

Miriam Saage-Maaß

## Das Recht der Schwächeren: 70 Jahre Menschenrechte

Wenn sich in diesem Dezember die Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum 70. Mal jährt, wird das allenthalben gefeiert werden. Doch obwohl es in den vergangenen Jahrzehnten Fortschritte gab, werden die Menschenrechte auch heute noch vielerorts fundamental bedroht, ja mehr noch: Gerade in der westlichen Hemisphäre werden menschenrechtliche Standards wieder zunehmend in Frage gestellt.

Spätestens seit dem gezielten Einsatz von Folter durch US-amerikanische und britische Armeeangehörige in Afghanistan, im Irak oder im Gefangenenlager Guantánamo auf Kuba ist klar, dass nicht nur vermeintliche Schurkenstaaten unverblümt Menschenrechte verletzen. Immer mehr Politikern und Regierenden – von Ungarns Ministerpräsident Victor Orbán über Italiens Innenminister Matteo Salvini bis hin zum US-amerikanischen Präsidenten Donald Trump – scheint es legitim, Menschen entgegen geltender Rechtslage zu diffamieren und auszugrenzen. Besonders deutlich wird dies in Europa im Umgang mit geflüchteten Menschen, denen der Zugang zu einem fairen Asylverfahren verwehrt wird, obwohl er ihnen nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wie auch nach internationalen Menschenrechtspakten unfraglich zusteht. Und immer mehr Staaten stellen die Geltung der Menschenrechtsverträge grundsätzlich in Frage, wenn sie – wie Großbritannien – laut über einen Austritt aus der EMRK nachdenken oder – wie Venezuela – gar den Austritt aus dem Interamerika-

nischen Menschenrechtssystem vollziehen. Politische Auseinandersetzungen – etwa über die Berechtigung von Institutionen wie dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof, den Einsatz von Drohnen außerhalb von Konflikt- und Kriegsgebieten oder die europäische Asyl- und Migrationspolitik – werden mitunter so geführt, als gäbe es keine menschenrechtlichen Standards zu beachten.

Auch mit Blick auf die sozialen und ökonomischen Menschenrechte sieht es nicht gut aus: Berichte über Arbeitsausbeutung und Fabrikunfälle in der Textilindustrie Südasiens bleiben ebenso an der Tagesordnung wie solche über massenhafte Landverreibung der bäuerlichen Bevölkerungen Afrikas oder Lateinamerikas.<sup>1</sup>

Während also auf der einen Seite die Menschenrechte in ihrem Geltungsanspruch in Bedrängnis geraten, können auf der anderen Seite Unternehmen und insbesondere transnationale Konzerne ihre Rechte immer mehr ausweiten, ohne jedoch mit Pflichten belastet zu werden. So hat der US-amerikanische Supreme Court beispielsweise in den vergangenen Jahren etabliert, dass Unternehmen verfassungsmäßig gesicherte Persönlichkeitsrechte haben und deshalb aufgrund ihres Rechtes auf Meinungsfreiheit unbegrenzt Kandidaten im Präsidentschaftswahlkampf finanziell unterstützen dürfen.<sup>2</sup> Im Gegensatz dazu wurden Klagen gegen transnationale Konzerne

1 Vgl. Gisela Burckhardt, *Billige Kleidung – und ihr Preis*, in: „Blätter“, 1/2013, S. 13-16.

2 Vgl. *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310 (2010).

wegen ihrer Beteiligung an Völkerstraftaten wie Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit in den letzten Jahren immer wieder abgelehnt. In verschiedenen Entscheidungen, zuletzt im April 2018, hat der Oberste Gerichtshof die Möglichkeiten für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, in die transnationale Konzerne verwickelt sind, extrem eingeschränkt und damit einer ganzen Ära von Menschenrechtsklagen gegen transnationale Konzerne in den USA praktisch das Ende bereitet.<sup>3</sup>

Diese Schwäche der Menschenrechte überrascht auf den ersten Blick, handelt es sich auf der normativen Ebene bei ihnen doch um ein umfassend entwickeltes Rechtsgebiet: Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 umfasst wichtige Programmsätze wie das Recht auf Unversehrtheit der Person, das Recht auf Meinungsfreiheit, die Rechte auf Nahrung und Wasser, auf gerechte Arbeitsbedingungen, Organisationsfreiheit und einen angemessenen Lebensstandard. Rechtsverbindlich wurden diese und andere politische sowie die sozialen und wirtschaftlichen Rechte für aktuell 171 beziehungsweise 164 Unterzeichnerstaaten vor gut 40 Jahren, als die großen Menschenrechtspakte in Kraft traten. Zu diesen zählen der internationale Pakt zum Schutze wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte (Sozialpakt) einerseits und der internationale Pakt zum Schutze politischer und bürgerlicher Rechte (Zivilpakt) andererseits. Auch in den regionalen Menschenrechtssystemen – dem Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshof, dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Afrikanischen Gerichtshof für

Menschenrechte – werden seit Jahrzehnten die Menschenrechte auf konkrete Fälle angewandt und rechtsdogmatisch ausdifferenziert. Und in den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sind detaillierte Menschen- und Arbeitsrechte enthalten, etwa das Verbot von Zwangsarbeit und von schweren Formen der Kinderarbeit oder der Schutz der Organisationsfreiheit. Die Schwäche der Menschenrechte hat also kaum etwas damit zu tun, dass die Rechte nicht klar umschrieben und rechtsverbindlich festgelegt wären.<sup>4</sup> Vielmehr kranken die Menschenrechte an einem Durchsetzungsdefizit, das im internationalen Recht nicht unbedingt typisch ist.

### Vorrang für den globalen Norden

Im inter- und transnationalen Wirtschaftsrecht etwa gibt es durchaus effektive Regelungen für die Abwicklung globaler Wirtschaftstätigkeiten. Unter dem Dach der Welthandelsorganisation (WTO) wird der freie Handel durch völkerrechtliche Abkommen geschützt und den Vertragsstaaten steht mit dem *Dispute Settlement Mechanism* eine wirksame Durchsetzungsinstanz zur Verfügung. Ähnliche Mechanismen bestehen auch bei anderen multi- bzw. bilateralen Freihandelsabkommen. Völkerrechtliche Investitionsschutzverträge sichern Auslandsinvestitionen ab und bieten für Investoren eine Klagemöglichkeit vor einem Schiedsgericht des *International Centre for Settlement of Investment Dispute* (ICSID) – und damit unter Umgehung des nationalen Rechtsweges. Entscheidungen solcher Schiedsgerichte sind in allen 159 ICSID-Mitgliedstaaten vollstreckbar. Eine rein private, abseits staatlicher Normsetzung funktionierende Regulierung von Geschäftsbeziehungen durch branchenspezifische, von den Unter-

3 Vgl. Richard Herz, *It's just a tort case*, 27.7.2018, [www.scotusblog.com](http://www.scotusblog.com); Miriam Saage-Maaß und Leander Beinlich, *Das Ende der Menschenrechtsklagen nach dem Alien Tort Statute? Ein Kommentar zum Kiobel-Urteil und seinen Auswirkungen*, in: „Kritische Justiz“, 2/2015, S. 146-158.

4 Wolfgang Kaleck und Miriam Saage-Maaß, *Unternehmen vor Gericht. Globale Kämpfe um die Menschenrechte*, Berlin 2016, S. 54 ff.

nehmen selbst gesetzte Standards (die sogenannte *lex mercatoria*) ergänzt diese Rechtslage. Diese privaten Normen sind gerade deshalb entstanden, weil die transnationale Wirtschaftstätigkeit Regeln für die „rechtssichere Durchführung wirtschaftlicher Transaktionen“ erforderlich macht.<sup>5</sup> Wenn es der reibungslose Ablauf oder das Interesse der beteiligten Staaten nötig machen, werden transnationale Wirtschaftsbeziehungen also durchaus durch robuste völkerrechtliche Regelungen abgesichert. Das Wirtschaftsvölkerrecht begünstigt hier insbesondere die Wirtschaftsinteressen der im globalen Norden ansässigen Akteure, was nicht zuletzt auf die kolonialen Wurzeln des Völkerrechts zurückzuführen ist.<sup>6</sup>

Andererseits sieht es für die Menschen aus, die ihre Rechte gegen mächtige Akteure geltend machen wollen: In der Regel verfügen sie über deutlich weniger ökonomische und politische Macht als die transnationalen Konzerne, was sich auch in den Entscheidungen der regionalen Menschenrechtsgerichtshöfe niederschlägt. Zu ihren Ungunsten wirken zudem zwei rechtsdogmatische Schwierigkeiten: Zum einen gibt es keine Normenhierarchie, nach der die Menschenrechtspakte als eine Art Weltverfassung über den wirtschaftsrechtlichen Normen stehen würden. Zum anderen werden transnationale Konzerne von den Menschenrechtspakten nicht direkt erfasst, da sie nicht als Völkerrechtssubjekte anerkannt sind. Als solche gelten allein Staaten. Nach überkommener, aber immer noch herrschender Rechtsauffassung sind Unternehmen im völkerrechtlichen Sinne somit nichts weiter als Zusammenschlüsse privater Personen, auf die das Völkerrecht und

damit auch die internationalen Menschenrechts- und Arbeitsrechtkonventionen nicht anwendbar sind.<sup>7</sup> Deshalb können Unternehmen nicht vor den Menschenrechtsgerichtshöfen und Beschwerdeinstanzen des UN-Menschenrechtssystems oder der ILO verklagt werden, obwohl sie wiederum im Wirtschaftsvölkerrecht über eine partielle Völkerrechtssubjektivität verfügen, die ihnen dort weitgehende Beschwerderechte einräumt.

Unternehmen als wirkungsmächtige Akteure der Weltwirtschaft entziehen sich also dem Zugriff des Menschenrechtsregimes. Das Ungleichgewicht zwischen Wirtschafts- und Menschenrechten ist letztlich nichts anderes als Ausdruck der globalen Machtverhältnisse: Transnationale Konzerne und viele Regierungen nutzen das Völkerrecht, um globales Wirtschaften zu organisieren und abzusichern. Dort, wo die Interessen der mächtigen wirtschaftlichen Akteure berührt werden, gibt es sowohl rechtliche Verbindlichkeit als auch wirksame Durchsetzungsmechanismen im Völkerrecht. Dort aber, wo verbindliche Normen deren Wirtschaftsinteressen entgegenstehen könnten, sind diese schwer durchzusetzen und oft wirkungslos. Das kürzlich vom Obersten Gerichtshof der USA erlassene Urteil „*Jessner v. Arab Bank*“ illustriert dieses Phänomen: Der Gerichtshof entschied, dass Unternehmen wegen der Begehung schwerster Völkerstraftaten nicht verurteilt werden können. Entgegen einer seit den 1990er Jahren andauernden Praxis in den USA argumentierte eine knappe Mehrheit von 5 zu 4 Richterinnen und Richtern marktradikal: Derartige Klagen seien schädlich für die Wirtschaft der USA und daher unzulässig.<sup>8</sup>

5 Moritz Renner, Transnationale Wirtschaftsverfassung, in: „*Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*“, 78/2014, S. 750-783.

6 Vgl. Wolfgang Kaleck und Karina Theurer, Das Recht der Mächtigen. Die kolonialen Wurzeln des Völkerrechts, in: „*Blätter*“, 8/2018, S. 105-110.

7 In der Rechtsprechung wird allerdings zunehmend anerkannt, dass Individuen wie Unternehmen zumindest begrenzte Rechte und Pflichten und damit eine sogenannte partielle Völkerrechtssubjektivität haben.

8 Charity Ryerson, Supreme Court rejects liability for foreign corporations in international human rights cases, 24.4.2018, [www.legaldesign.org](http://www.legaldesign.org).

Und dennoch machen die enormen Herausforderungen, die sich aus dem globalen Wirtschaftssystem, dem Klimawandel, den wachsenden sozialen Ungleichheiten und den zahlreichen kriegerischen Konflikten weltweit ergeben, die Frage nach der globalen Verantwortung der wirtschaftlich und politisch Mächtigen mehr als dringlich.

### **Das revolutionäre Potential der Menschenrechte**

Wir müssen neu und grundlegend über strukturelle Verantwortung und die Möglichkeit des Zur-Verantwortung-Ziehens (*Accountability*) nachdenken. Für die Erörterung dieser Fragen bieten Menschenrechtsstandards hilfreiche normative Maßstäbe. Die in den internationalen Pakten verbrieften Menschenrechte sind also alles andere als obsolet. Zum einen sind sie als internationale Völkerrechtsverträge nach wie vor geltendes Recht, an das die Unterzeichnerstaaten gebunden sind.

Zum anderen lassen sich mit ihnen konkrete politische und rechtliche Ziele mit grundsätzlichen Fragen nach der Verteilung von Macht und Ressourcen verbinden und Aus- und Einschlüsse bestimmter Akteure in Frage stellen. Die Menschenrechte können die Interessen der sozial Schwächeren und politisch weniger Einflussreichen gegen die Mächtigeren schützen. Dabei erschöpft sich ihre Wirkung nicht in reinen Abwehrrechten gegen den Staat, sie beinhalten auch einen Auftrag zur Schutz- und Gewährleistung: Sie verlangen vom Staat, die sozialen, ökonomischen und kulturellen Voraussetzungen für ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten, und verpflichten ihn, Individuen vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte (beispielsweise Unternehmen) zu schützen.

Vor allem aber haben die Menschenrechte auch ein emanzipatorisches, wenn nicht gar revolutionäres Poten-

tial, das nicht zuletzt in der Praxis von Menschenrechtsbewegungen aus dem globalen Süden zum Ausdruck kommt. Dieses lässt sich exemplarisch an der Arbeit einer transnationalen Koalition verdeutlichen, die nach einem Fabrikbrand bei der Textilfirma Ali Enterprises im pakistanischen Karachi entstand. Bei dem Brand am 11. September 2012 starben 260 Menschen, weil sie das Gebäude nicht rechtzeitig verlassen konnten. Die Fenster waren vergittert, die wenigen Notausgänge zum Teil versperrt, zum Teil nutzlos, weil sie im Nichts endeten.<sup>9</sup>

Die pakistanische Gewerkschaft National Trade Union Federation (NTUF) hat den überlebenden Beschäftigten und den Familien, deren Angehörige beim Brand starben, damals geholfen, eine eigene Organisation – die *Ali Enterprises Affectedes Association* – zu gründen. Heute beteiligt sich diese gemeinsam mit der NTU, weiteren pakistanischen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Europa an verschiedenen rechtlichen Verfahren in Pakistan, Italien und Deutschland. Dabei geht es zum einen darum, den Fabrikbrand aufzuklären und die Fabrikbesitzer und Regierungsstellen zu sanktionieren, die für Arbeitsstandards- und Brandschutzinspektionen verantwortlich sind, zum anderen darum, angemessene Entschädigungen und Pensionen für die Betroffenen und ihre Angehörigen zu erstreiten. Vor allem aber soll mit Hilfe der Verfahren geklärt werden, wer für den Brand eine rechtliche (Mit-)Verantwortung trägt.

So haben vier Vertreter der Betroffenenorganisation mit Unterstützung des in Berlin ansässigen *European Center for Constitutional and Human Rights*

<sup>9</sup> Vgl. Miriam Saage-Maaß, KiK: Blut an den Kleidern, in: „Blätter“, 6/2015, S. 25-28. Das Desaster hätte mit einfachen baulichen Änderungen verhindert werden können, siehe die Computersimulation von Forensic Architecture: KIK: Der Preis der Katastrophen in der Textilindustrie Südsasiens, [www.ecchr.eu](http://www.ecchr.eu).

(ECCHR) im März 2015 beim Landgericht Dortmund eine Entschädigungsklage gegen den Textildiscounter KiK eingereicht. Das Argument: KiK verfügte als Hauptabnehmer der Fabrik über ausreichend wirtschaftliche Macht, um bessere Brandschutzstandards in der Fabrik durchsetzen zu können. Denn nichts anderes behauptet KiK in seinen jährlichen Nachhaltigkeitsberichten, in denen es heißt, das Unternehmen kümmere sich sehr um gute Arbeitsbedingungen in seinen Zulieferbetrieben.<sup>10</sup>

Normativ berufen sich die Kläger neben dem pakistanischen Deliktsrecht und den internationalen Menschenrechten auf internationale Standards wie die *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. Diese Prinzipien halten fest, dass Unternehmen nach aktuellem Stand des Völkerrechts eine Pflicht haben, Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, und hierfür eine Reihe von Sorgfaltspflichten erfüllen müssen. Im August 2016 erkannte das Gericht die Klage der vier pakistanischen Betroffenen gegen KiK als zulässig an und gewährte den Klägern Prozesskostenhilfe. Nun muss es entscheiden, ob die Klageansprüche nach pakistanischem Recht gegeben sind.

Das Beispiel zeigt auch, welche Synergien aus dem transnationalen Vorgehen und dem Rückgriff auf die Menschenrechte entstehen können. Parallel zum Klageverfahren in Deutschland gelang es der Betroffenenorganisation nämlich – auch hier im Verbund mit pakistanischen und internationalen Arbeits- und Menschenrechtsorganisationen –, KiK zur (freiwilligen) Zahlung von fünf Mio. Euro in einen von der ILO koordinierten Entschädigungsfonds für die Betroffenen des Ali-Enterprises-Brandes zu bewegen. Ein Erfolg,

von dem alle Betroffenen durch monatliche Pensionszahlungen profitieren und der sicherlich auch durch den Druck der Klage zustande kam.

### Der Kampf um die Deutungshoheit

Allerdings ist ein solches Vorgehen allzu selten erfolgreich für die Betroffenen. Während es mächtigen Akteuren aus der Wirtschaft oft gelingt, einen politischen Diskurs und ein rechtliches Umfeld zu schaffen, das vor allem ihren Interessen dient, wird die Geltung der Menschenrechte weltweit in Frage gestellt. Umso mehr müssen die globale Menschenrechtsbewegung, soziale Bewegungen und Betroffene von Menschenrechtsverletzungen „den Kampf um die Deutungshoheit im transnationalen Recht“ aufnehmen.<sup>11</sup> Denn entgegen aller anderslautenden Behauptungen bleiben die universell gültigen Menschenrechte ein wirkungsmächtiger Bezugsrahmen, um beispielsweise die Ausbeutung der Beschäftigten in den globalen Zulieferketten zu skandalisieren.

Und so geben die Menschenrechte durchaus Antworten auf die aktuell drängenden Fragen der Globalisierung. Wer trägt welche Verantwortung in einer global vernetzten Welt? Und wen müssen die Staaten schützen? Was schulden diejenigen, die sicher und gesichert im globalen Norden leben, denen außerhalb? Welche Verpflichtungen haben transnationale Konzerne gegenüber den Menschen, deren Arbeitskraft und natürliche Lebensgrundlagen sie für den eigenen Profit ausbeuten? Dies sind nicht allein politische und moralische Fragen – die Menschenrechte bieten hier nach wie vor einen wichtigen rechtlichen Bezugsrahmen, der die Beantwortung dieser Fragen leiten kann.

<sup>10</sup> Vgl. Carolijn Terwindt, Sheldon Leader, Anil Yilmaz-Vastardis und Jane Wright, *Supply Chain Liability: Pushing the Boundaries of the Common Law?*, in: „Journal of European Tort Law“, 1/2018.

<sup>11</sup> Andreas Fischer-Lescano und Kolja Möller, *Der Kampf um globale soziale Rechte*, Berlin 2012, S. 30.