwischenhändler standzuhalten, die enge zeitliche und finanzielle Vorgaben für ihre Aufträge machen. Die Tatsache, dass die Näharbeiter überwiegend über keinen Aufenthaltsstatus verfügen, bildet also einen der Grundpfeiler für das weit verzweigte Ausbeutungsnetzwerk.

Der folgende Bericht eines betroffenen Näharbeiters, des Bolivianer Máximo Quispe Nina, vom 5. Januar 2007 veranschaulicht die prekäre Arbeits- und Lebenssituation der bolivianischen «Indocumentados», wie Menschen ohne Papiere genannt werden: «... der Nähwerkstattinhaber veranschlagte ein tägliches Arbeitspensum von 15 Stunden, von sieben Uhr morgens bis zehn Uhr abends. ... Manchmal kam es jedoch bei hohem Produktionsbedarf auch vor, dass alle Näharbeiter, die in der Werkstatt arbeiteten und beherbergt waren, die ganze Nacht durcharbeiteten, um die Lieferfrist einzuhalten. In diesen Fällen, wenn sie bis sechs Uhr morgens gearbeitet hatten, durften sie bis zum Mittagessen ausruhen. Die Näharbeit wurde in der Werkstatt von Männern und Frauen verrichtet; unter ihnen waren auch schwan-

413 Art. 1 des argentinischen Arbeitszeitgesetzes (Ley 11.544; «jornada de trabajo») besagt, dass die Arbeitszeit der Arbeitnehmer sowohl im öffentlichen als auch im privatwirtschaftlichen Sektor nicht länger als acht Stunden täglich oder achtundvierzig Stunden in der Woche dauern darf. Siehe <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63368/texact.htm>

414 Illegale Beschäftigung liegt vor, wenn ein Ausländer entgegen bestehender Verpflichtung ohne Erlaubnis der Ausländerbehörde einer Beschäftigung nachgeht.

415 «Evidencias del sistema neoesclavista» in der Zeitung der Bewegung für würdige Arbeit und gegen Sklavenarbeit in Argentinien (*Periódico del Movimiento por el Trabajo Digno y Contra el Trabajo Esclavo en Argentina*, September 2007), S. 2.

416 Aus einer Strafanzeige gegen die Marken Montagne und Lacar vom 11. Oktober 2005 geht hervor, dass ein Kleiderzulieferer, der Werkstattinhaber Juan Carlos Salazar Nina, mit seiner Familie regelmäßig nach Bolivien reist, um billige Arbeitskräfte zu rekrutieren.

417 Wie aus der Internetseite der bolivianischen Botschaft in Argentinien hervorgeht, gibt es inzwischen vereinzelt auch von offizieller Seite Regelungsansätze für die Situation bolivianischer Näharbeiter ohne Papiere. Siehe: <http://www.consuladoboliviano.com.ar/habtalleres.htm>

gere Frauen und Minderjährige. Der Arbeitstag wurde lediglich von den Mahlzeiten unterbrochen: Frühstück gab es von 7:45 Uhr bis 8 Uhr, Mittagessen von 13 Uhr bis 13:30 Uhr, ein Nachmittagsimbiss von 17:30 Uhr bis 17:45 Uhr und das Abendessen von 22:00 Uhr bis 22:30 Uhr. ... Das Essen war schlecht und einseitig, so gab es zum Beispiel zum Frühstück und Nachmittagsimbiss jeweils Tee und ein Stück altes, bitter schmeckendes Brot. Männern wie Máximo Quispe Nina, die auch in dem Nähwerkstattgebäude schliefen, stand ein zwanzig Quadratmeter großes Zimmer zur Verfügung, in dem zehn Betten standen. Dort schliefen dann zwanzig Männer, immer zwei in einem Bett. Die Frauen schliefen in einem getrennten Raum mit ihren Kindern. ... In dem Werkstattgebäude gab es für alle nur zwei Bäder mit jeweils nur einer Toilette, die in einem sehr schlechten hygienischen Zustand waren. ... Das Werkstattgebäude war abgeschlossen, so dass die Näharbeiter es nicht verlassen konnten. Der Verantwortliche für den Schlüssel des Werkstattgebäudes, ein Neffe des Werkstattinhabers, war gehalten, den Näharbeitern außer Samstag ab 13 Uhr bis Sonntag um 22 Uhr keinen Ausgang zu gewähren. ... Der monatliche Lohn betrug 500 Pesos ... Medizinische Versorgung wurde überhaupt nicht gewährt.»

Die in dem Augenzeugenbericht beschriebene Nähwerkstatt des Nähwerkstattinhabers Hernán Panoso Uriona liegt in Buenos Aires, Joaquín V. Gonzáles, Departamento 2, und produziert ausschließlich Kinderkleider für die Marke Cheeky.

Aus anderen geheimen Nähwerkstätten in den Vierteln Flores bis Liniers im Südosten von Buenos Aires, die für die Markenfirmen Lacar und Montagne arbeiten, berichtet ein Anzeigenerstatter folgendes: «Wenn die angestellten Näharbeiter sich über die Arbeitsbedingungen beschwerten, wird ihnen mit der Polizei gedroht. Man sagt ihnen, sie hätten keine Rechte in Argentinien, und niemand wäre bereit, irgendetwas für sie tun. ... Polizeibeamte kommen jeden Monat in die Nähwerkstätten, um sich ihr Schmiergeld (peaje) zwischen 500 und 1000 Pesos abzuholen. ... Auch Mitglieder der Gewerkschaft der Kleiderindustrie kommen gelegentlich, um «ihre Prozente» entgegenzunehmen. Das meiste Schmiergeld erhält jedoch das Kommissariat. Es kommt auch des Öfteren vor, dass sich ein Großteil der Angestellten verstecken muss bzw. als Familienmitglied ausgeben muss, wenn Kontrolleure kommen. Es reicht aus, die äußere Fassade eines Gemeinschaftshauses zu zeigen und den Anschein einer «Familie» zu erwecken.»

Neben den Nähwerkstätten, die direkt für bestimmte Markenfirmen produzieren, gibt es jedoch auch so genannte Vertragsfirmen wie Textil Delos, die als Zwischenhändler auftreten. In vielen Ländern hat z.B. die Puma AG durch ihre Beschaffungsfirma Worldcat, eine 100-prozentige Puma-Tochter, Zwischenhändler engagiert. Diese Zwischenhändler haben Kleiderlieferungsverträge mit Worldcat und Verträge mit Nähwerkstätten, um Kleider herstellen zu lassen. In Argentinien hat die Puma AG jedoch einen Lizenznehmer, Puma Argentinien, der ausschließlich für den lokalen Markt produziert. Puma Argentinien hatte bis vor kurzem u.a. Textil Delos als Zwischenhändler engagiert, eine der Firmen, die in Verdacht stehen, direkter Auftraggeber für die in inkriminierten Nähwerkstätten hergestellte Kleidung zu sein. Textil Delos hat einerseits Kleiderlieferungsverträge mit Puma Argentinien und andererseits aber auch Verträge mit Nähwerkstätten, um Kleider herstellen zu lassen. Ende 2007 hat Puma Argentinien jedoch Textil Delos von seiner Herstellerliste gestrichen.

Nach Angaben der Puma AG⁴¹⁸ haben so genannte «Audits» bei Textil Delos sowohl von der Stadtregierung von Buenos Aires als auch von Puma Argentinien selbst stattgefunden. Dabei sei festgestellt worden, dass Textil Delos keine der Näharbeiter ohne gültige Aufenthaltspapiere beschäftigt habe. Die Puma AG machte keine näheren Angaben zu den Gründen, warum Textil Delos nicht mehr für Puma Argentinien herstellen darf.

Weltweit wird seit Jahrzehnten in der Bekleidungsindustrie ein Outsourcing-System praktiziert, die Verlagerung der Produktion aus eigenen Produktionsstätten in den Heimatstaaten auf andere Unternehmen. Insbesondere Markenfirmen verkaufen in erster Linie ihre Marke, eine Produktlinie oder ein Design. Zum Verkauf der unter ihrem Logo hergestellten Produkte bedienen sie sich zudem eher Lizenznehmern. Durch die Auslagerung der Produktion werden Kosten gespart, aber auch gesetzliche Arbeitsschutzregelungen und andere Verpflichtungen umgangen. Ein Näharbeiter erhält meist nur 2 bis 4 Prozent des Verkaufspreises eines Kleidungsstücks. Vertragsfirmen wie Delos geben gegenüber Markenfirmen nur einen Bruchteil der Nähwerkstätten an, in denen sie die Kleider herstellen lassen. Hierdurch wird die Schwarzarbeit in den Nähwerkstätten wiederum begünstigt. Dadurch, dass die Näharbeiter überwiegend schwarz arbeiten, also nirgendwo registriert sind, ist es den Werkstattinhabern möglich, sie nur saisonal zu beschäftigen. So wird meist nur neun Monate in den Nähwerkstätten gearbeitet; hierdurch werden nicht nur drei Monate Lohn, sondern auch Weihnachtsgeld und soziale Abgaben eingespart. Dieses System stellt den einen Grund für die prekäre und schutzlose Situation der Näharbeiter dar.⁴¹⁹

b) Der Brand im März 2006 in der Nähwerkstatt Luis Viale 1269

Am 30. März 2006 ereignete sich in der Nähwerkstatt Luis Viale 1269 ein Brand, dem vier Kinder und zwei erwachsene Näharbeiter zum Opfer fielen. Dieser Brand brachte breites mediales Aufsehen und Aufmerksamkeit für das Schicksal der bolivianischen Näharbeiter. Bereits 2005 hatte die bei der «defensora del Pueblo»⁴²⁰ tätige Anwältin Alicia Pierini Anzeigen erstattet, um gegen illegale Arbeitsbedingungen vorzugehen. Doch damals wurden die Anzeigen nicht weiter verfolgt, weil sich kein Richter zuständig fühlte und die Ermittlungen übernahm.

Luis Rodríguez Palma arbeitete in der Nähwerkstatt Luis Viale und verlor bei dem Brand seinen dreijährigen Sohn. Er verlor gleichzeitig seine Arbeit und musste nach Bolivien zurückkehren. In dem mehrstöckigen Werkstattgebäude, in dem die Nähar-

⁴¹⁸ Interview der Verfasser mit PUMA-Mitarbeitern aus Bad Herzogenaurach (28.1.2008); E-mail-Nachricht eines PUMA-Mitarbeiters vom 5.2.2008.

⁴¹⁹ «Tercerización y distribucion del ingreso en la Industria de la Indumentaria»; «Evidencias del sistema neoesclavista» in der Zeitung der Bewegung für würdige Arbeit und gegen Sklavenarbeit in Argentinien (*Periódico del Movimiento Por el Trabajo Digno y Contra el Trabajo Esclavo en Argentina*, September 2007), S. 2, 5.

⁴²⁰ Gem. Art. 137 der Verfassung von Buenos Aires (Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (unter <http://www.buenosaires2010.org.ar/consejo/consejo/normativa/Constitucion.pdf>) ist es Aufgabe der «defensoría del Pueblo», die in der argentinischen Verfassung verbrieften Rechte und Interessen von Einzelnen und Kollektiven zu verteidigen, zu schützen und zu fördern gegenüber Handlungen oder Unterlassungen der öffentlichen Gewalt (Judikative, Exekutive und Legislative).

beiter unter menschenunwürdigen Bedingungen lebten und arbeiteten, gab es nur einen Feuerlöscher. Luis Rodríguez Palma ist der Auffassung, dass der Brand möglicherweise hätte gelöscht werden können, wenn es mehr Brandschutzmittel oder Feuerlöscher gegeben hätte.

Als Folge des Brandes in Luis Viale wurden die staatlichen Kontrollen in den Nähwerkstätten strenger.⁴²¹ Die «dirección general» (Hauptabteilung) für Arbeitsschutz von Buenos Aires ließ allein in den drei Monaten nach dem Brand 1.700 Kontrollen durchführen. Dies hatte zur Folge, dass 503 Nähwerkstätten schließen mussten. Von den 503 Schließungen waren 313 dadurch bedingt, dass den Sicherheits- und Hygieneanforderungen nicht entsprochen wurde. In anderen Nähwerkstätten wurde festgestellt, dass die Näharbeiter schwarz arbeiteten. Isaac Laura Pari, Präsident der Asociación Coordinadora Integral de Talleres Textiles, einer Textilgenossenschaft, monierte, dass die Regierung in Buenos Aires vorwiegend den falschen Feind bekämpft. Denn das System der Ausbeutung verändere sich nicht wesentlich dadurch, dass kleine Nähwerkstätten schließen müssen, weil letztendlich die großen Werkstätten, Fabrikbesitzer und Markenfirmen die Preise bestimmen und so maßgeblich dafür verantwortlich sind, dass in den kleinen Nähwerkstätten schwarz gearbeitet wird.

Im Gerichtsverfahren zu dem Vorfall in Luis Viale⁴²² spielte lediglich der Unglücksfall selbst eine Rolle. Der größere Zusammenhang, vor allem die eigentlichen Ursachen für den Brand wie die größtenteils schlechten Sicherheitsbedingungen wurden bisher außer Acht gelassen. Dabei gibt es in Argentinien zum Beispiel das so genannte «Heimarbeitsgesetz», das die gemeinschaftliche Verantwortlichkeit von Firmeneinhabern, Zwischenhändlern und den Werkstattinhabern festgelegt. Dieses Gesetz ist von den Gerichten in dem Verfahren wegen des Brandes jedoch bisher nicht angewandt worden.

c) NGO-Gründung

Am 18. Dezember 2007 wurde eine Nichtregierungsorganisation namens Fundación La Alameda von ehemaligen Beamten aus Buenos Aires, Aktivisten, Näharbeitern und Menschenrechtsanwälten gegründet.⁴²³ Die Fundación La Alameda steht den Näharbeitern bei, die unter sklavenähnlichen Bedingungen in Nähfabriken arbeiten. Die Gründungsmitglieder stammen aus der Cooperativa 20 de Diciembre, dem Centro Comunitario La Alameda und der Unión de Trabajadores Costureros, der Gewerkschaft der Nähfabrikarbeiter, die bereits früher auf die prekäre Lage der Näharbeiter aufmerksam machten, wobei sie teilweise von der defensoría del Pueblo von Buenos Aires und später auch vom Unterstaatssekretariat für Arbeit und dem Instituto Nacional de Tecnología Industrial unterstützt wurden.

Rodolfo Yanzón, der Generalsekretär der Nichtregierungsorganisation, betreut gerade zahlreiche Anzeigen gegen insgesamt 85 Kleidermarken. Yanzón betont, dass

⁴²¹ Vgl. Clarín, Trabajo esclavo: El 30 de marzo el fuego destruyó un local clandestino y murieron seis bolivianos, 29.6.2006; unter: <http://www.clarin.com/diario/2006/06/29/laciudad/h-04015.htm>

⁴²² «Evidencias del sistema neoesclavista» in der *Periódico del Movimiento Por el Trabajo Digno y Contra el Trabajo Esclavo en Argentina*, September 2007), S. 5.

⁴²³ Página 12, 20.12.2007 <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-96434-2007-12-20.html>

das Ausbeutungssystem nur möglich sei durch die Komplizenschaft der Bundespolizei und des Migrationsbüros («dirección de migraciones»).

2 Die laufenden Verfahren

a) Verfahren nach argentinischem Recht

Sowohl im Falle des Brandes in der Werkstatt Luis Viale als auch in den von NGO-Anwälten initiierten Strafverfahren laufen die Ermittlungen gegen die unmittelbaren Verantwortlichen Werkstattinhaber u.a. vor dem Juzgado Nr. 5 in Buenos Aires. Die Bundeskammer (Cámara Federal) hat im Oktober und November 2007 in zwei Beschlüssen den Status der Beschuldigten und die Ermittlungen als solche wegen der Delikte der Knechtschaft («reducción a la servidumbre») und der Ermöglichung illegalen Aufenthaltes für Ausländer bestätigt.⁴²⁴ Das Gericht würdigte die Zeugenaussagen und Beweise vorläufig und kam zu dem Schluss, dass die Verdachtsmomente dafür ausreichend sind. Sie legten nahe, dass die Arbeiter, die den beschriebenen Arbeitsbedingungen unterworfen waren, der absoluten Herrschaft der Nähwerkstättenbesitzer ausgeliefert waren. Diese sei nicht nur physisch gewesen, wie beispielsweise in anderen Situationen von Inhaftierung, sondern habe einen psychischen Aspekt, nämlich den der Aneignung eines Menschen, um ihn auf den Status einer Sache zu reduzieren. Im Übrigen enthielt der Beschluss des Bundesgerichts vom November die Anordnung, dass die Ermittlungen nicht nur auf die verantwortlichen Leiter der Nähwerkstätten beschränkt werden dürfen, sondern auch auf strafrechtlich relevante Verhaltensweisen der Personen entlang der Kette bis zum Vertrieb der Produkte, die von den beschriebenen Arbeitsbedingungen profitiert haben, ausgedehnt werden sollen.

Der Abschluss der gesamten Ermittlungen sowie ein Ergebnis sind derzeit nicht absehbar.

Zentrale Normen des argentinischen Rechts zum Schutz vor unwürdigen Lebens- und Arbeitsbedingungen, deren Verletzung in fast allen der zahlreichen Anzeigen gerügt werden, sind Artikel 4, 35 und 36 des Heimarbeitsgesetzes (ley 12.713 de régimen de trabajo a domicilio por cuenta ajena⁴²⁵, Artikel 116, 117, 120 des Migrationsgesetzes (ley 25.871 de migraciones⁴²⁶) und Artikel 140 ff des argentinischen Strafgesetzes⁴²⁷ (Straftaten gegen die persönliche Freiheit).

Durch Artikel 4, 35 und 36 des Heimarbeitsgesetzes wird die gemeinschaftliche Verantwortlichkeit von Firmeninhabern, Zwischenhändlern und den Werkstattinhabern in der Kleiderproduktionskette festgelegt. Die Markenfirmen sind mitverantwortlich für die Arbeitsbedingungen, unter denen ihre Kleidungsstücke hergestellt werden, und sind dazu verpflichtet zu kontrollieren, ob in den Werkstätten das geltende Arbeitsrecht eingehalten wird, insbesondere auch, ob angemessene, gewerkschaftlich vereinbarte Löhne gezahlt werden.

Im Februar 2008 haben die Anwälte und Organisationen, die in den hier abgehandelten Verfahren tätig sind, auf Meldungen von Treffen zwischen der Regierung

⁴²⁴ Die Beschlüsse liegen den Verfassern in Kopie vor.

⁴²⁵ Siehe unter: http://www.trabajo.gba.gov.ar/delegaciones/biblioteca_deles/LN12713.pdf

⁴²⁶ Siehe unter: <http://www.profesorgentile.com.ar/leyes/migraciones.html>

⁴²⁷ Código Penal de la República Argentina. Siehe unter: http://www.jusneuquen.gov.ar/share/legislacion/leyes/codigos_nacionales/CP_aindice.htm

Kirchner und Bekleidungsindustrieunternehmern reagiert, die angeblich zum Ziel hatten, das Heimarbeitsgesetz in der Weise zu reformieren, dass eine Verantwortung der Auftraggeber für die Zustände in den Werkstätten zukünftig entfallen soll.⁴²⁸

Nach Artikel 55ff des Migrationsgesetzes ist es ausdrücklich verboten, Menschen mit ungeregeltem Aufenthaltsstatus zu beschäftigen, ohne die entsprechenden Behörden hierüber zu informieren. Artikel 116, 117, 120 und 121 des Migrationsgesetzes stellen Menschenhandel und die Unterstützung illegalen Aufenthalts unter Strafe, wenn dies mit einem Gewinn des Unterstützenden verbunden ist. Es wirkt sich straf erhöhend aus, wenn diese gewinnbringende Ausnutzung gewerbsmäßig bzw. unter Mitwirkung von Beamten des öffentlichen Dienstes wie zum Beispiel der Polizei erfolgt. Die Mitwirkung der Polizei ist Teil des Systems der Ausbeutung der «Indocumentados», die unter den eben beschriebenen sklavenähnlichen Bedingungen in den Nähwerkstätten leben und arbeiten.

Mit Artikel 15 und 17 der Argentinischen Verfassung von 1853⁴²⁹ wurde die Sklaverei in Argentinien abgeschafft; außerdem darf kein Mensch Privateigentum eines anderen sein. Mit dem Sklavereiabkommen des Völkerbundes vom 25. September 1926 wurde Sklaverei erstmals international geächtet. Die damalige Legaldefinition lautete, dass Sklaverei den «Zustand oder (die) Stellung einer Person bedeutet, an der die mit dem Eigentumsrecht verbundenen Befugnisse oder einzelne davon ausgeübt werden». Mit dem Zusatzübereinkommen vom 7. September 1956 über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken wird der Begriff der Sklaverei von 1926 bekräftigt. Nach Artikel 7 Absatz 1c) des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs bedeutet «Versklavung» die Ausübung aller oder einzelner mit einem Eigentumsrecht an einer Person verbundenen Befugnisse im Rahmen des Handels mit Menschen. Die Ausübung der mit einem Eigentumsrecht an einer Person verbundenen Befugnisse gilt somit als *conditio sine qua non* des Sklavereibegriffs.

Wenn die Werkstattinhaber die Näharbeiter aus ihren Heimatländern herlocken und dann – wie beschrieben – in den Werkstätten einsperren, werden diese Menschen zu einem Objekt degradiert; zumindest eine Ausübung einzelner mit einem Eigentumsrecht an einer Person verbundenen Befugnis ist dann gegeben. Nach dem derzeitigen Ermittlungsstand ist entsprechend der Rechtsauffassung der Bundeskammer von Buenos Aires davon auszugehen, dass die Arbeits- und Lebensbedingungen (zumindest) in einigen Nähwerkstätten von Buenos Aires unter den Tatbestand der Sklaverei bzw. Knechtschaft nach Art. 140 des Argentinischen Strafgesetzbuches zu subsumieren sind. Ob der Tatbestand der Sklaverei erfüllt ist, muss für jeden Fall gesondert ermittelt und geprüft werden.

⁴²⁸ vgl. Lucas Schaerer, Mas cuestionamientos al trabajo a domicilios, in: Noticias Urbanas, 17.02.2008, unter: http://www.noticiasurbanas.com.ar/info_item.shtml?sh_itm=9fa8ad69402bc7e5b540af747c21560e

⁴²⁹ Constitución de la República Argentina – siehe unter: <http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constra.htm>

b) Die Verletzung internationaler Normen und deren Durchsetzung

Wenn sich der in den Strafanzeigen geäußerte und von argentinischen Gerichten bestätigte Verdacht auf das Ausbeutungssystem, unter dem die bolivianischen Nährbeiter leiden, im Verlaufe des Ermittlungsverfahren erhärten sollte, liegt ein Verstoß gegen fundamentale Menschenrechte vor. Da Unternehmen nicht primär Adressaten der Amerikanischen Menschenrechtskonvention oder des Internationalen Pakts für bürgerliche politische Rechte sind, wird es für die betroffenen bolivianischen Nährbeiter nach Erschöpfung des innerargentinischen Rechtsweges schwierig, ihre Rechte gegen die einzelnen Unternehmen vor den entsprechenden interamerikanischen Gremien geltend zu machen. Möglich wäre es aber, die argentinische Regierung für Menschenrechtsverletzungen durch Vernachlässigung der staatlichen Schutzpflichten verantwortlich zu machen.

In der Normenhierarchie stehen die von Argentinien ratifizierten internationalen Verträge über dem einfachen Recht (Artikel 75 Absatz 22 der Argentinischen Verfassung). Argentinien ist nach einer ganzen Reihe völkerrechtlicher Abkommen dem Sklavereiverbot verpflichtet.

Nach Sklavereiabkommen des Völkerbundes von 1926 hat sich die UN-Generalversammlung in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 klar für ein absolutes Sklavereiverbot ausgesprochen.⁴³⁰ Auch im Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte aus dem Jahr 1966 findet sich ein solches Sklavereiverbot. Ein entsprechendes Sklavereiverbot kennt auch die Amerikanische Menschenrechtskonvention in ihren Artikeln 6 und 21. Im Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, verpflichten die Vertragsstaaten insbesondere in den Artikeln 6 bis 10, das Recht auf Arbeit, das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, das Recht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Zusammenschluss in Gewerkschaften, das Streikrecht sowie das Recht auf soziale Sicherheit zu sichern.

Weiterhin macht die Resolution der Generalversammlung 48/102 «Prevention of the smuggling of aliens» vom 20. 12. 1993⁴³¹ auf die Grundproblematik der prekären Lage von «Menschen ohne Papiere» aufmerksam. Viele Ausländer werden zum einen aufgrund der hoffnungslosen Situation in ihren Herkunftsländern zum anderen durch falsche Versprechungen dazu verleitet, ohne Papiere in ein Land zu reisen, so dass es ihnen auch nicht möglich ist, legal zu arbeiten. Die schwierige Lage dieser Menschen wird dann von kriminellen Netzwerken ausgenutzt, die an diesem System verdienen. Denn «die Menschenhändler, vor allem diejenigen im Empfangsstaat, unterwerfen die Einwanderer, die nicht über die erforderlichen Papiere verfügen, einer so genannten Schuldknechtschaft. Das bedeutet oft, dass sie ihre «Reisekosten» abarbeiten müssen.»

Auch hat Argentinien das Zusatzübereinkommen über die Abschaffung der Sklaverei, des Sklavenhandels und sklavereiähnlicher Einrichtungen und Praktiken⁴³² ratifiziert.

Aus diesen Verträgen ergibt sich nicht nur die Pflicht, dass der argentinische Staat selbst nicht Bürger versklaven darf, sondern auch eine Schutzpflicht gegenüber den auf seinem Territorium lebenden Menschen. Insbesondere das Zusatzprotokoll zur

⁴³⁰ Artikel 4 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

⁴³¹ G.A. res. 48/102, 48 U.N. GAOR Supp. (No. 49) at 214, U.N. Doc. A/48/49 (1993).

⁴³² Siehe http://www.gesetze.ch/sr/0.311.371/0.311.371_000.htm

Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels⁴³³, welches Argentinien mit dem Gesetz Ley n° 25.632 ratifiziert hat, ist an dieser Stelle relevant. Es betrifft die Verbringung von Menschen in ein anderes Land zum Zweck der Ausbeutung gegen oder im weitesten Sinne ohne den Willen des Opfers. Es enthält unter anderem die Rechtspflicht zur Pönalisierung jeder Art von Mitwirkung am Menschenhandel, Vorschriften über Schutz und Beistand für Opfer des Menschenhandels und über die Möglichkeit der Gewährung von Aufenthaltsrechten bzw. die Rückführung der Opfer in ihr Heimatland sowie Vorschriften über die Verbesserung von Grenzkontrollen sowie der Integrität und Sicherheit von Ausweispapieren. Die Charta der Organisation Amerikanischer Staaten⁴³⁴ bekräftigt in Artikel 16 ausdrücklich, dass die Gerichtsbarkeit die Einwohner eines Landes gleich behandeln muss, unabhängig davon, ob sie Aus- oder Inländer sind. Insofern würde sich der argentinische Staat mitverantwortlich machen, wenn die angestrebten Gerichtsverfahren nicht in rechtsstaatlicher Weise durchgeführt werden würden.

c) Internationale Standards in der Bekleidungsindustrie⁴³⁵

Zwar gibt es inzwischen international anerkannte «Sozialstandards», die neben Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) auch das Recht auf Gesundheit der Arbeitnehmer (Schutz vor Unfällen, Schutz beim Umgang mit gesundheitsgefährdenden Stoffen), angemessene Arbeitszeiten und Existenzsichernde Löhne beinhalten. Auch die oben näher beschriebenen «Leitlinien für multinationale Unternehmen der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)» aus dem Jahr 2000 legen unter anderem die Kernarbeitsnormen der ILO und Menschenrechte zu Grunde. Die Verantwortung für die Zulieferbetriebe wird theoretisch ebenso erfasst.⁴³⁶

Im Bereich der Textilindustrie gibt es zudem zahlreiche Unternehmen, die sich selbst dazu verpflichten, diese Sozialstandards in Form von freiwilligen Verhaltenskodizes⁴³⁷ umzusetzen.

⁴³³ Siehe UN-Konvention gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität nebst Zusatzprotokollen http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf

⁴³⁴ Argentinien ist der Organisation Amerikanischer Staaten 1948 beigetreten. Carta de la Organización de los Estados Americanos; siehe: <http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html>

⁴³⁵ Die Idee fairer Handelsstrategien ist nicht neu: 1859 setzte sich der niederländische Schriftsteller Eduard Douwes Dekker mit seinem Roman *Max Havelaar of de koffieveilingen der Nederlandsche Handel-Maatschappij* kritisch mit den Arbeitsbedingungen auf den holländischen Kaffeeplantagen in Indonesien auseinander. Die Titelfigur des Buches hat der Schweizer Max-Havelaar-Stiftung, einer Organisation, die sich dem Fairen Handel verpflichtet fühlt, den Namen gegeben.

⁴³⁶ Vgl. oben Kapitel Eins

⁴³⁷ Unter Verhaltenskodizes (Codes of Conduct) werden schriftlich niedergelegte Richtlinien verstanden, die als Grundlage für das Verhalten transnationaler Konzerne gegenüber ihren Belegschaften, staatlichen Behörden und der Umwelt überall dort, wo der Konzern Geschäftsbeziehungen unterhält, dienen sollen. Vgl. Christoph Scherrer und Thomas Greven, Soziale Konditionalisierung des Welthandels. Die Instrumente Sozialklausel, Verhaltenskodex und Gütesiegel in der Diskussion; Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, 1999; zum Ganzen siehe hierzu auch sehr instruktiv David Buntenbroich, Menschenrechte und Unternehmen, Transnationale Rechtswirkungen «freiwilliger» Verhaltenskodizes, 2007.

Das Sportartikelunternehmen Reebok war eines der ersten, das sich bemühte, Menschenrechtsstandards zumindest öffentlich anzuerkennen. Einer der bekanntesten weltweiten Auseinandersetzungen der neunziger Jahre betraf den Vorwurf gegen Nike, Reebok, Adidas u.a., Lederfußbälle in der Sialkot-Region in Nordost-Pakistan durch Kinderarbeit produzieren zu lassen. In der Folge wurden zahlreiche Studien erstellt und von den Firmen mit lokalen Partnern und NGOs Projekte in der Region zur Abschaffung von Kinderarbeit bei der Produktion von Fußbällen durchgeführt.

Dabei spielen zahlreiche NGOs, wie die «Clean Clothes Campaign»⁴³⁸ eine Rolle, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, Unternehmen zur Unterzeichnung der «Sozialcharta für den Handel mit Kleidung»⁴³⁹, deren sieben Produktionsbedingungen auf den Konventionen der Internationalen Arbeitsschutzorganisation (ILO) beruhen, zu bewegen.

Am Beispiel der Marke Puma⁴⁴⁰ kann im Folgenden das Verhalten einer weltweiten Markenfirma nachvollzogen werden. Zwar hat PUMA in Zusammenarbeit mit der Kampagne für Saubere Kleidung für seine Zuliefererbetriebe einen Verhaltenskodex⁴⁴¹ entwickelt, der sich an die Konventionen der ILO anlehnt. Auch ist PUMA seit 2004 akkreditiertes Mitglied der US-amerikanischen Kodex-Kontroll-einrichtung «Fair Labor Association» (FLA⁴⁴²) und des Global Compact. Puma hat ein hauseigenes Konzept namens S.A.F.E. entwickelt («Social Accountability and Fundamental Environmental Standards», d.h. «Soziale Verantwortlichkeit und grundle-

438 In der Selbstbeschreibung der Kampagne «Saubere Kleidung», der deutschen Sektion der internationalen, 1989 in den Niederlanden entstandenen Kampagne «Clean Clothes Campaign», (siehe <http://www.cleanclothes.org/cccs.htm>) heißt es: «Die Kampagne für «Saubere Kleidung» setzt sich für die Verbesserung dieser Bedingungen ein. «Saubere» heißt menschenwürdig, sozial sauber. Sie will Ihnen als KonsumentIn keineswegs ein schlechtes Gewissen verpassen – im Gegenteil: Die deutschen VerbraucherInnen haben mit ihren zig Kilogramm jährlich pro Kopf gekaufter Textilien buchstäblich ein großes Gewicht in die Waagschale zu werfen: sie können «Politik mit dem Warenkorb» machen: nachfragen, nachhaken, die Verantwortung der Vermarkter von Bekleidung hier in Westeuropa einklagen.» Siehe: <http://www.saubere-kleidung.de/2-fs-wir.htm>

439 Text der Sozialcharta für den Handel mit Kleidung unter: <http://www.kabre.de/text/sozialch.htm>

440 Als Grundlage siehe: <http://www.cleanclothes.org/companies/puma.htm>

441 Siehe <http://about.puma.com/downloads/139.pdf>

442 Die Fair Labor Association ist ein internationaler Zusammenschluss von Nichtregierungsorganisationen und Colleges/Universitäten mit Handelsunternehmen aus der Textil- Branche. Die Mitgliedsfirmen der FLA arbeiten mit Fabriken und Zulieferern aus über 70 Ländern aus aller Welt zusammen. Hauptziele der FLA sind die Wahrung von Arbeitsrechten sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei der Herstellung von Textilprodukten durch Anpassung an internationale Arbeitsrichtlinien, die auch ein Verbot ausbeuterischer Kinderarbeit beinhalten. Die Unternehmen, die der FLA beitreten, sowie deren Zuliefererbetriebe müssen deren Verhaltenskodex annehmen und umsetzen. Außerdem müssen sie eine Überwachung garantieren, um eventuelle Verstöße gegen die FLA-Richtlinien zu identifizieren und zu korrigieren. Kontrollen erfolgen durch von der FLA akkreditierte, unabhängige und externe Inspektoren. Die Ergebnisse der Inspektionen werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Durch die Veröffentlichung der Inspektionsergebnisse werden Verbraucher auf eventuelle Missstände bei der Herstellung hingewiesen und können ihre Kaufentscheidung danach ausrichten. Siehe: <http://www.fairlabor.org/>

gende Umweltstandards»), dessen Grundlage «Standards SA 8000»⁴⁴³ ist. Dennoch wird Puma von der Clean Clothes Kampagne kritisiert.⁴⁴⁴

Dieses Auseinanderfallen der Wirklichkeit mit dem Anspruch der Verhaltenskodizes, die sich die Unternehmen freiwillig auferlegen, macht deutlich, dass die Wirkungskraft dieser Verhaltenskodizes beschränkt ist.⁴⁴⁵

In Großbritannien gibt es derzeit Ansätze für eine effizientere Durchsetzung sozialer und ökologischer Mindeststandards. Ausgehend von der Initiative der Corporate Responsibility Coalition (CORE)⁴⁴⁶ wird eine Gesetzesvorlage diskutiert, die der Geschäftsleitung von Unternehmen Sorgfaltspflichten für Gesellschaft und Umwelt auferlegen soll; gleichzeitig sollen ausländische Interessengemeinschaften in Großbritannien Schadenersatz für Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen von britischen Unternehmen oder deren Tochtergesellschaften fordern können.⁴⁴⁷

Das Bestreben, die sozialen Standards effizienter durchzusetzen, hat auch das 2001 von der Europäischen Kommission vorgelegte «Grünbuch über die soziale Verantwortung der Unternehmen»,⁴⁴⁸ Im Grünbuch werden die Behörden auf allen Ebenen, einschließlich der internationalen Organisationen, aufgefordert, unter Berücksichtigung der Interessen der Unternehmen und der Stakeholder, Vorschläge zu unterbreiten, wie eine Partnerschaft zur Entwicklung neuer Rahmenbedingungen für die Förderung der sozialen Verantwortung der Unternehmen aufgebaut werden könnte.

443 Social Accountability 8000 («Soziale Verantwortlichkeit») ist sowohl ein Standard als auch ein Zertifizierungssystem. Seit 1997 setzt sich Social Accountability International dafür ein, dass Unternehmen sich zertifizieren lassen und die grundlegenden Standards umsetzen. Der Standard von SA 8000 beruht auf der allgemeinen Deklaration der Menschenrechte, der UN-Kinderrechtskonvention und den grundlegenden Arbeitsrechten, wie sie die ILO definiert. SA 8000 kontrolliert und zertifiziert Produktionsbetriebe, beteiligt Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen und schult und berät Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und Beratungsunternehmen. Siehe: <http://www.sa-intl.org/index.cfm?fuseaction=Page.viewPage&pageID=473>

444 <http://www.oneworld.at/cck/start.asp?showmenu=yes&fr=&b=40&ID=13400>

445 Die Fallstricke von Verhaltenskodizes der Unternehmen, in: *Maquila Bulletin* Nr. 2: Monitoring von Verhaltenskodizes, März 2000 <http://www.oeku-buero.de/veroeff/maqbul2/1fallstricke.html>

446 CORE wurde 2001 gegründet und ist ein Zusammenschluss von NGOs wie amnesty international UK, Friends of the Earth und dem National Federation of Women's Institutes, Gewerkschaften wie AMICUS, GMB, UNISON und TGWU, Unternehmen wie Unity Trust Bank, wissenschaftlichen Einrichtungen wie der University of Dundee und gewählten Vertretern – auf der lokalen Ebene, aus den Parlamenten und Räten sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments, siehe unter: Core – about us, unter: <http://www.corporate-responsibility.org/C2B/PressOffice/display.asp?ID=80&Type=2>

447 Briten für Unternehmerpflicht, *German Watch Zeitung* 1/2004, unter: <http://www.germanwatch.org/zeitung/2004-1-uk.htm>

448 Text unter: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/n26039.htm> .

3 Bewertung

Heiner Bielefeldt führt zur Aktualität des Themas «Sklaverei» aus, dass «die Realität von Sklaverei und Menschenhandel auch heute noch vielerorts fortbestehe». Deswegen sei es «wichtig, über die traditionelle Definition der Sklaverei ... hinauszugehen und auch solche Verhältnisse extrem einseitiger Abhängigkeitsverhältnisse in den Blick zu nehmen, die ... einer faktischen Sklaverei entsprechen oder ihr nahekommen».⁴⁴⁹

Bielefeldt mag eher afrikanische oder asiatische Verhältnisse gemeint haben, doch geben die Situationen in den immerhin mehreren hundert Nähwerkstätten in Argentinien stark zu denken – herrschen doch dort nach allgemeiner Auffassung demokratische und rechtsstaatliche Strukturen. Die argentinischen Realitäten sind höchst widersprüchlich.

Am Beispiel des Brandes von Luis Viale und der Ermittlungen wegen der menschenrechtswidrigen Arbeitsbedingungen in den Nähwerkstätten wird deutlich, dass mittlerweile argentinische Gerichte nicht nur die Werkstattinhaber wegen der Ausbeutung der Näharbeiter strafverfolgen, sondern weitere Verantwortliche entlang der Vertriebskette ermittelt werden sollen. Positiv kann herausgestellt werden, dass das argentinische Recht sowohl materiell-rechtliche Schutznormen gegen unwürdige Arbeitsbedingungen als auch Verfahrenswege für Organisationen und Personen, die gegen solchen Bedingungen juristisch vorgehen, bietet. Darüber hinaus – und dies ist für die Durchsetzung jedweder Menschenrechte unabdingbar – existiert eine Infrastruktur von Rechtsanwältinnen, Nichtregierungsorganisationen und Teilen der Gewerkschaften, die die Fälle von Menschenrechtsverletzungen aufgreift und politisch und juristisch verfolgt. Erschwert wird die juristische Aufarbeitung jedoch durch die – aus den Prozessen wegen der zwischen 1976-1983 begangenen Diktaturverbrechen bekannten – Phänomene der Korruption, der langen Verfahrensdauer und der mangelhaften personellen und sachlichen Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden.

Insgesamt lassen sich am Beispiel der argentinischen Nähwerkstätten die weltweit bekannten und kritisierten Zustände in der Bekleidungsindustrie nachvollziehen: Europäische und nordamerikanische Markenfirmen beschränken sich auf die Vermarktung ihres Logos. Produziert wird andernorts. Lizenznehmer in den abhängigen Ländern wird die regionale Vermarktung überlassen. Die Zulieferketten lassen sich schwer über die Beziehung zwischen den auftraggebenden Lizenznehmern und den beauftragten lokalen Produzenten hinaus verfolgen. Da die lokalen Produzenten von der Spanne zwischen Verkaufspreis und Produktionskosten profitieren, sich zumeist zu mehr Lieferungen verpflichten, als sie selber zu leisten imstande sind, wird die Produktion an Heimarbeiter und (illegale) Nähwerkstätten ausgelagert. Die Näharbeiter stehen am Ende dieser Kette. Wenn sie zudem noch ohne gültige Papiere schwarz arbeiten, sind sie zunächst schutzlos menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen ausgeliefert. Selbst wenn diese Zustände dann aufgedeckt und skandalisiert werden, sei es durch einen spektakulären Brand, sei es durch das Engagement von Nichtregierungsorganisationen, werden nur die unmittelbar verantwortlichen Werkstattbesitzer juristisch verfolgt. Die am Ende der Wertschöpfungskette stehenden

⁴⁴⁹ Heiner Bielefeldt, Zwischen Apologetik und Kritik: Sklaverei als Thema in der europäischen Geistesgeschichte, in: Jahrbuch Menschenrechte 2008, 2007, S. 32

Lizenznehmer und erst recht die Markenunternehmen können sich auf Nichtwissen und mangelnde Kontrolle durch die lokalen Produzenten berufen. Nur arbeitnehmerfreundlichen argentinischen Gesetzen und aufgeschlossenen Teilen der Justiz ist es zu verdanken, dass in den aktuellen Verfahren zumindest eine Chance besteht, diese scheinbaren Gesetzmäßigkeiten zu durchbrechen und diejenigen vor Gericht zu bringen, die tatsächlich von menschenrechtswidrigen Arbeitsbedingungen profitieren.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ein demokratisches Recht als Voraussetzung für gerechte Gesellschaften

Die in dieser Studie vorgenommene Analyse von vier exemplarischen Verfahren gegen europäische Unternehmen wegen ihrer Aktivitäten in Lateinamerika sowie der Überblick über die internationale und nationale Diskussion über die rechtliche Verantwortung von transnationalen Unternehmen wegen Menschenrechtsverletzungen erlauben im Wesentlichen drei Schlussfolgerungen:

1. Die geltende internationale und die nationalen Rechtsordnungen bieten nur beschränkte Möglichkeiten, gegen transnationale Unternehmen wegen Menschenrechtsverletzungen und Schädigungen der Umwelt vorzugehen.
2. Der auf juristische Verfahren und Einzelfälle verengte Blick lässt oft wichtige soziale, politische und ökonomische Aspekte der hier beschriebenen Auseinandersetzungen und deren gesamtgesellschaftliche Dimension außer Acht.
3. Trotz dieser Einschränkungen bieten rechtliche Instrumente eine eigenständige Möglichkeit, die Menschenrechtsverletzungen, an denen transnationale Unternehmen beteiligt sind, aufzuklären und zu sanktionieren. Die Globalisierung universeller menschenrechtlicher Standards und die zunehmende transnationale Organisierung der Menschenrechtsbewegung haben die Erfolgsaussichten juristischer Verfahren deutlich erhöht.

Es ist unbestritten, dass durch private Akteure und insbesondere durch mächtige transnationale Unternehmen Menschenrechte gefährdet und verletzt werden. Zur Aufklärung und Ahndung dieser Aktivitäten stehen nur unzureichende rechtliche Instrumentarien zur Geltendmachung der Menschenrechte zur Verfügung. In den Staaten, zumal in den Staaten des Südens, in denen die Unternehmen tätig sind, erschwert oft eine unzulängliche Rechtslage die Haftbarmachung von transnationalen Unternehmen. In der Studie zeigt sich allerdings, dass das argentinische und das brasilianische Recht deutlich mehr Anknüpfungspunkte bieten als die meisten afrikanischen und asiatischen Rechtsordnungen. Erschwerend kommen häufig Defizite im justiziellen System und der fehlende politische Wille zur Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen hinzu.

In den Heimatstaaten der Unternehmen sind Verfahren nach nationalem Recht insofern aussichtsreicher, als die Menschenrechtsverletzungen nach bestehender Gesetzeslage im Wege verhältnismäßig funktionierender rechtstaatlicher Verfahren geltend gemacht werden können. Allerdings stoßen auch hier derartige Verfahren schnell an ihre rechtlichen und politischen Grenzen: Zum einen sind die bestehenden Gesetze unzureichend auf Menschenrechtsverletzungen mit transnationalen Bezügen ausgelegt, insbesondere wenn es sich wie in dem dargelegten argentinischen Fall um menschenunwürdige Arbeitsbedingungen handelt; zum anderen stellen sich nicht unerhebliche Probleme bei der Recherche und Darlegung der Tatsachen, die zur Begründung eines juristischen Anspruches notwendig sind. Dabei ergeben sich im Einzelnen zahlreiche rechtliche Zuordnungsschwierigkeiten aus der Organisati-

onsform der Unternehmen und aus der Desintegration von Produktion und Distribution wie in dem argentinischen Fallbeispiel. Denn gerade transnationale Unternehmen sind oft keine zentralistisch und hierarchisch aufgebaute, monolithische Blöcke, sondern vielmehr komplexe Netzwerke mit geografisch verteilten Zentren und mit komplexen Eigentums-, Entscheidungs- und Geschäftsbeziehungen. Anders als staatliche Stellen sind Unternehmen kaum zur Offenlegung von Entscheidungsabläufen, Verantwortungsverteilungen und anderen Interna verpflichtet. Letztlich haben auch in diesem Bereich die Nationalstaaten trotz schwindenden Einflusses eine enorme Verantwortung. So sind die Nationalstaaten im Rahmen der Staatenverantwortung rechtlich verpflichtet, Gesetze zu erlassen, die Unternehmen in ihrem Staatsgebiet zu menschenrechtskonformen Verhalten anhalten, sie zu kontrollieren und Menschenrechtsverletzungen aufzuklären und zu ahnden.

Am ehesten Erfolg versprechend ist die Haftbarmachung von transnationalen Unternehmen im Bereich des Völkerstrafrechts, was auch in einigen Staaten die Möglichkeit der zivilrechtlichen Entschädigung beinhaltet. Denn hiernach können einzelne Verantwortungsträger von transnationalen Unternehmen nach dem Prinzip der universellen Jurisdiktion auch wegen Straftaten, die außerhalb des Territoriums des strafverfolgenden Staates und je nach gesetzlicher Ausprägung ohne jeglichen nationalen Anknüpfungspunkt begangen wurden, zur Verantwortung gezogen werden. Die Erstattung völkerstrafrechtlicher Strafanzeigen gehören daher längst zum Repertoire von Nichtregierungsorganisationen ebenso wie Klagen nach dem Alien Torts Claims Act.

Eine Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen kann nicht allein auf konventionellem justiziellem Wege erfolgen. Politische, ökonomische und soziale Mechanismen müssen ebenso einbezogen werden. Es müssen gesamtgesellschaftliche bzw. globale Lösungen und Regulierungen gefunden werden. Juristische Verfahren können bei der Entwicklung solcher Lösungen helfen, vor allem dann, wenn die nationalen Rechtsordnungen weiterentwickelt und die bereits bestehenden Initiativen der Vereinten Nationen gefördert werden: hin zu einer internationalen Konvention, die im Sinne eines Minimalstandards Staaten verbindlich dazu anhält, das Verhalten der transnationalen Unternehmen auf ihrem Staatsgebiet in einer die Menschenrechte schützenden Form zu kontrollieren.

Trotz dieser Einschränkungen bieten rechtliche Instrumente eine eigenständige Möglichkeit, die Menschenrechtsverletzungen, an denen transnationale Unternehmen beteiligt sind, aufzuklären und zu sanktionieren. Die Globalisierung universeller menschenrechtlicher Standards hat zu einer besseren und einer zunehmend transnationalen Organisation der Menschenrechtsbewegung geführt. Das Bestehen universeller menschenrechtlicher Standards ist generell unbestritten. Doch ist der Schutzstandard vor allem bei den Menschenrechten der zweiten und dritten Generation in vielen Weltregionen höchst unterschiedlich. Auch bei der Inanspruchnahme rechtlicher Verfahren sind einzelne Fortschritte immer wieder von Rückschlägen begleitet, stoßen rechtlich legitimierte Forderungen auf politische Hindernisse.

Zu den vier untersuchten Fallkonstellationen kann in diesem Zusammenhang daher Folgendes resümiert werden:

Trotz der Fixierung der argentinischen Umweltbewegung auf den Einzelfall des Botnia-Zellulosewerks ist es daher ein Ausdruck der Transnationalisierung von Menschenrechtsarbeit und ein Verdienst der argentinischen Nichtregierungsor-

organisationen im Verbund mit zahlreichen ausländischen Partnern, dass sie alle rechtlichen Möglichkeiten zur Verhinderung des Fabrikvorhabens in Anspruch genommen haben. Sowohl gerichtliche Verfahren als auch «soft law»-Instrumente wurden genutzt – wenn auch ohne Erfolg in dem Sinne, dass sie die Inbetriebnahme der Anlage verhindern konnten. Unabhängig von der Frage, ob die Rechtsmittel, von den in Argentinien eingereichten Strafanzeigen bis hin zum Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof, zu einem positiven Ergebnis im Sinne der Organisationen kommen, ist bemerkenswert, wie selbstbewusst sämtliche zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel ergriffen wurden. Auseinandersetzungen um Menschenrechts- und Umweltbelange bedürfen gewisser Kristallisationspunkte, an denen exemplarisch ein gesellschaftliches Problem mit rechtlichen Mitteln angegangen werden kann. Botnia stellt ein solches Symbol dar. Es liegt an den zivilgesellschaftlichen Akteuren, das öffentliche Bewusstsein vom Einzelfall auf die übergeordnete Problematik hinzu lenken und tatsächliche gesellschaftliche Veränderungen gegenüber linksnationalen Regierungen und Unternehmen herbeizuführen. Ob dies den in Argentinien und Uruguay tätigen Organisationen gelingt, wird über den Erfolg ihres Protestes mitentscheiden, mehr oder weniger unabhängig vom Ausgang der einzelnen rechtlichen Verfahren.

Selbst in dem Streitverfahren vor der WTO zwischen Brasilien und der EG haben Umweltorganisationen eine wichtige Rolle gespielt, indem sie das Verfahren nicht nur kommentierten und eine an Umweltschutzziele orientierte Außenwirtschaftspolitik der EU forderten. Sie haben darüber hinaus, durch an die WTO gerichtete fachkundige Stellungnahmen als *Amicus Curiae*, als Freunde des Gerichts, die Position Brasiliens im Verfahren unterstützt.

Bei den Auseinandersetzungen um das Versuchsfeld von Syngenta haben sich die Gentechnikkritiker zumindest vorübergehend insoweit durchgesetzt, als dass sich der Provinzgouverneur und die Umweltbehörde IBAMA ihrer Argumentation anschlossen und das Landgericht Cacavel das Anbauverbot für Syngenta und das gegen das Unternehmen verhängte Bußgeld bestätigt haben. Zwar ging es nur um die Verletzung des Mindestabstandes des Versuchfeldes zum Naturpark Iguazu. Nichtsdestotrotz ist der gerichtliche Teilerfolg nicht gering einzuschätzen, denn immerhin wurde ein Präsidialdekret für in diesem Fall unbeachtlich erklärt und gegen die expliziten Interessen eines Global Players auf dem Agrarmarkt und seiner lokalen Verbündeten entschieden. Im Streit um den grundsätzlichen Umgang mit gentechnisch verändertem Saatgut ist damit allenfalls ein Etappensieg errungen worden – dies aber auch nur dann, wenn die Landlosenbewegung und die anderen Kritiker die mediale Aufmerksamkeit und die Symbolkraft des Falles nutzen können, um politisch die Weichen für die Gentechnikpolitik in der Landwirtschaft Brasiliens wieder anders stellen zu können.

Am Beispiel des Brandes von Luis Viale und der Ermittlungen wegen der menschenrechtswidrigen Arbeitsbedingungen in den Näherwerkstätten wird deutlich, dass mittlerweile argentinische Gerichte nicht nur die Werkstattinhaber wegen der Ausbeutung der Näharbeiter strafverfolgen, sondern weitere Verantwortliche entlang der Vertriebskette ermittelt werden sollen. Positiv kann herausgestellt werden, dass das argentinische Recht sowohl materiell-rechtliche Schutznormen gegen unwürdige Arbeitsbedingungen als auch Verfahrenswege für Organisationen und Personen bietet, die gegen solchen Bedingungen juristisch vorgehen. Darüber

hinaus – und dies ist für die Durchsetzung jedweder Menschenrechte unabdingbar – existiert eine Infrastruktur von Rechtsanwältinnen, Nichtregierungsorganisationen und Teilen der Gewerkschaften, die die Fälle von Menschenrechtsverletzungen aufgreift und politisch und juristisch verfolgt. Erschwert wird die juristische Aufarbeitung jedoch durch die Phänomene der Korruption, der langen Verfahrensdauer und der mangelhaften personellen und sachlichen Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden.

In allen vier Fällen lässt sich daher gut nachvollziehen, dass allen Beschränkungen zum Trotz die Akteure aus Nichtregierungsorganisationen ihre Möglichkeiten zur Stärkung der Menschenrechte und des Umweltschutzes genutzt haben. Die transnational agierende Menschenrechts- und Umweltbewegung wirkt mittlerweile sowohl bei der Produktion von Recht als auch bei der Rechtsanwendung in vielfältigster Weise mit. Wenn daher Menschen, die bisher in weitestgehender Rechtlosigkeit lebten, Zugang zu rechtlichen Verfahren finden, wenn scheinbar übermächtige Akteure wie Staaten, einzelne ehemalige und aktuelle Machthaber und transnationale Unternehmen sich in Gerichtsverfahren zu verantworten haben und ihr Verhalten zumindest teilweise sanktioniert wird, dann ist das Recht demokratischer geworden. Ein demokratisches Recht wiederum ist eine der Voraussetzungen für sozial gerechte, demokratische und ökologische Gesellschaften.

Danksagung

Unser Dank für ihre Mitarbeit an diese Studie gilt Nadja Aschmeit, Leonie von Braun, Andreas Fischer-Lescano, Michel Heinzmann, Melanie Kössler, Kimmo Nuotio, Erwin Single, Stefan Thimmel, Anna von Gall, Sebastian Weber, Sven Hilbig und Rodolfo Yanzon.

European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)

Das Ziel des in Berlin ansässigen European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) ist es, die Menschenrechte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN sowie anderen Menschenrechtsdeklarationen und Verfassungen garantiert werden, mit juristischen Mitteln zu schützen und durchzusetzen. Dazu zählen etwa der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder die UN-Anti-Folterkonvention. Die Initiatorinnen und Initiatoren des Projekts fühlen sich dabei dem kreativen und effektiven Gebrauch des Rechts als Motor für gesellschaftliche und soziale Veränderungen verpflichtet. Das ECCHR beschränkt seinen Aktionsradius nicht auf die Bundesrepublik Deutschland, sondern agiert europaweit – vor allem mit einem Netzwerk aus Juristinnen und Juristen sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aus verschiedenen europäischen Staaten. Das ECCHR will europäische Menschenrechtsanwältinnen und Menschenrechtsanwälte zusammenbringen, damit sie ihr Wissen und ihre Erfahrung austauschen und gemeinsam Strategien über die Grenzen hinweg entwickeln können. Weitere Informationen unter: www.ecchr.de



Die Menschenrechte gelten universell. Doch sind ihrer Anwendung und Durchsetzung auch 60 Jahre nach Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Teil noch immer enge Grenzen gesetzt. Auf dem Gebiet der internationalen Strafgerichtsbarkeit konnten in den letzten Jahren Fortschritte erzielt werden. Private Akteure und transnationale Konzerne sind aber nach wie vor kaum für im Ausland begangene Menschenrechtsverletzungen haftbar zu machen. Die bisher geschaffenen Instrumente, um Unternehmen an die Einhaltung der Menschenrechte sowie an Sozial- und

Umwelstandards zu binden, beruhen auf Freiwilligkeit und sind im Konfliktfall ungeeignet, weil den Betroffenen keine Mechanismen zur Überwachung und Durchsetzung ihrer Rechte zustehen. Die vorliegende Studie «Transnationale Unternehmen vor Gericht» beleuchtet anhand einiger exemplarischer Fälle die entsprechende Situation in Lateinamerika. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie sich die Tätigkeit europäischer Unternehmen und die europäische Freihandelspolitik auf die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Lebensverhältnisse der betroffenen Bevölkerungen auswirken.

Heinrich-Böll-Stiftung

Die grüne politische Stiftung

Hackesche Höfe, Rosenthaler Straße 40/41, 10178 Berlin

Telefon 030 285340 info@boell.de www.boell.de

ab Juni 2008: Schumannstraße 8, 10117 Berlin

ISBN 978-3-927760-78-3