§ 8 Transnationale Schutzdimension

Nach der Schilderung der globalen Dimension der Hungerkrise (§ 7), soll in diesem Kapitel die transnationale Schutzdimension des Rechts auf Nahrung ergründet werden. In der Menschenrechtswissenschaft wird die Frage, ob und inwieweit extraterritoriale Staatenpflichten anzuerkennen sind, intensiv geführt.[1] Der UN-Sozialausschuss, der die Umsetzung des Pakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte überwacht, hat frühzeitig die Auffassung vertreten, dass die Vertragsstaaten die Paktrechte auch gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern anderer Staaten achten, schützen und gewährleisten müssen. Während der Ausschuss ursprünglich lediglich Sollgebote formulierte,[2] spricht das Komitee in späteren General Comments eindeutig von Pflichten.[3] Eine Gruppe anerkannter Menschenrechtswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler hat im September 2011 einen Prinzipienkatalog entworfen, der bestehende extraterritoriale Pflichten zusammenfassen soll. Die Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic Social Cultural Rights stehen für ein offenes Verständnis, wonach die Menschenrechte auch in grenzüberschreitenden Konstellationen gelten.[4]

Indes erscheint es angesichts der geschilderten Komplexität der Preis-, Markt- und Umweltkrise zweifelhaft, ob sich aus den Menschenrechten eindeutige Gebote oder Verbote ableiten lassen. Die Stellungnahme des UN-Sozialausschusses zur Weltnahrungskrise (2008) verdeutlicht die Schwierigkeit, eindeutige Rechtsverletzungen in transnationalen Konstel-

---

1 Vgl. *Coomans, F.* (2011): "The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights". In: Human Rights Law Review 11, S. 1ff.; *Kanalan, I.* (2015): „Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt". In: AVR 52, S. 495–521.

2 CESCR, General Comment 12 – *right to food*, Rn. 36: "State parties should take steps (...)".

3 CESCR, General Comment 14 – *right to health*, Rn. 39; CESCR, General Comment 15 – *right to water*, Rn. 31.

4 Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic Social Cultural Rights, Final version, Februar 2012, abrufbar unter: <www.maastrichtuniversity.nl/humanrights>.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lationen zu identifizieren:[5] Anstatt die Handlungen einzelner Staaten zu verurteilen, fordert das Committee on Economic, Social and Cultural Rights in seiner rechtlich nicht bindenden Erklärung von allen Ländern eine konsequente und koordinierte Anti-Hungerpolitik. So sollen alle Staaten einen diskriminierungsfreien Zugang zu humanitärer Hilfe gewährleisten, die lokale Produktion von Grundnahrung anstelle von Exportprojekten (z. B. für Agrotreibstoffe) fördern, Nahrungsspekulation bekämpfen sowie einen internationalen Mechanismus zur Sicherung einer gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte einführen.[6] Als langfristige Maßnahmen werden eine Überarbeitung des Rechts der Welthandelsorganisation, eine globale Klimaschutzstrategie und verstärkte Investitionen in die kleinbäuerliche Landwirtschaft verlangt.[7] Zudem wird die Umsetzung der FAO-Leitlinien (2004) angemahnt, die ihrerseits Empfehlungen zu internationalen Maßnahmen beinhalten.[8]

Statt diesen umfassenden Ansatz aufzugreifen und primär internationale Erfüllungspflichten zu beschreiben,[9] wird in diesem Kapitel allein nach der Bestimmbarkeit von grenzüberschreitenden Achtungs- und Schutzpflichten gefragt.[10] In einem ersten Schritt wird die Geltung der transnationalen Schutzdimension begründet und Pflichtenträger identifiziert (A). Danach werden allgemeine Verletzungsmaßstäbe formuliert (B). Ferner wird nach den rechtlichen Foren gefragt, vor denen extraterritoriale Pflichten geltend gemacht werden können (C).

A. Begründung

Wie ist die transnationale Schutzdimension des Rechts auf Nahrung zu begründen und welche Adressantinnen und Adressaten sind zu identifizieren?

---

5 CESCR, Statement to the World Food Crisis, 19.05.2008, fortieth session (25th meeting), E/C.12/2008/1.

6 Ebd., Rn. 11.

7 Ebd., Rn. 13.

8 FAO-Leitlinien 2004 (oben § 3 Fn. 142), Teil III – Internationale Maßnahmen, Aktionen und Verpflichtungen.

9 Dazu Coomans 2011 (Fn. 1), S. 26ff.

10 Zu den kaum ausreichenden Maßnahmen zu Gunsten der „am wenigsten entwickelten Länder“ und den Netto-Importeuren unter den „Entwicklungsländern“ oben § 7 B II (S. 244).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

I. Bindung von Staaten

Zumindest alle Staaten könnten zur Achtung und zum Schutz des „right to food" in grenzüberschreitenden Sachverhalten verpflichtet sein.

1. Effektive Kontrolle

Eine extraterritoriale Bindung von Staaten an die Menschenrechte wird in Konstellationen angenommen, in denen diese eine effektive Kontrolle (*effective control*) im Ausland ausüben. So entschied der Europäische Menschenrechtsgerichtshof im Leitfall „Bankovic" (2001), dass eine Hoheitsgewalt (*jurisdiction*) im Sinne von Art. 1 der EMRK mit Blick auf einen Konventionsstaat anzunehmen sei, wenn dieser außerhalb seines Territoriums in Folge einer militärischen Besetzung oder nach Zustimmung, Aufforderung oder Einwilligung der Regierung dieses Gebiets, alle oder einige Zuständigkeiten übernehme, die gewöhnlich von dieser wahrgenommen würden.[11] In diesem Sinne hat der Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten zum Mauerbau (2004) ebenfalls auf den Maßstab der effektiven Kontrolle abgestellt, um die Verantwortlichkeit Israels für die Menschenrechte der Bewohnerinnen und Bewohner der palästinensischen Gebiete zu begründen.[12]

2. Einflussmöglichkeiten und Vorhersehbarkeit

Demgegenüber steht ein offenes Verständnis, das auf die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten eines Staates und die Vorhersehbarkeit von Menschenrechtsverletzungen abstellt. In diesem Sinne fordert der UN-Sozialausschuss von den Vertragsparteien, Menschenrechtsverletzungen durch Dritte im Rahmen des Völkerrechts zu verhindern, sofern sie mittels rechtlicher oder politischer Mittel in der Lage sind, die Handlungen Dritter zu beeinflussen.[13]

---

11 EGMR, Urt. v. 12.12.2001 – *Bankovic et al. v. Belgium et al.*, Appl. No. 52207/99, Rn. 71.

12 IGH (oben § 4 Fn. 157), Rn. 112.

13 CESCR, General Comment 14 – *the right to health*, Rn. 39; CESCR, General Comment 19 – *the right to social security,* Rn. 54.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dieses realistische Menschenrechtsverständnis, das auf bestehende Kapazitäten und kalkulierbare Folgen verweist, liegt zugleich den Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic Social Cultural Rights (im Folgenden: ETO-Principles) zu Grunde. Nach Ansicht der ausgewiesenen Menschenrechtsexpertinnen und -experten, die den Prinzipienkatalog über die extraterritoriale Dimension wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte verfasst haben, ist der Begriff der Hoheitsgewalt weit zu verstehen. Der räumliche Anwendungsbereich der wsk-Rechte sei nicht nur begründet, soweit ein Staat ein Gebiet im Ausland effektiv kontrolliere.[14] Vielmehr bestehe eine Bindung zudem in Konstellationen, in denen grenzüberschreitende Beeinträchtigungen durch ein staatliches Tun oder Unterlassen vorhersehbar seien.[15] Schließlich sei eine Bindung in Situationen anzunehmen, in denen ein Staat, allein oder gemeinschaftlich, durch exekutives, legislatives oder gerichtliches Handeln in der Lage sei, die Realisierung der Menschenrechte im Ausland entscheidend zu beeinflussen.[16]

Die Überzeugungskraft dieses weiten Verständnisses extraterritorialer Staatenpflichten gründet auf der zunehmenden Bedeutung internationaler und globaler Sachverhalte für die Realisierung der wsk-Rechte.[17] Bereits in seinem Statement zur Globalisierung (1998) forderte das CESCR alle Staaten auf, Risiken, die von Handelsliberalisierungen, den Finanzmärkten und Privatisierungen für die Paktrechte ausgehen, durch besondere Vorkehrungen und einen menschenrechtsbasierten Ansatz zu entschärfen.[18]

3. Grenzüberschreitende Achtungspflicht

Die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts sind als verpflichtet anzusehen, die wsk-Rechte grenzüberschreitend zu achten. Die ETO-Principles heben hervor, dass Staaten Maßnahmen unterlassen müssten, die der Realisierung der Paktrechte in anderen Ländern entgegenstehen.[19] Die extraterrito-

14 So ETO-Principles (Fn. 4), No. 9a – *Scope of jurisdiction*.
15 Ebd., No. 9b.
16 Ebd., No. 9c.
17 Vgl. Ziegler 2006 (oben § 4 Fn. 127), Rn. 28ff.; Coomans 2011 (Fn. 1), S. 2.
18 CESCR, Globalization and its impact on the enjoyment of economic, social and cultural rights, 18. Sitzung, v. 01.01.1999, E/C.12/1998/26, Chapter VI, sec. 1, Rn. 515.
19 ETO-Principles (Fn. 4), No. 19 – *Obligation to respect*.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

riale „duty to respect“ entspreche dem völkergewohnheitsrechtlichen Verbot grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen.[20] In ihren Resolutionen zum Recht auf Nahrung betont die UN-Generalversammlung ebenfalls durchgehend eine transnationale Achtungspflicht:

> all States should make all efforts to ensure that their international policies of a political and economic nature, including international trade agreements, do not have a negative impact on the right to food in other countries;[21]

Wäre es den Vertragsparteien erlaubt, die wsk-Rechte in Drittstaaten zu beeinträchtigen, stünde dies in Widerspruch zu der in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt niedergelegten Kooperationspflicht. Statt den Anwendungsbereich räumlich zu begrenzen, spricht diese Grundsatzbestimmung ausdrücklich von der Pflicht jedes Vertragsstaates im Rahmen der verfügbaren Ressourcen durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit (*international assistance and co-operation*) zur vollen Verwirklichung der Paktrechte beizutragen. Zwar lassen sich aus der Entstehungsgeschichte des UN-Sozialpakts keine Rückschlüsse auf bestimmte extraterritoriale Pflichten ziehen.[22] Angesichts des eindeutigen Wortlauts (Art. 2 I IPwskR) ist indes gleichwohl von einer grundsätzlichen Pflicht zur internationalen Hilfe und Zusammenarbeit auszugehen, die sich im Einzelfall zu konkreten Geboten und Verboten verdichten kann.[23] Der Stellenwert der internationalen Zusammenarbeit wird zudem in einzelnen Vertragsvorschriften (Art. 15 IV, Art. 22, 23 IPwskR), insbesondere mit Blick auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11 I Satz 2 IPwskR) betont. Diese Normen konkretisieren das Gebot, gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten und den Vereinten Nationen bei der Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte zusammenzuarbeiten (Art. 56 i.V.m. 55 lit. c UN-Charta).

---

20 Vgl. *de Schutter, O, Eide, A., Khalfan, A. et al.* (2012): “Commentary to the Maastricht Principles”. In: Human Rights Quartely 34, Nr. 13, Rn. 1 (S. 1112).

21 UNGA, Resolution v. 18.12.2014, A/RES/69/177, Rn. 26.

22 Vgl. Coomans 2011 (Fn. 1), S. 17.

23 *Skogly, S.* (2003): The Obligation of International Assistance and Co-Operation in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Bergsmo (ed.), Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden, S. 419.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

II. Internationale Organisationen und Einrichtungen

Zudem könnten Internationale Organisationen und Einrichtungen zur Achtung der wsk-Rechte verpflichtet sein. Da diese Institutionen ihrer Natur nach im zwischenstaatlichen Raum tätig sind, würde eine Bindung automatisch zur Annahme extraterritorialer Respektierungspflichten führen.

1. Mittelbare Bindung

Weitgehende Einigkeit besteht, dass Staaten sich durch die Mitgliedschaft in einer Internationalen Organisation oder Einrichtung jedenfalls nicht ihren Menschenrechtspflichten entledigen können. Vielmehr ist jeder Staat als Mitglied einer Internationalen Organisation oder Einrichtung verpflichtet, sich für die Achtung der Menschenrechte in anderen Ländern einzusetzen.[24] Diesen Grundsatz betont das CESCR zu Recht mit Blick auf den UN-Sozialpakt.[25] Im Berichtsverfahrens hat das Komitee z.B. Deutschland (2001) als Mitglied des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank aufgefordert, sein Stimmgewicht in der jeweiligen Institution zu Gunsten der Menschenrechte anderer in Position zu bringen.[26]

2. Unmittelbare Bindung

Der UN-Sozialausschuss hat sich darüber hinaus in seinen General Comments explizit für eine juridische Verantwortung von Internationalen Organisationen und Einrichtungen ausgesprochen.[27] Auch die ETO-Princi-

---

24 Vgl. ETO-Principles (Fn. 4), No. 15 – *Obligation of States as members of international organizations*, dazu de Schutter/Eide/Khalfan/et al. 2012 (Fn. 20), S. 1118ff.; siehe auch Narula 2006 (oben § 6 Fn. 1), S. 37ff.

25 CESCR, General Comment 14 – *the right to health*, Rn. 39; CESCR, General Comment 15 – *right to water*, Rn. 36.

26 CESCR (2001): Concluding Observations – *Germany*, 31 August, E/C.12/1/Add. 68, Nr. 31; generell Narula 2006 (oben § 6 Fn. 1), S. 37ff.

27 CESCR, General Comment No. 8 (1997): *The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights,* E/C.12/1997/8, Rn. 11; CESCR, General Comment 15 – *right to water*, Rn. 38; CESCR, General Comment 19 – *right to social security*, Rn. 38.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ples betonen eine solche unmittelbare Bindung.[28] Dies wird zutreffend mit der gewohnheitsrechtlichen Geltung der Menschenrechte begründet.[29] Da das Recht auf Nahrung Bestandteil des universellen Völkergewohnheitsrechts geworden ist (oben § 6), sind Internationale Organisationen und Einrichtungen verpflichtet, dieses zu achten.

3. Europäische Union

Da die Fallstudien (§ 9 und § 10) maßgeblich die Menschenrechtsverantwortung der Europäischen Union betreffen, ist vorab zu begründen, weshalb diese zur Achtung und zum Schutz des Rechts auf Nahrung in Drittstaaten verpflichtet ist. Die EU bildet einen Sonderfall, weil sie als Völkerrechtssubjekt nicht nur an die gewohnheitsrechtlich geltenden Menschenrechte gebunden ist,[30] sondern im Dezember 2010 zugleich Mitglied der UN-Behindertenrechtskonvention geworden ist,[31] die das „right to food" enthält.[32] Außerdem stellt das Europarecht eine Rechtsordnung „sui generis" dar, die eigene Grundrechtsnormen entwickelt hat, die auch das Recht auf Nahrung umfassen.

a. Die Grundrechte-Charta

Fundamentale Rechte des Unionsrechts sind in der Grundrechte-Charta niedergelegt, die 2009 in Kraft getreten ist. Sie enthält einen weiten Grundrechtekatalog, der die EU zur Achtung und zum Schutz des Rechts auf Nahrung in Drittstaaten verpflichten könnte.

Für die Annahme einer extraterritorialen Geltung der Unionsgrundrechte spricht allgemein, dass der Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta räumlich nicht beschränkt wurde. Dass die EU die Grundrechte der Bevölkerung in Drittstaaten wahren muss, folgt zugleich aus ihrem ausdrückli-

---

28 ETO-Principles (Fn. 4), No. 16 – *Obligation of international organizations*; mit Blick auf das Recht auf Nahrung schon Ziegler 2006 (oben § 4 Fn. 127), Rn. 39ff.

29 Vgl. de Schutter/Eide/Khalfan/et al. 2012 (Fn. 20), S. 1121ff.

30 Vgl. *Ahmed, T. & de Jesús Butler, I.* (2006): "The European Union and Human Rights: An International Law Perspective". In: The European Journal of International Law Vol. 17, S. 771 (778).

31 Siehe U.N.T.C., Chapter IV, No. 15.

32 Oben § 1 A II 4 (S. 36).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

chen Bekenntnis zu den Menschenrechten. So ist die Union primärrechtlich verpflichtet, im Rahmen ihres auswärtigen Handelns dem Grundsatz der universellen Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte Folge zu leisten (Art. 21 I EUV). Eine grenzüberschreitende Achtungspflicht wird zudem in Art. 205 AEUV betont, wonach das Prinzip der Universalität und Interdependenz der „human rights" generell das Handeln der Union auf internationaler Ebene bestimmen soll.

b. Recht auf Selbstversorgung

Die Grundrechte-Charta könnte die EU zur grenzüberschreitenden Achtung und zum Schutz des Rechts auf Selbstversorgung verpflichten. Die Charta enthält zwar keine ausdrücklichen Subsistenzrechte. Sie ist jedoch im Licht internationaler Menschenrechte auszulegen. Der UN-Sozialpakt und die Auslegungspraxis des CESCR sind als Auslegungshilfen zu berücksichtigen. Nach Art. 53 GR-Charta soll das bestehende menschenrechtliche Schutzniveau durch die festgelegten Rechte nicht abgesenkt werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf internationale Übereinkommen, die wie der UN-Sozialpakt von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden.[33] In diesem Sinne ist bei der Auslegung des Rechts auf soziale Sicherheit (Art. 34 GR-Charta) die Ansicht des UN-Sozialausschusses zu berücksichtigen. Nach seiner Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9 IPwskR) ist dieses als verletzt anzusehen, wenn der Staat

> unreasonably interferes with self-help or customary or traditional arrangements for social security.[34]

Als eine Art der traditionellen Selbsthilfe ist die Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln durch Eigenanbau zu verstehen. Demnach ist die Union jedenfalls verpflichtet, das Recht auf Nahrung in seiner negativen Dimension, niemandem die Möglichkeit zu nehmen, sich selbst zu versorgen, zu beachten.

Das Gebot, traditionelle Landrechte zu achten, kann im Wege einer dynamischen Auslegung aus dem Recht auf Eigentum (Art. 17 I Satz 1 GR-Charta) entnommen werden. Grundsätzlich ist der Eigentumsbegriff in

---

33 Riedel 2010 (oben § 1 Fn. 34), Titel IV Solidarität, Vorbemerkungen Rn. 34.
34 CESCR, General Comment 19 – *the right to social security*, Rn. 44.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einem weiten (völkerrechtlichen) Sinn zu verstehen, ohne dass es darauf ankommt, ob ein Recht ausdrücklich in der nationalen Rechtsordnung als „Eigentum" namhaft gemacht ist.[35] Im Einklang mit der überzeugenden Rechtsprechung des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs sind indigene Gewohnheitsrechte unter den Eigentumsbegriff zu subsumieren.[36] Auch haben nationale Gerichte zu Recht Inhaberinnen und Inhabern traditioneller Landrechte einen eigentumsrechtlichen Schutz zugesprochen.[37]

Schließlich könnte das Verbot gewaltsamer Vertreibungen von Kleinproduzierenden zugleich auf das Recht auf Privat- und Familienleben sowie Wohnraum (Art. 7 GR-Charta) gestützt werden. Aus diesem in Art. 8 der EMRK verbürgten Recht hat der EGMR einen Schutzanspruch vor negativen Umwelteinwirkungen abgeleitet.[38] Diese Rechtsprechung ist bei der Interpretation von Art. 7 der GR-Charta zu berücksichtigen.[39] Demnach schützt das Recht auf Privat- und Familienleben sowie Wohnraum (Art. 7 GR-Charta) ebenfalls vor Umweltschäden, welche die persönliche Wohnstätte von Kleinproduzierenden verschmutzen und zugleich die Nahrungsproduktion beeinträchtigen können.

c. Recht auf ein ausreichendes Auskommen von Kleinproduzierenden

Darüber hinaus könnte aus der EU-Grundrechtecharta das Gebot abgeleitet werden, keine Maßnahmen zu veranlassen, die Kleinproduzierenden die Möglichkeit nehmen, ein ausreichendes Auskommen durch den Verkauf von Agrargütern zu erzielen.

Anders als im UN-Sozialpakt enthält die Grundrechtecharta zwar kein allgemeines Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, aus dem sich eine öffentliche Fürsorgepflicht gegenüber Bäuerinnen und Bauern ergeben könnte.[40] Allerdings könnte aus der Berufsfreiheit (Art. 15 GR-Charta) ein Abwehranspruch gegen staatliche Markteingriffe abgeleitet wer-

---

35 *Bernsdorff*, *N.* in: Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage 2010, Art. 17, Rn. 15.
36 Oben § 5 B II 2 (S. 193).
37 Oben § 5 B III 1 (S. 196ff.).
38 EGMR, Urt. v. 9.02.1998 – *Guerra u.a./Italien,* Appl. No. 14967/89, Rn. 57.
39 Strittig, siehe Bernsdorff 2010 (Fn. 35), Art. 7, Rn. 24a.
40 Oben § 5 C II (S. 213).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den, die es Kleinproduzierenden verunmöglicht, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Für eine solche Auslegung der Berufsfreiheit spricht zugleich das zentrale Bekenntnis zur Menschenwürde (Art. 1 GR-Charta). Die sozioökonomische Würde des Einzelnen ist verletzt, wenn diesem ohne Beteiligung und Entschädigung die Möglichkeit zur Selbstversorgung genommen wird.

III. Transnationale Unternehmen

Transnationale Unternehmen dominieren weite Teile des Nahrungssystems und beteiligen sich an großflächigen Landinvestitionen, die sich zu Lasten von lokalen Gemeinschaften auswirken.[41] Die Frage, ob Privatakteure an Menschenrechte gebunden sind, ist damit gerade mit Blick auf das Recht auf Nahrung von hoher Bedeutung. Nicht-staatliche Akteurinnen und Akteure wie transnationale Handelsunternehmen und Supermarktketten haben ganz erhebliche Einwirkungsmöglichkeiten: Sie bestimmen größtenteils über die Höhe der Abnahmepreise und kontrollieren oftmals die landwirtschaftlichen Input-Märkte (Saatgut, Dünger, Agrargifte).[42] Vor diesem Hintergrund betont der UN-Sozialausschuss die Verantwortung aller Mitglieder der Gesellschaft, insbesondere des privaten Unternehmenssektors, für die Verwirklichung und den Schutz des Rechts auf Nahrung einzustehen.[43]

1. Unmittelbare Bindung

Die unmittelbare Bindung (transnationaler) Unternehmen an die Menschenrechte wird von vielen aus formellen Gründen abgelehnt. Eine Bindung scheide aus, weil diese anders als Staaten keine Völkerrechtssubjekte seien.[44] Demgegenüber stehen rechtssoziologische Ansätze, die die Bindung an die Menschenrechte für Unternehmen annehmen, die über eine

---

41 Oben § 7 A II 1 (S. 237) und C I (S. 252ff.).

42 Vgl. *Cordes, K.* (2011): The Impact of Agribusiness Transnational Corporations on the Right to Food, in: dies./de Schutter (eds.), Accounting for Hunger, S. 27ff.

43 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 20.

44 Vgl. *Nowrot, K.* (2004): „Nun sag, wie hast du`s mit den Global Players?“. In: Die Friedens-Warte, S. 119 (123).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mit Staaten vergleichbare Machtfülle verfügen.[45] Systemtheoretisch inspirierte Ansätze begründen die Menschenrechtsbindung mit dem Gefährdungspotenzial, das von Funktionssystemen wie der Wirtschaft ausgeht und zu Verletzungen fundamentaler Rechte von Personen und Individuen führen kann.[46] Im UN-Menschenrechtsrat hat sich jedenfalls die Ansicht durchgesetzt, dass Unternehmen eine „responsibility to respect human rights" haben.[47]

Dass Unternehmen die Rechte ihrer Angestellten achten, fruchtbare Böden und Wasserressourcen schonen sowie das Leben, die Gesundheit und das Eigentum anderer nicht schädigen dürfen, ergibt sich in der Regel bereits aus dem einschlägigen arbeits-, umwelt- und deliktsrechtlichen Normen. Aus den Menschenrechten könnte darüber hinaus eine Achtungspflicht abgeleitet werden, die Unternehmen dazu verpflichtet, die Auswirkungen ihres Handelns für die Menschenrechte anderer in grenzüberschreitenden Konstellationen abzuschätzen und gegebenenfalls geeignete Abhilfemaßnahmen einzuleiten. Ein solches prozedurales Menschenrechtsverständnis, das auf die Lernfähigkeit von Unternehmen setzt, liegt den Leitprinzipien über Business and Human Rights (2011) zu Grunde, die John Ruggie im Auftrag des UN-Generalsekretärs verfasst hat.[48] Demnach haben Unternehmen die Menschenrechte anderer zu achten, was knapp zusammengefasst bedeutet, dass

> Business enterprises should act with due diligence to avoid infringing on the rights of others and to address adverse impacts with which they are involved.[49]

Ruggie spricht zwar allein von einer Sollpflicht (*should*) und betont, dass die Leitlinien keine neuen Rechtspflichten begründen.[50] Dies kann dahin-

---

45 Ebd, S. 140.

46 *Teubner, G* (2006): „Die anonyme Matrix: Zu Menschenrechtsverletzungen durch „private" transnationale Akteure". In: Der Staat 44, S. 161 (171); mit Blick auf das Recht auf Nahrung*, Kanalan, I* (2015): Die universelle Durchsetzung des Rechts auf Nahrung gegen transnationale Unternehmen; vgl. schon Ziegler 2006 (oben § 4 Fn. 127), Rn. 49.

47 HRC, Human rights and transnational corporations and other business enterprises, Resolution v. 15.07.2014, A/HRC/RES/26/22, Rn. 3.

48 *Ruggie, J.* (2011): Guiding Principles on Business: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, 21.03.2011, A/HRC/17/31, Part II: The corporate responsibility to respect human rights (S. 13ff.).

49 Ebd., Rn. 6.

50 Ebd., Rn. 14.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gehend verstanden werden, dass diese allein eine moralische Pflicht statuieren.[51] Anderseits enthalten die Leitlinien detaillierte Vorschriften, die verlangen, dass jedes Unternehmen die potenziell schädlichen Folgen des eigenen Handelns identifiziert[52] und erforderlichenfalls Gegenmaßnahmen einleitet.[53] Diese eindeutigen Handlungsgebote ermöglichen es, jedenfalls bei gravierenden Verstößen gegen die Sorgfaltspflicht Verletzungen zu identifizieren. Die Operabilität dieses Maßstabs soll später am Beispiel der Einkaufspolitik deutscher Supermarktketten im internationalen Bananenhandel aufgezeigt werden.[54]

2. Mittelbare Bindung

Eine mittelbare Bindung von transnational agierenden Unternehmen kann auf Grundlage der Schutzpflicht angenommen werden. Auch John Ruggie betont die grundsätzliche Pflicht jedes Staates, Menschenrechtsmissachtungen, die durch Unternehmen verursacht werden, zu verhindern, aufzuklären und zu sanktionieren.[55] Eine öffentliche Kontrolle unternehmerischen Handelns im Ausland hält Ruggie allerdings nach dem derzeitigen Stand des Völkerrechts nur für zulässig, nicht aber für menschenrechtlich geboten.[56]

Im Gegensatz dazu hat sich der UN-Sozialausschuss in seiner Kommentierung des Rechts auf Gesundheit (2000) frühzeitig für eine grenzüberschreitende Schutzpflicht der Vertragsparteien ausgesprochen, soweit diese in der Lage sind, das Verhalten Dritter zu beeinflussen:

> States parties have [...] to prevent third parties from violating the right in other countries, if they are able to influence these third parties by way of legal or political means, in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law.[57]

---

51 So etwa *Simons, P.* (2012): "International Law´s Invisible Hand and the Future of Corporate Accountability for Violations of Human Rights". In: Journal of International Human Rights and Environment 3.1, S. 15.

52 Ruggie 2011 (Fn. 48), Principle 17 (S. 16).

53 Ebd., Principle 19 (S. 18).

54 Unten § 9 D I (S. 311 ff.).

55 Ruggie 2011 (Fn. 48), Rn. 6.

56 Ebd., Rn. 15.

57 CESCR, General Comment 14 – *the right to health*, Rn. 39; CESCR, General Comment 19 – *the right to social security,* Rn. 54.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In seiner Kommentierung des Rechts auf Wasser (2000) nennt der Ausschuss erstmals ausdrücklich Unternehmen als Drittakteure, deren Menschenrechtsmissachtungen zu verhindern sind.[58]

In Anbetracht der im Zuge der Globalisierung gewachsenen Macht transnationaler Unternehmen ist dieser Ansatz überzeugend. Dogmatisch ist eine extraterritoriale Schutzpflicht aus der allgemeinen Kooperationspflicht (Art. 2 I IPwskR) abzuleiten.[59] Der Heimatstaat hat die Pflicht, auf vorhersehbare Risiken, die von einem Unternehmen mit Sitz im Inland für die Menschenrechte in Drittstaaten ausgehen, mit geeigneten Maßnahmen zu reagieren.[60]

B. Verletzungsmaßstäbe

In diesem Abschnitt sollen aufbauend auf den Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic Social Cultural Rights (ETO-Principles) Verletzungsmaßstäbe für die Annahme von Verstößen gegen die transnationale Achtungspflicht konkretisiert werden.

I. Direkte Beeinträchtigung

Eine Verletzung der extraterritorialen Achtungspflicht ist dann anzunehmen, wenn eine staatliche Handlung das Recht auf Nahrung im Ausland unmittelbar beeinträchtigt.[61] Solche direkten Eingriffe treten eher selten auf. Die Zerstörung von Lebensmittelvorräten während eines bewaffneten Konfliktes würde zugleich das humanitäre Völkerrecht verletzen.[62] Als weiteres Beispiel einer Verletzung der grenzüberschreitenden „duty to respect“ ist an Umweltverschmutzungen zu denken, die von einem staatseigenen Kraftwerk oder Industriebetrieb ausgehen und die natürliche Res-

58 CESCR, General Comment 15 – *the right to water*, Rn. 31.
59 Siehe ETO-Principles (Fn. 4), No. 23 – *obligation to protect*, siehe dazu Coomans 2011 (Fn. 1), S. 31.
60 Vgl. Narula 2006 (oben § 6 Fn. 1), S. 54ff.
61 Vgl. ETO-Principles (Fn. 4) No. 20 – *direct interference*.
62 Oben § 1 A IV (S. 39).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

source im Ausland, die dort zur Nahrungsgewinnung benötigt werden, verunreinigen.[63]

II. Indirekte Beeinträchtigung

Die grenzüberschreitende Achtungspflicht könnte außerdem das Unterlassen von indirekten Beeinträchtigungen verlangen.

1. Behinderung eines Drittstaates

Nach den ETO-Principles darf kein Völkerrechtssubjekt einen anderen Staat daran hindern, die wsk-Rechte zu schützen oder zu gewährleisten.[64] Eine Behinderung eines Drittstaates könnte mit Blick auf das Recht auf Nahrung beispielsweise vorliegen, wenn die Vergabe von Hilfskrediten an die Bedingung des Abbaus von Nahrungssicherheitsprogrammen geknüpft wird. So wurden „Entwicklungsländer" in den 1980er Jahren durch den Internationalen Währungsfonds und die Weltbank im Rahmen der Strukturanpassungspolitik dazu veranlasst, ihre Agrarmärkte zu deregulieren[65] und öffentliche Marktinstitutionen aufzulösen.[66] Jean Ziegler und sein Team haben etwa in ihrem Länderbericht zu Niger (2002) die erzwungene Auflösung des staatlichen Veterinäramts, die negative Folgen für die lokale Viehwirtschaft mit sich brachte, scharf kritisiert.[67]

2. Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen

Des Weiteren dürfen Staaten Menschenrechtsverletzungen, die durch Dritte begangen werden, nicht unterstützen.[68] Nach Jochen von Bernstorff

---

63 Vgl. Mit Blick auf das Recht auf Wasser, CESCR, General Comment 15 – *the right to water*, Rn. 21.

64 ETO-Principles (Fn. 4), No. 21a – *indirect interference***.**

65 Vgl. *de Schutter, O.* (2009c): International Trade in Agriculture and the Right to Food, S. 19.

66 Vgl. HLPE, *Social protection* 2012 (oben § 3 Fn. 38), Nr. 2.6 (S. 41ff.).

67 *Ziegler, J.* (2002): Mission to Niger. Report by the Special Rapporteur on the right to food, 23 January, E/CN.4/2002/58/Add.1, Rn. 64.

68 Vgl. ETO-Principles (Fn. 4), No. 21b – *indirect interference***.**

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

macht sich ein auswärtiger Staat einer Beihilfe zu einer Menschenrechtsverletzung schuldig, wenn dieser ein Unternehmen gezielt unterstützt und dessen auswärtiges Handeln zu vorhersehbaren Verstößen gegen fundamentale Rechte führt.[69] Als Beispiel wird die staatliche Gewährung einer Ausfuhrgewährleistung, die in Deutschland als „Hermesbürgschaft" bezeichnet wird, für ein Projekt genannt, das im Ausland zu Menschenrechtsverletzungen führt.[70] So könnte die Unterstützung eines Entwicklungsprojektes, das zur Vertreibung von Kleinproduzierenden führt, gegen das Recht auf Nahrung verstoßen.

III. Keine erhebliche Verschlechterung der Nahrungssicherheit in anderen Ländern

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob und inwieweit Völkerrechtssubjekte Handlungen unterlassen müssen, die allein die Gefahr bergen, Menschenrechtsverletzungen im Ausland zu verursachen. Nach den ETO-Principles sind alle vorhersehbaren Schädigungen zu unterlassen:

> States must desist from acts and omissions that create a real risk of nullifying or impairing the enjoyment of ESC rights extraterritorially. The responsibility of States is engaged where such nullification or impairment is a foreseeable result of their conduct.[71]

Dieses generelle Gebot könnte mit Blick auf das Recht auf Nahrung die Vermeidung von Handlungen verlangen, die erwartungsgemäß zu einer erheblichen Verschlechterung der Nahrungssicherheit in anderen Ländern beitragen. Denn die Dimensionen der „food security" (Verfügbarkeit, Zugang und Stabilität) bilden die strukturellen Voraussetzungen für den individuellen Genuss des Rechts auf Nahrung.[72] Der UN-Sozialausschuss nennt seinerseits das Gebot, keine „Nahrungsmittelembargos oder ähnliche Maßnahmen zu verhängen, die in anderen Ländern die Bedingungen für die Nahrungsmittelerzeugung beeinträchtigen und den Zugang zu Lebensmitteln gefährden."[73]

---

69 Vgl. *von Bernstorff, J.* (2011): „Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility". In: AVR 34, S. 57ff.
70 Ebd, S. 60.
71 ETO-Principles (Fn. 4), No. 13 – *obligation to avoid causing harm*.
72 Oben § 2 B II (S. 60ff.).
73 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 37.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Ambivalenz

Doch ist der Maßstab der Nahrungssicherheit präzise genug, um der transnationalen Achtungspflicht Konturen zu verleihen? Es handelt sich beim vierdimensionalen Konzept der „food security" um einen ambivalenten Begriff, der je nach räumlicher (global, national, lokal, individuell) und zeitlicher Perspektive (kurz-, mittel-, langfristig) zu unterschiedlichen Einschätzungen führen kann. So hebt z.B. die Weltbank in ihrem Leitbericht zu großflächigen Landgeschäften die positiven Folgen von Agrarinvestitionen in „Entwicklungsländern" hervor, die Innovationen im Agrarsektor des Anbaustaates befördern und Arbeitsplätze schaffen können.[74] Die Gewährleistung der „food security" ist für staatliche Investoren wie Saudi-Arabien, die sich von auswärtigen Landgeschäften günstige Agrarimporte versprechen, sogar das Leitmotiv.[75] Im Gegensatz dazu betonen soziale Bewegungen und NGOs die Beeinträchtigung der Nahrungssicherheit, die lokale Gemeinschaften durch großflächige Landgeschäfte erfahren, und sprechen sich für einen generellen Stopp aus.[76]

2. Fokus auf marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen

Aus Sicht des Rechts auf Nahrung kommt es primär darauf an, ob eine Maßnahme die Nahrungssicherheit auf Haushaltsebene verschlechtert. Neben diesem Fokus auf die „household food security" ist das Augenmerk speziell auf marginalisierte und unterprivilegierte Gruppen zu legen, die aktuell von Nahrungsunsicherheit bedroht sind. So verlangt de Schutter, dass menschenrechtliche Verträglichkeitsprüfungen vor großflächigen Landinvestitionen die Auswirkungen auf den Zugang zu produktiven Ressourcen für lokale Gemeinschaften, einschließlich betroffener Hirtinnen und Hirten sowie Wanderbäuerinnen und -bauern, ermitteln.[77] Vor dem

---

74 *Deininger, K. & Byerlee, D, et al.* (2011): Rising Global Interest in Farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?, S. 34 u. 38.

75 Vgl. HLPE, *Land tenure* 2011 (oben § 3 Fn. 82), Nr. 2.2.1.

76 International Land Coalition, Tirana Declaration. Securing Land Access for the Poor in Times of Intensified Natural Resources Competition, May 2011; World Social Forum, Dakar Appeal against the land grab, March 2012.

77 *De Schutter, O.* (2009d): Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge, A/HRC/13/33/Add.2, 28 December, Annex, principle 9 (b).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abschluss eines internationalen Handels- und Investitionsschutzabkommens sollen die Auswirkungen auf die Arbeitnehmerschaft in weniger effizienten Sektoren der Volkswirtschaft vorab untersucht werden.[78]

3. Beweisbarkeit

Gegen den Maßstab der erheblichen Gefährdung der Nahrungssicherheit in anderen Ländern könnte die mangelnde Beweisbarkeit kausaler Zusammenhänge angeführt werden. Die Komplexität der geschilderten Preis-, Markt- und Umweltkrise (§ 7) könnte es im Einzelfall unmöglich machen, einzelne Handlungen für eine Verschlechterung der „food security" in anderen Ländern verantwortlich zu zeichnen.

Andererseits nimmt das Wissen über die globale Dimension der Ernährungskrise stetig zu. Klägerinnen und Klägern sollte deshalb das Recht zugestanden werden, abträgliche Wirkungen staatlicher Handlungen auf die Nahrungssicherheit einzelner Haushalte durch wissenschaftliche Studien darzulegen. Dem angeklagten Völkerrechtssubjekt bliebe die Möglichkeit, diesen Vorwurf durch den Nachweis eines fachlichen Mangels der vorgelegten Studie oder durch Vorlage eigener wissenschaftlicher Ergebnisse zu widerlegen. Zudem könnten Gerichte und Menschenrechtsausschüsse im Zweifel international anerkannte Sachverständige heranziehen.

4. Analyse von Menschenrechtsauswirkungen

Schließlich sind Staaten, Internationale Organisationen und Einrichtungen als verpflichtet anzusehen, die Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf die weltweiten Menschenrechte selbst zu evaluieren. Die zunehmenden globalen Gefährdungslagen für die wsk-Rechte sprechen für die Annahme einer prozeduralen Pflicht jedes Völkerrechtssubjekts, die Auswirkungen seiner Handlungen mit transnationalen Bezügen für die Paktrechte der Bevölkerung in Drittstaaten abzuschätzen.

---

78 *De Schutter, O.* (2011c): Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements. A Report of the Special Rapporteur on the right to food A/HRC/19/59/Add.5, 19 December, S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das CESCR fordert ausdrücklich die Berücksichtigung von Menschenrechtsbelangen beim Abschluss internationaler Abkommen.[79] In seiner Stellungnahme zur Welthandelsorganisation (1999) wurde vor der Entscheidung über weitere Liberalisierungsschritte die Durchführung einer Menschenrechtsfolgeprüfung angemahnt.[80] Ein generelles transnationales Aufklärungsgebot ist in den ETO-Principles niedergelegt:

> States must conduct prior assessment, with public participation, of the risks and potential extraterritorial impacts of their laws, policies and practices on the enjoyment of economic, social and cultural rights.[81]

Die betroffenen Gruppen müssen angehört werden.[82] De Schutter fordert in seinem Abschlussbericht (2014) vorherige Folgenabschätzungen vor jeder politischen Grundsatzentscheidung im Bereich der Handels-, Investitions- und Entwicklungspolitik sowie der humanitären Hilfe.[83] Bereits im Dezember 2011 hat der damalige Special Rapporteur on the Right to Food Leitprinzipien über unabhängige, effektive und partizipative Menschenrechtsfolgeanalysen vorgelegt.[84] Diese sollen die Öffentlichkeit frühzeitig über die zu erwartenden Folgen staatlicher Entscheidungen für den Schutz und die Verwirklichung fundamentaler Rechte aufklären. Die Aufdeckung von Schwachstellen soll die Ergreifung vorbeugender Maßnahmen anregen, um identifizierte Gefährdungen zu entschärfen.[85]

Eine transnationale Beobachtungspflicht ist mit Blick auf das Recht, ohne Hunger zu leben, ausdrücklich im UN-Sozialpakt festgelegt. Die Vertragsstaaten sollen die Probleme der nahrungsimportierenden und nahrungsausführenden Länder in Betracht ziehen, um eine dem Bedarf entsprechende gerechte Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt zu erreichen (Art. 11 II b IPwskR). Aus dieser Sollbestimmung ist die prozedurale Pflicht abzuleiten, die Auswirkungen der eigenen Politik auf die Nah-

---

79 CESCR, General Comment 12 – *the right to food*, Rn. 36; CESCR, General Comment 14 – *the right to health*, Rn. 50.

80 CESCR, Statement to the Third Ministerial Conference of the World Trade Organization, 21. Sitzung, 26.11.1999, E/C.12/1999/9.

81 ETO-Principles (Fn. 4), No. 14 – *impact assessment and prevention.*

82 De Schutter/Eide/Khalfan/et al. 2012 (Fn. 20), Kommentar zu Prinzip 14, Rn. 3 (S. 1116).

83 De Schutter 2014 (oben § 2 Fn. 85), Annex, S. 25.

84 De Schutter 2011c (Fn. 78), Rn. 2.6 (S. 7).

85 Ebd., Rn. 3.2 (S. 8).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rungssicherheit anderer Länder vor relevanten Entscheidungen zu evaluieren.

C. Durchsetzbarkeit

Der bestehende Menschenrechtsdiskurs, der grenzüberschreitende Handlungen, die Nahrungsunsicherheit in anderen Ländern verursachen, als Verletzungen der extraterritorialen Schutzdimension brandmarkt, würde gestärkt, soweit abträgliche Folgen vor unabhängigen Spruchkörpern nachgewiesen und angemessene Vermeidungsschritte eingefordert werden könnten. In diesem Abschnitt wird deshalb gefragt, vor welchen juridischen Foren die extraterritoriale Dimension des Rechts auf Nahrung geltend gemacht werden kann.

I. Transnationale Unternehmen

Eine Initiative aus dem Jahr 2003, die die Einführung eines internationalen Berichtsverfahrens für transnationale Unternehmen auf Ebene der Vereinten Nationen bezweckte,[86] konnte sich bislang nicht durchsetzen. Eine Gruppe aus „Entwicklungsländern" hat kürzlich im Rahmen des UN-Menschenrechtsrates erneut eine Initiative gestartet und im Juli 2014 die Einrichtung einer intergouvermentalen Arbeitsgruppe erwirkt. Diese wurde beauftragt, einen Entwurf für ein verbindliches Rahmenwerk zu entwickeln, in dem die Menschenrechtsbindung transnational operierender Unternehmen festzuschreiben ist.[87]

Die Möglichkeit in den Vereinigten Staaten, wegen Menschenrechtsverletzungen wirtschaftlicher Akteure Klage zu erheben, sind durch eine Grundsatzentscheidung des Supreme Court erheblich eingeschränkt wor-

86 Commission in Human Rights Sub-Commission on the Protection of Human Rights, Norms on the Responsibility of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, 26 August 2003, E/CN.4/Sub. 2/2003/12/Rev. 2.

87 HRC, Resolution v. 14.07.2014, Human rights and transnational corporations and other business enterprises, A/HRC/RES/26/9, Rn. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den.[88] In Deutschland sind zivilrechtliche Haftungsklagen zwar denkbar, indes praktisch kaum möglich, weil nach dem Trennungsprinzip der Mutterkonzern grundsätzlich nicht für das Verhalten eines Tochterunternehmens haften soll.[89]

II. Verfahren gegen Staaten

Bislang haben Gerichte das Recht auf Nahrung nur mit Blick auf innerstaatliche Sachverhalte entfaltet. Grundsätzlich sollten nationale Gerichte die extraterritoriale Schutzdimension des Rechts auf Nahrung entweder aus einschlägigen Grundrechten oder völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen wie dem UN-Sozialpakt ableiten.

Zudem sollte Rechtsschutz nicht nur bei Fällen direkter und indirekter Beeinträchtigungen, sondern auch bei gravierenden Menschenrechtsgefährdungen gewährleistet werden. Eine Zugangshürde bildet in dieser Hinsicht die Zulässigkeitsvoraussetzung der Klagebefugnis, die meist von dem Nachweis einer unmittelbaren, gegenwärtigen Selbstbetroffenheit abhängig gemacht wird. Wie anhand der Fallstudien (§ 9 und § 10) zu vertiefen ist, könnten Gerichte in transnationalen Situationen die Einreichung wissenschaftlicher Studien und Falldokumentationen zulassen, um abträgliche Folgen einer Maßnahme für einzelne Personen im Ausland darzulegen.

1. Das Berichtsverfahren vor dem CESCR

Mit Blick auf Vertragsstaaten des IPwskR kann das Berichtsverfahren genutzt werden, um die Verletzung grenzüberschreitender Pflichten zu thematisieren. In zwei Fällen hat sich der UN-Sozialausschuss bereits mit der transnationalen Schutzdimension des Rechts auf Nahrung auseinandergesetzt.

---

88 Siehe *Cleveland, S. H.* (2013): "Commentary on Kiobel v. Royal Dutch Petroleum, The Kiobel Presumption and Extraterritoriality". In: 52 Columbia Journal of Transnational Law 8, S. 8ff.

89 Kritisch dazu *Saage-Maaß, M.* (2011): Arbeitsbedingungen in globalen Zulieferketten. Wie weit reicht die Verantwortung deutscher Unternehmen?, S. 11ff.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Im Berichtsverfahren gegenüber Deutschland zeigte sich das CESCR (2011) tief besorgt über die Auswirkungen der Agrar- und Handelspolitik, welche die Ausfuhr subventionierter Agrarerzeugnisse in „Entwicklungsländer" befördere und verwies auf das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich des Rechts auf Nahrung im Importstaat.[90] Das Komitee fordert den Vertragsstaat auf,

> to fully apply a human rights-based approach to its international trade and agriculture policies, including by reviewing the impact of subsidies in the enjoyment of economic, social and cultural rights in importing countries.[91]

Das Komitee reagierte damit auf einen „NGO-Schattenbericht", in dem die Förderung des Agrardumpings gerügt wurde.[92] Die Bundesregierung wies diesen Vorwurf zurück und erklärte sich für unzuständig.[93] Auf die Möglichkeit, Einfluss auf die Europäische Kommission zu nehmen, ging die Bundesregierung nicht ein.[94]

Im Staatenberichtsverfahren gegenüber Belgien warnte der UN-Sozialausschuss (2013) mit Blick auf das nationale Biokraftstoff-Fördergesetz, dass dieses großflächige Anbauprojekte in Drittstaaten anregen und damit negative Konsequenzen für lokale Bäuerinnen und Bauern haben könnte.[95] Das Thema war ebenfalls durch NGOs auf die Agenda gesetzt worden.[96] Das CESCR empfiehlt Belgien regelmäßige „human rights impact assessments" durchzuführen,

> in order to ensure that projects promoting agrofuels do not have a negative impact on the economic, social and cultural rights of local communities in third countries where Belgian firms working in this field operate.[97]

---

90 CESCR, Concluding Observations – *Germany*, 2011 (oben § 4 Fn. 40), Rn. 9.
91 Ebd.
92 Brot für die Welt, FIAN Deutschland, Gegenströmung, u.a. (2011): Extraterritorial State Obligations. Parallel report in response to the 5th Periodic Report of the Federal Republic of Germany.
93 Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Diana Golze (u.a.) v. 31.10.2012, BT-Drs. 17/11265, S. 22.
94 Zur Verantwortung der EU, unten § 9 C III 2 (S. 298).
95 CESCR, Concluding Observations – *Belgium*, 2013 (oben § 1 Fn. 81), Rn. 22.
96 FIAN (2013): Response to Committee members' questions related to FIAN Belgium's Statement on Belgium's fourth report to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.
97 CESCR, Concluding Observations – *Belgium*, 2013 (oben § 1 Fn. 81), Rn. 22.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Indes ermöglicht das Berichtsverfahren aufgrund seines weiten Zuschnitts (Umsetzungskontrolle sämtlicher Paktrechte innerhalb der letzten fünf Jahre) und der geringen Ausstattung des CESCR nur ansatzweise eine Sachverhaltsermittlung, die notwendig wäre, um mit Blick auf komplexe Sachverhalte detaillierte Handlungsempfehlungen auszusprechen.[98]

2. Das Individualbeschwerdeverfahren vor dem CESCR

Das Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss könnte einen geeigneten Mechanismus darstellen, um der transnationalen Schutzdimension zum Durchbruch zu verhelfen. Die Anwendbarkeit desselben ist auf Individuen oder Gruppen beschränkt, die der Hoheitsgewalt (jurisdiction) einer Vertragspartei unterliegen und eine Verletzung durch diesen Staat geltend machen:

> Communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals, under the jurisdiction of a State Party, claiming to be victims of a violation of any of the economic, social and cultural rights set forth in the Covenant by that State Party.[99]

Demnach müssen die Beschwerdeführenden darlegen, warum sie der „jurisdiction“ eines auswärtigen Staates unterliegen.[100] Das Merkmal der Hoheitsgewalt könnte in Anlehnung an die Rechtsprechung des EGMR davon abhängig gemacht werden, ob der Vertragsstaat eine effektive Kontrolle im Ausland ausübt. Überzeugender ist es, den Begriff der Hoheitsgewalt weiter zu verstehen und zugleich auf die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten und die Vorhersehbarkeit von Menschenrechtsverletzungen abzustellen.[101]

98 Vgl. Coomans 2011 (Fn. 1), S. 4.
99 Art. 2 Zusatzprotokoll (oben § 2 Fn. 23).
100 So *Courtis, C. & Sepúlveda, M.* (2009): “Are Extra-Territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?” In: Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter 27, S. 58.
101 Oben A I 2 (S. 264).

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

III. Europäischer Gerichtshof

Denkbar wäre es zudem, die Beachtung der extraterritorialen Schutzdimension des Rechts auf Nahrung vor dem Europäischen Gerichtshof geltend zu machen. Gerügt werden könnte ein Verstoß von Unionsorganen oder Mitgliedstaaten gegen die Unionsgrundrechte, denen eine extraterritoriale Dimension zuzusprechen ist.[102]

Soweit die Menschenrechtsverletzung auf einem Rechtsakt der Europäischen Union beruht, könnte eine Nichtigkeitsklage (Art. 263 AEUV) angestrebt werden. Diese könnte etwa gegen eine Durchführungsverordnung der Kommission, die Ausfuhrbeihilfen mit Blick auf sensible Agrarprodukte erlaubt, erhoben werden.[103] Eine solche Klage ist rechtzeitig, d.h. im Regelfall binnen zwei Monaten, zu erheben (Art. 263 IV AEUV). Natürliche und juristische Person sind nur klagebefugt, wenn sie von dem angegriffenen Rechtsakt unmittelbar und individuell betroffen sind (Art. 263 V AEUV). Falls eine Person nicht der individuelle Adressat eines Rechtsaktes ist, bejaht der EuGH die Klagebefugnis nur dann, soweit die klagende Partei durch besondere persönliche Eigenschaften oder Umstände in ähnlicher Weise wie ein Adressat individualisiert ist.[104] Diese restriktive Lesart ist problematisch, weil der Nachweis einer solchen Sonderstellung in transnationalen Konstellationen kaum möglich ist. Eine Nichtigkeitsklage könnte in diesem Fall allenfalls von einem privilegierten Klageberechtigten erhoben werden. Dazu gehören die Mitgliedstaaten oder das Europäische Parlament (Art. 263 II AEUV).

Darüber hinaus könnte die EU zur Ergreifung genereller Abhilfemaßnahmen oder zur Durchführung von Menschenrechtsanalysen im Wege einer Untätigkeitsklage (Art. 265 AEUV) verpflichtet werden. Individuen sind in dieser Konstellation kaum als klagebefugt anzusehen, weil sie nur einen Akt verlangen können, der an sie adressiert ist (Art. 265 III AEUV). Zu den privilegierten Klageberechtigten gehören ebenfalls die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament (Art. 265 I AEUV).

Möglich wäre zudem die Anstrengung eines Vorlageverfahrens (Art. 267 AEUV). Allerdings setzt dieses die Zulässigkeit einer Klage vor einem nationalen Gericht voraus, das die Frage der Grundrechtskonformi-

---

102 Oben A II 3 (S. 268).
103 Zur Schädlichkeit von Agrarexportsubventionenen, unten § 9 A (S. 287ff.).
104 Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 1.4.2004, Rs. C-263/02, Rn. 45.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tät einer mitgliedstaatlichen Handlung dem EuGH zur Beurteilung vorlegen könnte.

D. Einordnung

Grenzüberschreitende Achtungs- und Schutzpflicht

Das Recht auf Nahrung verpflichtet Staaten und Internationale Organisationen, das Recht auf Nahrung in anderen Ländern zu achten und zu schützen. Wäre es den Vertragsstaaten erlaubt, die wsk-Rechte im Ausland zu beeinträchtigen, stünde dies im Widerspruch zu der ausdrücklich niedergelegten Kooperationspflicht (Art. 2 I IPwskR). Alle Völkerrechtssubjekte dürfen den Genuss des „right to food" in Drittstaat weder direkt noch indirekt beeinträchtigen. Zudem müssen sie Maßnahmen unterlassen, die die Nahrungssicherheit in anderen Ländern erheblich gefährden.

In formeller Hinsicht sind Staaten und Internationale Organisationen verpflichtet, vor der Durchführung relevanter Entscheidungen im Bereich der Agrar- und Außenwirtschaftspolitik eine Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Das Gebot, die potenziellen Folgen des eigenen Handelns für die Menschenrechte anderer zu evaluieren, bildet zugleich den Kernbestandteil der Achtungspflicht, der transnational agierenden Unternehmen genügen müssen.

Durchsetzbarkeit

Klagestrategien zur Durchsetzung der transnationalen Schutzdimension müssen noch erprobt werden. Denkbar erscheint es das Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss für Beschwerden zu nutzen, um die Verletzung grenzüberschreitender Achtungs- und Schutzpflichten zu rügen. Im Rahmen des Berichtsverfahrens vor dem CESCR ist es NGOs im Wege von „Schattenberichten" gelungen, die Verbindlichkeit extraterritorialer Staatenpflichten auf die Agenda zu setzen. Diese Sachverhalte betrafen den Vorwurf des Agrardumpings und der expansiven Förderung von Biokraftstoffen, die soziale Rechte von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Drittstaaten beeinträchtigen. Diese beiden Anwendungsfälle sollen in den folgenden Fallstudien näher untersucht werden.

https://doi.org/10.5771/9783845273945-262, am 12.10.2024, 04:30:06
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb