

<b>A. Einleitung und Zielführung.....</b>	<b>2</b>
<b>B. Aktuelle Rechtslage: Extraterritoriale Verpflichtungen aus der ILO 169 de lege lata.....</b>	<b>2</b>
I. Rechtswirkungen der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens Nr. 169 in Deutschland.....	2
II. Räumliche Anwendungsbereich der ILO-Übereinkommen Nr. 169.....	3
III. Aufsichts- und Kontrollpraxis der ILO im Hinblick auf den räumlichen Anwendungsbereich.....	4
1. Staatenberichterstattung.....	4
2. Beschwerde- und Klageverfahren.....	5
3. Gesamtauswertung der Praxis.....	6
IV. Ergebnis de lege lata.....	6
<b>C. Das Lieferkettensorgfaltspflichtgesetz: Indiz für die Anerkennung extraterritorialer Verantwortung...6</b>	<b>6</b>
I. Entstehungskontext und Zielsetzung des LkSG.....	6
II. Regelungsinhalt und extraterritoriale Wirkung.....	7
III. Durchsetzungsmechanismen.....	7
IV. Einordnung als Indiz funktionaler Schutzverantwortung.....	7
<b>D. Dynamische Fortentwicklung extraterritorialer Schutzpflichten de lege ferenda.....</b>	<b>8</b>
I. Ausgangspunkt: Fragestellung und Regelungsanlass.....	8
II. Jurisdiktionsverständnis im internationalen Menschenrechtsschutz.....	9
1. Völkerrechtlich anerkannte Jurisdiktionsmodelle.....	9
2. Entwicklung eines funktionalen Jurisdiktionsmodells.....	11
a) Wirkungsbezogenes Jurisdiktionsverständnis im Klima- und Umweltvölkerrecht.....	11
b) Übertragung auf den Menschenrechtsschutz.....	12
3. Möglicher Kriterienkatalog für das Begründen extraterritorialer Verantwortung.....	13
a) Kausalzusammenhang und effektive Kontrolle über das staatliche Verhalten.....	14
b) Vorhersehbarkeit der Beeinträchtigung.....	14
c) Erheblichkeitsschwelle.....	14
d) Fazit.....	15
II. Inhalt extraterritorialer menschenrechtlicher Schutzpflichten.....	15
1. Extraterritoriale Schutzpflichten aus dem UN-Sozialpakt.....	15
a) Achtungspflicht.....	16
b) Schutzpflicht.....	17
c) Gewährleistungspflicht.....	17
2. Konkretisierung mit Auslegungs- und Interpretationshilfen.....	17
a) Das ILO-Übereinkommen Nr. 169.....	18
b) UNDRIP.....	18
c) FPIC, verankert in UNDRIP und ILO 169.....	18
3. Maßstab für den Inhalt extraterritorialer Schutzpflichten.....	19
III. Ergebnis de lege ferenda.....	20
<b>E. Positivbeispiele zur praktischen Umsetzung menschenrechtlicher Schutzpflichten.....</b>	<b>20</b>
1. Positive Auswirkungen des Lieferkettengesetzes in Costa Rica und Ecuador.....	21
2. Umsetzung von FPIC im Rohstoffsektor in Kanada.....	21
<b>F. Gesamtfazit.....</b>	<b>23</b>
<b>G. Handlungsempfehlungen.....</b>	<b>23</b>

## **A. Einleitung und Zielführung**

Indigene Völker sind in besonderem Maße von Klimaschutz-, Umwelt- und Entwicklungsmaßnahmen betroffen. Projekte wie der Ausbau erneuerbarer Energien, die Ausweisung von Naturschutzgebieten, Rohstoffgewinnung oder CO<sub>2</sub>-Kompensationsmaßnahmen greifen häufig in Landnutzungsrechte, Lebensweisen und Entscheidungsstrukturen indigener Gemeinschaften ein. Nicht selten erfolgen solche Maßnahmen ohne eine freie, vorherige und informierte Konsultation oder Zustimmung (FPIC) der betroffenen Gemeinschaften.<sup>1</sup> Diese Menschenrechtsverletzungen erfolgen auch im Kontext von Klimaschutzprojekten, die durch Staaten im Globalen Norden finanziert oder unterstützt werden. Deutschland ist daran unter anderem durch Entwicklungszusammenarbeit, Förderprogramme und im Inland ansässige Unternehmen in globalen Lieferketten beteiligt.<sup>2</sup> Auf völkerrechtlicher Ebene stellt das ILO-Übereinkommen Nr. 169 einen zentralen Schutzstandard für die Rechte indigener Völker dar. Deutschland hat es im Jahr 2021 ratifiziert, es ist seit 2022 innerstaatlich in Kraft. Es verpflichtet Staaten zur Achtung, zum Schutz und zur Sicherung wirksamer Beteiligung indigener Völker an sie betreffenden Entscheidungen. Eine ausdrückliche Regelung zur extraterritorialen Anwendung enthält es jedoch nicht, sodass unklar bleibt, ob sich daraus extraterritoriale Schutzpflichten Deutschlands ergeben.

Dieses Gutachten untersucht, ob und in welchem Umfang Deutschland aus dem ILO-Übereinkommen Nr. 169 verpflichtet ist, die Rechte indigener und in Stämmen lebender Völker auch extraterritorial zu schützen. Zunächst wird de lege lata geprüft, ob sich solche Schutzpflichten aus dem Übereinkommen ableiten lassen. Anschließend wird de lege ferenda geprüft, ob sich aus dem internationalen Menschenrechtsschutz Argumente für eine Weiterentwicklung extraterritorialer Schutzpflichten ergeben. Maßgeblich sind insbes. der Jurisdiktionsbegriff im Menschenrechtsschutz, der UN-Sozialpakt sowie weitere völkerrechtliche Normen als Auslegungshilfen für Inhalt und Reichweite staatlicher Schutzpflichten. Abschließend werden ausgewählte Beispiele staatlicher Praxis herangezogen, um mögliche Ausgestaltungen extraterritorialer Schutzpflichten aufzuzeigen, bevor eine zusammenfassende Bewertung und Handlungsempfehlungen erfolgen.

## **B. Aktuelle Rechtslage: Extraterritoriale Verpflichtungen aus der ILO 169 de lege lata**

Zu prüfen ist zunächst, ob sich aus dem ILO-Übereinkommen Nr. 169 nach geltender Rechtslage extraterritoriale Schutzpflichten Deutschlands ergeben. Hierzu sind die innerstaatlichen Rechtswirkungen der Ratifikation, der räumliche Anwendungsbereich des Übereinkommens sowie die Aufsichts- und Kontrollpraxis der ILO zu untersuchen.

### **I. Rechtswirkungen der Ratifizierung des ILO-Übereinkommens Nr. 169 in Deutschland**

Das ILO-Übereinkommen Nr. 169 ist ein völkerrechtlicher Vertrag i.S.v. Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG. Deutschland hat das Übereinkommen am 15. April 2021 ratifiziert und ist damit völkerrechtlich an die darin enthaltenen

---

<sup>1</sup> UN Department of Economic and Social Affairs, State of the World's Indigenous Peoples, Volume VI, Climate Crisis, April 2025, S. 68, <<https://desapublications.un.org/publications/state-worlds-indigenous-peoples-volume-vi-climate-crisis>>.

<sup>2</sup> Knox, John H., 'Dismantling the Fortress: Reforming International Conservation' (SSRN, September 2024), <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4919230](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4919230)>.

Verpflichtungen gebunden.<sup>3</sup> Durch das Zustimmungsgesetz wurde es in innerstaatliches Recht transformiert und gilt als einfaches Bundesgesetz.<sup>4</sup> Es ist somit Teil der nationalen Rechtsordnung und für staatliche Organe nach Art. 20 Abs. 3 GG (Rechtsstaatsprinzip) verbindlich.<sup>5</sup> Eine unmittelbare Anwendbarkeit einzelner Normen setzt voraus, dass diese hinreichend bestimmt sind und keiner weiteren gesetzgeberischen Konkretisierung bedürfen (sog. self-executing norms): Maßgeblich ist, ob sie ohne weitere gesetzliche Konkretisierung Verwaltungsbehörden und Gerichten als taugliche Entscheidungsgrundlage dienen können.<sup>6</sup>

## **II. Räumliche Anwendungsbereich der ILO-Übereinkommen Nr. 169**

Das ILO-Übereinkommen Nr. 169 ist als ratifizierter völkerrechtlicher Vertrag Teil der deutschen Rechtsordnung und entfaltet verbindliche Wirkung. Die einzelnen Bestimmungen des Übereinkommens enthalten hinreichend bestimmte Handlungspflichten, etwa Konsultationspflichten (Art. 6 Abs. 1), Schutzpflichten (Art. 13 Abs. 1) und Beteiligungsrechte (Art. 7 Abs. 1), die keiner weiteren gesetzlichen Konkretisierung bedürfen. Ob einzelne Normen als "self-executing norms" anzusehen sind, ist für den räumlichen Anwendungsbereich jedoch nicht entscheidend. Da sich im deutschen Staatsgebiet keine indigenen oder in Stämmen lebenden Völker im Sinne des Übereinkommens befinden, stellt sich die Frage ihrer Anwendbarkeit nicht in territorialer, sondern in extraterritorialer Hinsicht. Zu klären ist daher, ob das Übereinkommen Verpflichtungen auch für Sachverhalte außerhalb des deutschen Staatsgebiets begründet. Dies ist anhand von Wortlaut, Zweck und Systematik des Übereinkommens zu prüfen.

Der Wortlaut enthält keine Anhaltspunkte für eine extraterritoriale Schutzwirkung. Bereits Art. 1 Abs. 1 lit. a) stellt auf indigene und in Stämmen lebende Völker „in unabhängigen Ländern“ ab und verortet sie innerhalb der nationalen Gemeinschaft eines Staates. Art. 1 Abs. 1 lit. b) knüpft zusätzlich an ihre historische Ansässigkeit im Gebiet des heutigen Staates an („zur Zeit der Eroberung oder Kolonisierung oder der Festlegung der gegenwärtigen Staatsgrenzen“). Ein Bezug auf außerhalb des Staatsgebiets lebende indigene Völker fehlt. Auch die weiteren Vorschriften setzen durchgehend staatliche Hoheitsgewalt voraus. So beziehen sich die in Art. 2 normierten Schutzmaßnahmen ebenso wie die Konsultationspflichten in Art. 6 auf gesetzgeberische und administrative Maßnahmen des Staates im eigenen Zuständigkeitsbereich. Eine extraterritoriale Gesetzgebung oder Verwaltung wird weder vorausgesetzt noch geregelt. Art. 7 verweist ausdrücklich auf nationale und regionale Entwicklungsplanung.

Die territorial Konzeption zeigt sich auch in folgenden Bestimmungen des Übereinkommens: Art. 13 spricht von dem Land, das von den Völkern „besiedelt oder anderweitig genutzt“ wird und dessen für die betroffenen Völker besondere Bedeutung die Regierungen bei der Durchführung des Übereinkommens achten sollen. Art. 15 setzt voraus, dass die Völker das Recht haben, sich an Nutzung, Bewirtschaftung und Erhaltung der natürlichen Ressourcen ihres Landes zu beteiligen. Wenn der Staat Eigentum oder Rechte an diesen Ressourcen

---

<sup>3</sup> Deutscher Bundestag, Online-Dienste, Bundestag ratifiziert Konvention zu Rechten indigener Völker, <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw15-de-rechte-indigener-voelker-830908>>; Jarass/Pieroth, GG für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl. 2024, Art. 59 GG, Rn. 8, 8a.

<sup>4</sup> Vgl. Graf von Kielmansegg, Sebastian, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlament, Ratifikation völkerrechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive, Studie, April 2018, S. 9 f.

<sup>5</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Nettesheim, GG, 108. EL August 2025, Art. 59 GG, Rn. 185, 186b; Graf von Kielmansegg, Sebastian, Europäisches Parlament, Ratifikation völkerrechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive, Studie, April 2018, S. 9 f.

<sup>6</sup> Ibid.

behält, muss er die entsprechenden Konsultationsverfahren festlegen oder aufrechterhalten und ggf. Schadensersatz leisten. Art. 16 regelt Umsiedlungen, Rückkehrrechte und Entschädigung: Dabei darf eine ausnahmsweise notwendige Umsiedlung unter strengen Voraussetzungen und “nur nach Anwendung geeigneter, durch die innerstaatliche Gesetzgebung festgelegter Verfahren” durchgeführt werden.

All dies sind Sachverhalte, die staatliche Zuständigkeiten voraussetzen, die regelmäßig nur im eigenen Staatsgebiet bestehen. Die Vorschriften des Übereinkommens können nicht auf indigene Völker außerhalb des Staatsgebiets angewendet werden, da der Vertragsstaat dort weder Eigentum, Hoheitsgewalt noch Verwaltungszuständigkeit besitzt.

Auch Telos und Entstehungsgeschichte sprechen gegen eine extraterritoriale Auslegung. Das Übereinkommen dient dem Schutz indigener und in Stämmen lebender Völker im Rahmen der Staaten, in denen sie leben, und soll ihre Rechte sowie kulturelle Identität innerhalb bestehender staatlicher Strukturen sichern. Dadurch wird der historischen Marginalisierung und Assimilierung dieser Völker entgegengewirkt. Es konkretisiert die Verantwortung des jeweiligen Staates gegenüber den in seinem Staatsgebiet lebenden indigenen Gemeinschaften. Dies kommt bereits in der Präambel zum Ausdruck, die ausdrücklich auf die Situation indigener Völker „in den Staaten, in denen sie leben“, abstellt und die Verpflichtung der Staaten betont, innerhalb ihrer nationalen Rechtsordnung geeignete Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Art. 34 unterstreicht zudem, dass die Umsetzung “der jeweiligen nationalen Situation Rechnung tragen“ muss. Dies bezieht sich erkennbar auf die konkrete Situation im Staatsgebiet, nicht auf extraterritorial liegende Sachverhalte.

Die Systematik des ILO-Übereinkommen Nr. 169 bestätigt dieses territoriale Verständnis. Art. 32 enthält eine ausdrückliche und abschließende Sonderregelung für grenzüberschreitende Kontakte indigener Völker, etwa bei geteilten Siedlungsgebieten. Dass derartige Konstellationen gesondert geregelt werden, spricht im Umkehrschluss dafür, dass die übrigen Bestimmungen nicht auf extraterritoriale Konstellationen angelegt sind.

Das Übereinkommen knüpft somit durchgehend an die staatliche Hoheitsgewalt des jeweiligen Vertragsstaates gegenüber den im eigenen Staatsgebiet lebenden indigenen Völkern an. Eine Erstreckung auf extraterritoriale Sachverhalte lässt sich daraus nicht ableiten. Auch wenn das Übereinkommen selbst keine Anhaltspunkte für eine extraterritoriale Anwendbarkeit enthält, ist ergänzend zu prüfen, ob die Aufsichts- und Kontrollpraxis der ILO zu einer weitergehenden Auslegung führt und Staaten ggf. auch für Auswirkungen ihres Handelns außerhalb des eigenen Staatsgebiets verantwortlich macht.

### **III. Aufsichts- und Kontrollpraxis der ILO im Hinblick auf den räumlichen Anwendungsbereich**

Die Einhaltung ratifizierter ILO-Übereinkommen wird durch verschiedene Mechanismen überwacht, insbes. durch die Staatenberichterstattung nach Art. 19 und Art. 22 ILO-Verfassung sowie durch Beschwerde- und Klageverfahren nach Art. 24 und Art. 26 ILO-Verfassung.

#### **1. Staatenberichterstattung**

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, regelmäßig über die Umsetzung ratifizierter Übereinkommen zu berichten

(Art. 19 Abs. 5 lit. c, Art. 22 ILO Verfassung).<sup>7</sup> Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) prüft diese Berichte: er bewertet die innerstaatliche Umsetzung und entwickelt hierzu eine überwiegend auf die innerstaatliche Durchführung ausgerichtete Auslegungspraxis.<sup>8</sup> Im Hinblick auf Deutschland nahm der CEACR in einer direkten Anfrage aus dem Jahr 2023 zur Kenntnis, dass die Bundesregierung die praktische Relevanz des ILO-Übereinkommens Nr. 169 mangels indigener Bevölkerungsgruppen im Inland auf die Stärkung menschenrechtlicher, klima- und entwicklungspolitischer Zielsetzungen reduziert („Solidaritätsratifikation“). Der CEACR würdigte die Ratifikation, ohne zu prüfen, ob und in welcher Weise Deutschland extraterritoriale Auswirkungen staatlichen Handelns auf indigene Völker adressiert und hat keine verbindliche Linie zur extraterritorialen Anwendbarkeit gezogen.<sup>9</sup> Die Staatenberichterstattung zeigt damit keine Anhaltspunkte für eine Einbeziehung extraterritorialer Sachverhalte. Die Aufsichtspraxis bleibt auf die innerstaatliche Umsetzung beschränkt.

## **2. Beschwerde- und Klageverfahren**

Neben der staatlichen Berichterstattung gibt es zudem das Beschwerdeverfahren (Art. 24, 25 ILO Verfassung) und das Klageverfahren (Art. 26 i.V.m. Art. 27-34 ILO Verfassung).<sup>10</sup>

Beschwerden können von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberverbänden erhoben werden, um auf Missstände aufmerksam zu machen und Druck auf die deutsche Regierung auszuüben. Dies setzt jedoch gem. Art. 2 lit. f) der Verfahrensordnung für die Prüfung von Beschwerden voraus, dass die effektive Durchführung des Übereinkommens im „Hoheitsgebiet“ des betroffenen Staates nicht gewährleistet ist.<sup>11</sup> Die bisherige Praxis bei Beschwerden bezüglich der Durchführung des ILO-Übereinkommens Nr. 169 zeigt, dass in allen 25 Fällen ausschließlich Umsetzungsdefizite innerhalb des Staatsgebiets geprüft wurden. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass das Kriterium des „Hoheitsgebietes“ sich nach dem staatlichen Territorium bestimmt. Auch in Fällen grenzübergreifend lebender indigener Gemeinschaften blieb der Prüfungsmaßstab territorial begrenzt.<sup>12</sup> Das Klageverfahren ist ein formalisiertes, stärkeres Verfahren, das über die bloße Veröffentlichung einer Beschwerde hinausgeht: Es steht jedem ILO-Mitglied offen (Art. 26 ILO Verfassung) und es sind auch rechtliche Schritte bis hin zu IGH-Empfehlungen möglich (Art. 29-34 ILO Verfassung).<sup>13</sup> Es gibt keine Verfahrensregeln für die Prüfung durch den Untersuchungsausschuss.<sup>14</sup> Das Verfahren ist dadurch flexibel, aber auch wenig vorhersehbar. Im Klageverfahren gem. Art. 26 ff. ILO Verfassung gab es noch keine Klagen bezüglich der Durchführung des ILO-Übereinkommens Nr. 169. Die bisherige Praxis der ILO bei Beschwerdeverfahren lässt allerdings keine Anhaltspunkte dafür erkennen, dass extraterritoriale Verletzungen

---

<sup>7</sup> ILO Verfassung Normtext Art. 19 Abs. 5 lit. c), Art. 22.

<sup>8</sup> Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (2022), S. 6 f., Handbuch der Verfahren betreffend internationale Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen (2019), S. 37 f., ILO Webseite, Normenkontrolle, <<https://www.ilo.org/de/normenkontrolle>>.

<sup>9</sup> Direct Request (CEACR) - adopted 2023, published 112nd ILC session (2024) Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) - Germany (Ratification: 2021), <[https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:4379127:NO](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:4379127:NO)>, <<https://www.ilo.org/resource/news/germany-ratifies-ilo-convention-1989-no-169-strong-expression-solidarity>>.

<sup>10</sup> ILO Webseite, Normenkontrolle, <<https://www.ilo.org/de/normenkontrolle>>.

<sup>11</sup> Handbuch der Verfahren betreffend internationale Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen (2019), S. 50.

<sup>12</sup> Normlex Datenbank ILO Beschwerdeverfahren nach Art. 24 ILO Verfassung, <[https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_en/f?p=1000:50010:::50010:P50010\\_ARTICLE\\_NO:24](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:50010:::50010:P50010_ARTICLE_NO:24)>.

<sup>13</sup> ILO Handbuch der Verfahren betreffend internationale Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen (2019), S. 51.

<sup>14</sup> *Ibid.*, S. 52.

im Rahmen eines Klageverfahrens aufgegriffen werden würden.

Die Zurückhaltung der ILO-Organen gegenüber extraterritorialen Sachverhalten bei dem ILO-Übereinkommen Nr. 169 kann dadurch erklärt werden, dass die Aufsichtspraxis an die im Übereinkommen selbst angelegte, territorial verstandene Durchführungspflicht der Vertragsstaaten anknüpft. Eine Fortentwicklung des Übereinkommens hin zu einem Instrument extraterritorialer Verantwortlichkeit hat in der bisherigen Praxis der ILO bisher nicht stattgefunden.

### **3. Gesamtauswertung der Praxis**

Die Aufsichts- und Kontrollpraxis der ILO zeigt damit ein einheitliches territoriales Verständnis des ILO-Übereinkommens Nr. 169. Weder in der Staatenberichterstattung, noch in Beschwerde- oder Klageverfahren werden extraterritoriale Konstellationen als Prüfungsmaßstab herangezogen.

### **IV. Ergebnis de lege lata**

Das ILO-Übereinkommen Nr. 169 begründet nach geltender Rechtslage keine extraterritorial durchsetzbaren Schutzpflichten Deutschlands. Es ist seinem Inhalt nach strikt territorial konzipiert und setzt staatliche Hoheitsgewalt im jeweiligen Staatsgebiet voraus. Diese Auslegung wird durch die ILO-Praxis bestätigt. Die im Übereinkommen enthaltenen Verpflichtungen gelten zwar innerstaatlich verbindlich fort, entfalten jedoch außerhalb des Staatsgebiets keine unmittelbare Durchsetzungskraft.

Dadurch können die Normen des Übereinkommens außerhalb ihres Anwendungsbereichs lediglich mittelbar als Auslegungshilfe herangezogen werden.<sup>15</sup> Eine eigenständige Verpflichtung Deutschlands, Unternehmen extraterritorial zur Einhaltung entsprechender Standards anzuhalten, folgt daraus beispielsweise nicht. Unabhängig hiervon können entsprechende Pflichten jedoch vom nationalen Gesetzgeber begründet werden, etwa durch das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG).<sup>16</sup>

## **C. Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: Indiz für die Anerkennung extraterritorialer Verantwortung**

### **I. Entstehungskontext und Zielsetzung des LkSG**

Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) dient der Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs). Nachdem der Nationale Aktionsplan (NAP) auf freiwillige Selbstverpflichtung setzte und nur begrenzte Wirkung entfaltete, wurde mit dem LkSG ein verbindlicher Rechtsrahmen geschaffen. Ziel ist es, Unternehmen zur Achtung menschenrechtlicher Standards entlang globaler Lieferketten zu verpflichten.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Dürig/Herzog/Scholz/Nettesheim, 108. EL August 2025, GG Art. 59 Rn. 181 f.; Graf von Kielmansegg, Sebastian, Europäisches Parlament, Ratifikation völkerrechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive, Studie, April 2018, S. 9 f.

<sup>16</sup> Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Mögliche Folgen für Deutschland bei einer Ratifikation des ILO-Übereinkommens 169 zum Schutz der indigenen Völker, Ausarbeitung WD 2-3000-098/20, S. 6.

<sup>17</sup> Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und EU-Lieferkettenrichtlinie, WD 2 - 3000 - 045/25, WD 5 - 3000 - 072/25, EU 6 - 3000 - 045/2, 2025, S. 4, <<https://www.bundestag.de/resource/blob/1118088/WD-5-072-25-WD-2-045-25-EU-6-045-25.pdf>>.

## **II Regelungsinhalt und extraterritoriale Wirkung**

Das LkSG trat am 01.01.2023 in Kraft und verpflichtet Unternehmen, ein Risikomanagement einzurichten, Risikoanalysen durchzuführen sowie Präventions- und Abhilfemaßnahmen zu ergreifen (§§ 4–7 LkSG). Ergänzend sind Beschwerdemechanismen vorzuhalten (§§ 8, 9 LkSG).<sup>18</sup> Die Pflichten sind gestuft und beziehen sich auch auf mittelbare Zulieferer. Ein menschenrechtliches Risiko i.S.d. LkSG besteht, wenn aufgrund tatsächlicher Umstände mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Verstoß gegen eines der im Gesetz aufgelisteten Verbote droht.<sup>19</sup>

Das LkSG gilt nicht nur innerstaatlich, sondern knüpft über das staatliche Hoheitsgebiet hinaus an Risiken an, die typischerweise in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten entstehen. Es verfolgt ausdrücklich das Ziel, die internationale Menschenrechtslage zu verbessern, indem es für bestimmte Unternehmen Anforderungen an ein verantwortliches Management von Lieferketten festlegt.<sup>20</sup> Dies zeigt, dass der deutsche Staat menschenrechtliche Schutzverantwortung nicht ausschließlich territorial versteht, sondern negative extraterritoriale Effekte wirtschaftlicher Tätigkeit als regelungsbedürftig einordnet. Ausgangspunkt ist dabei die besondere internationale Verflechtung der deutschen Wirtschaft: Die Präsenz deutscher Unternehmen auf globalen Beschaffungs- und Absatzmärkten geht mit einer entsprechenden Verantwortung einher, die zugleich aber Risiken begründet, die auf Intransparenz und der begrenzten Durchsetzbarkeit international anerkannter Menschenrechtsstandards in Lieferketten beruhen.<sup>21</sup>

## **III. Durchsetzungsmechanismen**

Die Durchsetzung erfolgt primär verwaltungsrechtlich durch behördliche Kontrolle und Sanktionen (§§ 13 I, II LkSG). Eine eigenständige zivilrechtliche Haftung begründet das Gesetz nicht.<sup>22</sup> Bei Nichterfüllung können Zwangsgelder von bis zu 50.000 EUR verhängt werden.

Neben der behördlichen Kontrolle können Beschwerden bei Gefährdung oder Verletzung der in § 2 Abs. 2–4 LkSG geschützten Rechtsgüter eingereicht werden, wobei weder eine substantiierte Darlegung noch ein bereits eingetretener Schaden erforderlich ist (§ 8 Abs. 1 LkSG). Das Verfahren ist so auszugestalten, dass auch Hinweise auf Risiken oder Verstöße bei mittelbaren Zulieferern berücksichtigt werden können (§ 9 Abs. 1 LkSG). Zudem verlangt das Gesetz nach § 8 Abs. 2 und 4 LkSG eine transparente Verfahrensordnung sowie die Information der Hinweisgeber über den Fortgang des Verfahrens.<sup>23</sup>

## **IV. Einordnung als Indiz funktionaler Schutzverantwortung**

Das LkSG zeigt, dass der deutsche Gesetzgeber menschenrechtliche Schutzverantwortung funktional über Staatsgrenzen hinaus wahrnimmt. Die extraterritoriale Wirkung des Gesetzes ergibt sich daraus, dass

---

<sup>18</sup> *Zimmer, Reingard*, Die Umsetzung und Weiterentwicklung des LkSG, Schriftenreihe des Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht Band 56, 2025, S. 44-51.

<sup>19</sup> *Ibd.*, S. 1498.

<sup>20</sup> *Jahn, Ralf*, Das Lieferkettengesetz und seine Bedeutung für die deutsche Wirtschaft, in *Hilpold/Perathoner*, (Hrsg.), Völkerrecht – Europarecht – Deutsches Recht, Band II, 2023, S. 665–668.

<sup>21</sup> *Ibd.*, S. 667 f.

<sup>22</sup> *Ibd.*, S. 1502.

<sup>23</sup> *Zimmer, Reingard*, Die Umsetzung und Weiterentwicklung des LkSG, Schriftenreihe des Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht Band 56, 2025, S. 19 f., S. 45 ff.

Unternehmen verpflichtet werden, vorhersehbare menschenrechtliche Risiken entlang globaler Lieferketten zu identifizieren und zu adressieren, ohne dass der deutsche Staat selbst im Ausland hoheitlich tätig wird. Die Schutzverantwortung wird damit funktional über die Steuerung wirtschaftlicher Tätigkeit wahrgenommen.

Auch wenn sich aus der ILO-Konvention Nr. 169 *de lege lata* keine unmittelbar vollzugsfähigen extraterritorialen Pflichten Deutschlands ableiten lassen, zeigt das LkSG, dass Deutschland menschenrechtliche Risiken aus Auslandstätigkeiten und Lieferketten faktisch als eigene Regelungsaufgabe sieht und eine menschenrechtliche Verantwortung über Grenzen hinweg rechtlich anerkennt.

Diese Form der Regulierung ist rechtspolitisch umstritten: Es wird auf das Problem fortbestehender Rechtsunsicherheiten verwiesen, insbes. weil sich eine klare Bestimmung von Reichweite und Umfang der Sorgfaltspflichten nicht in jedem Punkt erkennen lässt und dadurch erhebliche Belastungen in der Umsetzung entstehen könnten.<sup>24</sup> Zugleich steht mit der Umsetzung der EU-Lieferkettenrichtlinie (CSDDD) eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens bevor, voraussichtlich durch Anpassungen am LkSG. Als Umsetzungszeitpunkt wird dort der 26. Juli 2028 genannt.<sup>25</sup> Für die effektive Umsetzung sind also klare Handlungsempfehlungen und Umsetzungsvorschläge nötig.

Es bleibt offen, nach welchen Maßstäben und Grenzen diese Verantwortung konkret auszugestalten ist, insbesondere im Hinblick auf besonders schutzbedürftige Gruppen wie indigene Völker (Art. 1 Abs. 2. ICESCR). Dies bildet einen zentralen Ansatzpunkt für eine Fortentwicklung extraterritorialer Schutzpflichten *de lege ferenda*.

## **D. Dynamische Fortentwicklung extraterritorialer Schutzpflichten de lege ferenda**

### **I. Ausgangspunkt: Fragestellung und Regelungsanlass**

Die vorangegangene Analyse zeigt, dass das ILO-Übereinkommen Nr. 169 *de lege lata* keine extraterritorialen Schutzpflichten Deutschlands begründet und staatliche Verantwortung grundsätzlich territorial gebunden ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich jedoch die Frage, ob diese territoriale Begrenzung in allen Konstellationen sachgerecht ist. Angesichts zunehmender grenzüberschreitender Wirkungen staatlichen Handelns, insbes. in der Entwicklungszusammenarbeit, Umwelt- und Klimapolitik sowie Wirtschaftsförderung, stellt sich jedoch die Frage, ob diese territoriale Begrenzung weiterhin sachgerecht ist. Rechtlich besteht insoweit ein Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Souveränität und dem universellen Anspruch des Menschenrechtsschutzes.<sup>26</sup>

Eine extraterritoriale Verantwortung Deutschlands lässt sich nicht unmittelbar aus dem Übereinkommen ableiten, könnte jedoch mittelbar aus allgemeinen Grundsätzen des internationalen Menschenrechtsschutzes folgen. In Betracht kommt dies insbesondere bei vorhersehbaren menschenrechtlichen Auswirkungen staatlichen Handelns im Ausland. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang das geltende Recht fortzuentwickeln ist, um staatliche Schutzpflichten stärker an tatsächliche Einfluss- und

---

<sup>24</sup> *Jahn, Ralf*, Das Lieferkettengesetz und seine Bedeutung für die deutsche Wirtschaft, S. 665 ff., 675.

<sup>25</sup> IHK Nord Westfalen Webseite, EU-Lieferkettenrichtlinie (CSDDD), Stand: 05.05.2025, <<https://www.ihk.de/nordwestfalen/international/lieferketten/die-eu-lieferkettenrichtlinie-kompakt-6112282>>.

<sup>26</sup> *Schmahl, Stefanie*, Universeller Menschenrechtsschutz, 2025, § 10, Rn. 15 (S. 271 f.).

Steuerungsmöglichkeiten zu knüpfen. Maßgeblich ist dabei, wie der Jurisdiktionsbegriff im Menschenrechtsschutz zu verstehen ist und welche völkerrechtlichen Anknüpfungspunkte für extraterritoriale Schutzpflichten bestehen.

## **II. Jurisdiktionsverständnis im internationalen Menschenrechtsschutz**

Menschenrechtsverträge unterscheiden sich strukturell von klassischen völkerrechtlichen Austauschverträgen.<sup>27</sup> Sie begründen objektive, gemeinwohlorientierte Verpflichtungen mit Schutzwirkung zugunsten von Individuen.<sup>28</sup> Auch das ILO-Übereinkommen Nr. 169 ist als solches Menschenrechtsübereinkommen einzuordnen, da es individuelle und kollektive Rechte begründet und die Vertragsstaaten zu aktiven Schutzmaßnahmen verpflichtet.<sup>29</sup>

Diese positiven Schutzpflichten stoßen in extraterritorialen Konstellationen jedoch an völkerrechtliche Grenzen. Maßnahmen auf fremdem Staatsgebiet ohne Zustimmung verstoßen gegen das Interventionsverbot (Art. 2 Nr. 7 UN-Charta) sowie gegen das Prinzip souveräner Gleichheit (Art. 2 Nr. 1 UN-Charta).<sup>30</sup> Extraterritoriale Verantwortung setzt daher voraus, dass ein Staat völkerrechtliche Jurisdiktion über den betreffenden Sachverhalt ausübt. Eine extraterritoriale Verantwortung Deutschlands setzt voraus, dass der Staat die völkerrechtliche Jurisdiktion (Hoheitsgewalt) über extraterritoriale Sachverhalte hat. Der Jurisdiktionsbegriff bildet damit den zentralen Anknüpfungspunkt für die Reichweite menschenrechtlicher Pflichten. Fraglich ist, unter welchen Voraussetzungen er über das Staatsgebiet hinaus erweitert werden kann.

### **1. Völkerrechtlich anerkannte Jurisdiktionsmodelle**

Grundsätzlich sind Staaten primär verpflichtet, Menschenrechte innerhalb ihres Territoriums zu gewährleisten.<sup>31</sup> Das völkergewohnheitsrechtliche Interventionsverbot untersagt hoheitliches Handeln auf fremdem Staatsgebiet ohne Zustimmung dieses Staates.<sup>32</sup> Entsprechend begründen Menschenrechtsverträge regelmäßig nur Pflichten gegenüber Personen, die der Jurisdiktion eines Staates unterstehen.<sup>33</sup>

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) hat dieses territoriale Verständnis jedoch in Ausnahmefällen erweitert. Danach kommt eine extraterritoriale Anwendung insbesondere in zwei Konstellationen in Betracht: Zum einen die Ausübung effektiver Kontrolle über ein Gebiet außerhalb

---

<sup>27</sup> *Ibd.*, § 10, Rn. 15 (S. 271 f.), Rn. 122 (S. 323).

<sup>28</sup> *Ibd.*, § 10, Rn. 15 (S. 271 f.).

<sup>29</sup> Wortlaut von Art. 3 Abs. 1, Art. 9 Abs. 1 ILO-Übereinkommen Nr. 169 und ableitbar aus der Präambel und den Bestimmungen des gesamten Übereinkommens, vgl. auch *Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention*, 1989 (No. 169), *Handbook for ILO Tripartite Constituents* (2013), S. 3; Art. 2 ILO-Übereinkommen Nr. 169 verpflichtet zur Ausarbeitung koordinierter Maßnahmen zum Schutz der Rechte im Übereinkommen, Art. 7 verpflichtet zur Gewähr von Konsultations- und Partizipationsrechten, *Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention*, 1989 (No. 169), *Handbook for ILO Tripartite Constituents* (2013), S. 11.

<sup>30</sup> *Schmahl, Stefanie*, *Universeller Menschenrechtsschutz* (2025), § 10, Rn. 73 (S. 301 f.), [ zum Prinzip der Nichteinmischung: *Epping in Ipsen, Knut*, *Völkerrecht*, 7. Aufl. 2019, § 7 Rn. 140 ], [ zum Prinzip der Gebietsausschließlichkeit: *Traudt, Dennis*, *Wie fördert die EU Menschenrechte in Drittstaaten?*, *Schriftenreihe des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes - Rechtswissenschaft*, Band 116 (2026), S. 90 ].

<sup>31</sup> *Askin, Elif*, *Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Zeitalter der Globalisierung*, *Reihe Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht* (2024), § 2 (S. 63)..

<sup>32</sup> *Herdegen, Matthias*, *Völkerrecht* (2022), § 23 Rn. 3

<sup>33</sup> *Askin, Elif*, *Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Zeitalter der Globalisierung*, *Reihe Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht* (2024), § 4 (S. 152 f.).

des eigenen Staatsgebiets („effective control over an area outside its national territory“), zum anderen die Ausübung von Autorität und Kontrolle über einzelne Personen durch staatliche Agenten („state agent authority and control“).<sup>34</sup>

Im Fall *Loizidou v. Turkey* hatte die Türkei die direkte militärische und administrative Kontrolle über Nordzypern und erfüllte dadurch das Kriterium der effektiven Kontrolle über das Gebiet Nordzypern.<sup>35</sup>

Die Voraussetzung der Autorität und Kontrolle über einzelne Personen durch staatliche Agenten war im Fall *Al Skeini and Others v. The United Kingdom* dadurch gegeben, dass das Vereinigte Königreich durch seine an Sicherheitsoperationen in Basra beteiligten Soldaten die Autorität und Kontrolle über Personen ausübte, die infolge dieser Operationen getötet wurden, wodurch sich diese Personen iSv. Art. 1 EMRK in der Hoheitsgewalt dieses Staates befanden.<sup>36</sup> Dies bekräftigte der UN-Menschenrechtsausschuss in dem Fall *Lopez Burgos v. Uruguay* und *Celiberti de Casariego v. Uruguay*: Uruguay war für Handlungen seiner Agenten in Argentinien bzw. Brasilien verantwortlich, da die Verantwortung aus der Beziehung zwischen Staat und Individuum folgt, nicht aus dem Ort der Verletzung. Entscheidend ist, dass es „unconscionable“ wäre, Staaten extraterritoriale Menschenrechtsverletzungen zu erlauben, die im eigenen Hoheitsgebiet verboten wären.<sup>37</sup>

Für die hier relevante Konstellation greifen diese Modelle jedoch nicht. Beeinträchtigungen der Rechte indigener Völker durch staatlich unterstützte Projekte oder wirtschaftliche Aktivitäten beruhen regelmäßig nicht auf unmittelbarer Kontrolle oder Autorität des deutschen Staates über Gebiete oder Personen, sondern auf mittelbaren, wenn auch vorhersehbaren Auswirkungen innerstaatlichen Handelns.

Die EGMR-Rechtsprechung markiert damit zugleich Erweiterung und Grenze des Jurisdiktionsbegriffs: Sie erfasst klassische Interventions- und Kontrollsituationen, nicht jedoch Fälle extraterritorialer Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen.

In einer globalisierten und wirtschaftlich verflochtenen Welt können staatliche Entscheidungen, etwa in der Handels-, Finanz-, Klima- oder Entwicklungspolitik, jedoch erhebliche Auswirkungen auf Menschenrechte im Ausland entfalten.<sup>38</sup> Diese Art menschenrechtlicher Beeinträchtigung wurde vom UN-Sozialausschuss im Jahr 1995 beim *World Summit for Social Development* anerkannt und in einer Stellungnahme die Notwendigkeit eines Regelungsmechanismus im Rahmen des UN-Sozialpakts betont, der diese extraterritorialen Auswirkungen berücksichtigt.<sup>39</sup> Würden solche Wirkungen mangels territorialer Kontrolle völkerrechtlich nicht zugerechnet,

---

<sup>34</sup> EGMR, *Case of Loizidou v. Turkey*, Application no. 15318/89, 18/12/1996,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58007>,

EGMR, *Case of Al-Skeini and Others v. The United Kingdom*, Application no. 55721/07, 07/07/2011,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105606>,

Askin, Elif, Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Zeitalter der Globalisierung (2024), Reihe Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht (2024), § 4, S. 153 ff.

<sup>35</sup> EGMR, *Case of Loizidou v. Turkey*, Application no. 15318/89, 18/12/1996,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58007>.

<sup>36</sup> EGMR, *Case of Al-Skeini and Others v. The United Kingdom*, Application no. 55721/07, 07/07/2011,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105606>.

<sup>37</sup> Milanovic, Marco, Extraterritorial Application of Human Right Treaties (2011), S. 175-187;

UN-Menschenrechtsausschuss, *Lopez Burgos v. Uruguay*, CCPR/C/13/D/52/1979,

29.07.1981, <https://juris.ohchr.org/casedetails/298/en-US>;

UN-Menschenrechtsausschuss, *Celiberti de Casariego v. Uruguay*, CCPR/C/13/D/56/1979,

29.07.1981 <https://juris.ohchr.org/casedetails/464/en-US>.

<sup>38</sup> Askin, Elif, Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Zeitalter der Globalisierung (2024), Reihe Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht (2024), § 1, S. 22, S. 30.

<sup>39</sup> *Ibid.*, § 1, S. 30.

entstünde eine strukturelle Verantwortungslücke. Dies würde nicht nur die rechtliche Verantwortlichkeit der Staaten, sondern auch ihre präventiven Schutz- und Handlungspflichten sowie mögliche Wiedergutmachungs- und Entschädigungspflichten von vornherein ausschließen.

Dogmatisch lassen sich insoweit drei Fallgruppen der Beeinträchtigung von Menschenrechten durch extraterritoriales staatliches Handeln unterscheiden: Das extraterritoriale Handeln auf fremdem Territorium, extraterritoriale Wirkungen innerstaatlichen Handelns und virtuelles staatliches Handeln in staatsfreien Räumen.<sup>40</sup> Die vorliegende Problematik betrifft die zweite Fallgruppe: Die Rechte indigener und in Stämmen lebender Völker werden in erheblichem Maße durch von wirtschafts- und handelspolitischen Maßnahmen, Entwicklungshilfen und der Nichtregulierung von Auslandsaktivitäten transnationaler Unternehmen verletzt.<sup>41</sup> Der deutsche Staat ist durch staatliche Entwicklungszusammenarbeit, öffentliche Förderprogramme und auch durch die finanzielle Unterstützung von Aktivitäten deutscher Unternehmen im Ausland im Kontext globaler Lieferketten an diesen Projekten und Maßnahmen mittelbar beteiligt bzw. löst diese Verletzungen aus.<sup>42</sup>

Fälle der zweiten Fallgruppe können mit den klassischen, für die erste Fallgruppe entwickelten Modellen territorialer oder personenbezogener Kontrolle nicht hinreichend erfasst werden. Eine strikte Beschränkung des Jurisdiktionsbegriffs auf physische Kontrolle läuft jedoch dem normativen Wesensgehalt von Menschenrechten zuwider: Menschenrechte sind nach ihrem Wortlaut Rechte, die jedem Menschen kraft ihres Menschseins zustehen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrem Aufenthaltsort. Dadurch begründen sie einen universellen Anspruch, der bei einer räumlichen Begrenzung der Verantwortung von Pflichtenträgern nicht unberücksichtigt bleiben würde.<sup>43</sup>

Vor diesem Hintergrund erscheint es geboten, den Jurisdiktionsbegriff im menschenrechtlichen Kontext funktional weiterzuentwickeln und an Kriterien wie Kausalität, Einflussnahme und Vorhersehbarkeit extraterritorialer Wirkungen innerstaatlichen Handelns anzuknüpfen.

## **2. Entwicklung eines funktionalen Jurisdiktionsmodells**

Extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen sind i.d.R. nicht beabsichtigt, aber faktisch und vorhersehbar.<sup>44</sup> In der neueren Spruchpraxis internationaler Menschenrechtsorgane lässt sich eine Entwicklung von einem strikt territorial- und kontrollbasierten Jurisdiktionsverständnis hin zu einem funktionalen, wirkungsbezogenen Ansatz beobachten. Diese Entwicklung ist insbes. in der Rechtsprechung im Umwelt- und Klimavölkerrecht sowie in den Auslegungsentscheidungen des UN-Menschenrechtsausschusses erkennbar.<sup>45</sup>

### **a) Wirkungsbezogenes Jurisdiktionsverständnis im Klima- und Umweltvölkerrecht**

Im Klima- und Umweltkontext fallen Handlungs- und Erfolgsort regelmäßig auseinander. Ein rein territorialer Jurisdiktionsbegriff stößt hier an Grenzen, da er die Zurechnung staatlicher Verantwortung für

---

<sup>40</sup> *Ibd.*, § 2, S. 67.

<sup>41</sup> *Ibd.*, § 2 (S. 68-70).

<sup>42</sup> *Knox, John H.*, Dismantling the Fortress: Reforming International Conservation (SSRN, September 2024), <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4919230](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4919230)>.

<sup>43</sup> *Schnahl, Stefanie*, Universeller Menschenrechtsschutz (2025), § 9, Rn. 2 (S. 253);

*Müller, Angela*, Justifying ETOs auf human rights, Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations, 2021, S. 60 ff.

<sup>44</sup> *Askin, Elif*, Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Zeitalter der Globalisierung, Reihe Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht (2024), § 2, S. 72.

<sup>45</sup> *Ibd.*, § 4, S. 161 ff.

grenzüberschreitende nicht zwingend intendierter, aber vorhersehbarer Schäden erschwert.<sup>46</sup>

Vor diesem Hintergrund hat sich im Umwelt- und Klimavölkerrecht ein wirkungsbezogenes Verständnis staatlicher Verantwortlichkeit herausgebildet.

Das völkerrechtlich anerkannte No-Harm-Prinzip verpflichtet Staaten, erhebliche grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen zu verhindern. Maßgeblich ist dabei nicht der Ort des Schadenseintritts, sondern ob ein Staat durch eigenes Verhalten eine relevante Ursache gesetzt hat und die zugrunde liegende Tätigkeit seiner Kontrolle unterliegt.<sup>47</sup> Aus dem völkerrechtlichen Schädigungsverbot folgt, dass sich Staaten nicht so verhalten dürfen, dass sie andere Staaten an der Erfüllung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen hindern oder diese für sie erschweren.<sup>48</sup> Es zählt heute zum völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Kernbestand des internationalen Umweltrechts und wurde bereits in der Frühphase des Umweltvölkerrechts durch internationale Schiedsgerichte entwickelt. Es verpflichtet Staaten, erhebliche grenzüberschreitende Umweltschädigungen zu unterlassen: Ein besonders berühmter Fall, ist die *Trail-Smelter-Arbitration* aus den Jahren 1939 und 1941, in der ein internationales Schiedsgericht erstmals ein Verbot signifikanter grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen anerkannte.<sup>49</sup> In seiner heute maßgeblichen Form findet sich das Schädigungsverbot in Grundsatz 2 der Stockholm-Erklärung, wonach Staaten dafür verantwortlich sind, dass Tätigkeiten unter ihrer Hoheitsgewalt oder Kontrolle der Umwelt anderer Staaten oder von Gebieten jenseits nationaler Hoheitsbefugnisse keinen Schaden zufügen. In dieser Fassung ist der Grundsatz in zahlreichen späteren umweltbezogenen Übereinkommen aufgegriffen worden und bildet einen zentralen Referenzmaßstab für die Zurechnung grenzüberschreitender Umweltschäden.<sup>50</sup>

#### b) Übertragung auf den Menschenrechtsschutz

Dieser Ansatz für ein wirkungsbezogenes Jurisdiktionsverständnis wurde in dem Gutachten *OC-23/17* des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte (IAGMR) auf den Menschenrechtsschutz übertragen: Danach kann Jurisdiktion auch dann bestehen, wenn ein hinreichender Kausalzusammenhang zwischen staatlichem Verhalten und einer extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigung vorliegt.<sup>51</sup>

Zugleich wird dieser Ansatz begrenzt, nicht jede negative grenzüberschreitende Auswirkung genügt: Der Schaden muss eine Erheblichkeitsschwelle überschreiten („significant harm“), allerdings ohne zwingend das Niveau „serious“ oder „substantial“ erreichen zu müssen, nachteilige Effekte müssen real und anhand objektiver Kriterien messbar sein und staatliche Verantwortung für Prävention besteht nur für vorhersehbare Risiken.

Diese Kriterien verhindern eine uferlose Ausdehnung staatlicher Verantwortung.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> vgl. *Gennari, Lea Anna*, Kann Klimaschutz durch Inanspruchnahme von Verfahren zur Durchsetzung der Menschenrechte befördert werden?, *MenschenRechtsMagazin*, Band 30 Nr. 1 (2025), S. 49, 52.

<sup>47</sup> *Hug, Stefanie*, Staatenverantwortlichkeit im Klimarecht, *Nachhaltigkeitsrecht* (2023), S. 105.

<sup>48</sup> *Gennari, Lea Anna*, Kann Klimaschutz durch Inanspruchnahme von Verfahren zur Durchsetzung der Menschenrechte befördert werden?, *MenschenRechtsMagazin* ISSN 2941-1149, 30 (2025), S. 53.

<sup>49</sup> Internationales Schiedsgericht, *Trail Smelter Case (United States, Canada)*, 16/04/1938 und 11/03/1941, <[https://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_iii/1905-1982.pdf](https://legal.un.org/riaa/cases/vol_iii/1905-1982.pdf)>;

*Durner* in *Landmann/Rohmer*, *Umweltrecht*, 108. EL August 2025, Rn. 64.

<sup>50</sup> *Durner* in *Landmann/Rohmer*, *Umweltrecht*, 108. EL August 2025, Rn. 64.

<sup>51</sup> IAGMR, *Advisory Opinion OC-23/17 of November 15, 2017, Requested by the Republic of Colombia: The Environment and Human Rights*, Rn. 104 lit. h), <<https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/iacrthr/2017/en/123157>>, zitiert in *Gennari, Lea Anna*, Kann Klimaschutz durch Inanspruchnahme von Verfahren zur Durchsetzung der Menschenrechte befördert werden?, *MenschenRechtsMagazin*, Band 30 Nr. 1 (2025), S. 52.

<sup>52</sup> *Ibid.*, Rn. 136, <<https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/iacrthr/2017/en/123157>>.

Auch der UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes (KRA) stellte in seiner Zulässigkeitsentscheidung im Fall *Chiara Sacchi et al. v. Argentina* auf das Schädigungsverbot ab und griff auf die Argumentation des IAGMR zurück, um das Vorliegen von staatlicher Hoheitsgewalt mit der effektiven regulatorischen Kontrolle von Staaten über ihre grenzüberschreitenden CO<sub>2</sub>-Emissionen darzulegen. Bei der Begrenzung verwies er auf die Begrenzungskriterien des IAGMR.<sup>53</sup>

Eine vergleichbare Entwicklung zeigt sich in der Spruchpraxis des UN-Menschenrechtsausschusses, insbes. in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36 zum Recht auf Leben nach Art. 6 UN-Zivilpakt aus dem Jahr 2019. Der Ausschuss geht davon aus, dass Staaten verpflichtet sind, auch dann die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen zu berücksichtigen, sofern diese unmittelbare und vorhersehbare Auswirkungen auf geschützte Menschenrechte im Ausland haben.<sup>54</sup> Es wird nicht verlangt, dass der handelnde Staat effektive Kontrolle über ein fremdes Territorium oder über betroffene Personen ausübt, vielmehr genügt es, dass der Staat Teil einer kausalen Kette ist, die zu einer Menschenrechtsbeeinträchtigung im Ausland führt.

Dieser wirkungsbezogene Ansatz wird durch das Gutachten des Internationaler Gerichtshofs (IGH) vom 23. Juli 2025 zum Klimawandel und Menschenrechtsschutz zusätzlich gestützt. Der Gerichtshof stellt klar, dass sich der räumliche Anwendungsbereich universeller Menschenrechtsverträge nicht abstrakt, sondern jeweils anhand der konkreten Vertragsbestimmungen bestimmt und dass die extraterritoriale Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen bei Ausübung extraterritorialer staatlicher Jurisdiktion grundsätzlich anerkannt ist. Zugleich ordnet er den Schutz der Umwelt als Voraussetzung für die effektive Entfaltung von Menschenrechten ein und leitet daraus positive menschenrechtliche Schutzpflichten der Staaten ab. Menschenrechte, Klima- und Umweltvölkerrecht sowie einschlägige völkergewohnheitsrechtliche Pflichten sind nach Auffassung des Gerichtshofs bei Auslegung und Umsetzung wechselseitig zu berücksichtigen.<sup>55</sup>

Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, Jurisdiktion *de lege ferenda* dort anzunehmen, wo innerstaatliches Handeln vorhersehbare extraterritoriale Wirkungen verursacht. Maßgeblich sind dabei insbesondere Kausalität, Einflussmöglichkeiten, Vorhersehbarkeit und Erheblichkeit. Der Jurisdiktionsbegriff wird damit vom territorialen Kontrollmodell gelöst und funktional an Wirkung und Einfluss ausgerichtet. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass staatliche Entscheidungen regelmäßig grenzüberschreitende menschenrechtliche Auswirkungen entfalten.

### **3. Möglicher Kriterienkatalog für das Begründen extraterritorialer Verantwortung**

Die völkerrechtliche Entwicklung deutet auf ein funktionales Verantwortungsverständnis hin, das extraterritoriale Wirkungen innerstaatlichen Handelns berücksichtigt und Schutzlücken vermeidet. Daraus lässt

---

<sup>53</sup> KRA, *Chiara Sacchi et al. v. Argentina*, CRC/C/88/D/104/2019, Rn. 10.5 - 10.12, <<https://juris.ohchr.org/casedetails/2952/en-US>>.

<sup>54</sup> UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 36, Artikel 6 (Recht auf Leben), CCPR/C/GC/36., Rn. 63 i.V.m. 22, <<https://docs.un.org/en/CCPR/C/GC/36>> [“*This includes persons located outside any territory effectively controlled by the State whose right to life is nonetheless affected by its military or other activities in a direct and reasonably foreseeable manner (see para. 22 above)*”];

Askin, Elif, Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Zeitalter der Globalisierung (2024), Reihe Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht (2024), § 4 (S. 163).

<sup>55</sup> IGH, *Obligations of States in respect of Climate Change, Summary of the Advisory Opinion of 23 July 2025*, S. 19, <[https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-sum-01-00-en.pdf?\\_cf\\_chl\\_tk=6yp2cD\\_Moux7R68SzbU38qecFYV0MJ46suDPEPDTbM-1769980468-1.0.1.1-0xRd1VLu9ydv0xKtfnILRXP66w9U.W1livS6UoBhTME](https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-sum-01-00-en.pdf?_cf_chl_tk=6yp2cD_Moux7R68SzbU38qecFYV0MJ46suDPEPDTbM-1769980468-1.0.1.1-0xRd1VLu9ydv0xKtfnILRXP66w9U.W1livS6UoBhTME)>.

sich ein Kriterienkatalog ableiten, der klassische und wirkungsbezogene Ansätze verbindet.

#### a) Kausalzusammenhang und effektive Kontrolle über das staatliche Verhalten

Erforderlich ist zunächst ein hinreichender Kausalzusammenhang zwischen staatlichem Handeln und dem betroffenen Individuum.<sup>56</sup> Nach dem wirkungsbezogenen Ansatz des IAGMR genügt hierfür eine nachvollziehbare Kausalkette zwischen Verhalten im Ursprungsstaat und extraterritorialem Schaden. Entscheidend ist zudem, ob der Staat effektive Kontrolle über die ursächliche Tätigkeit ausübt, auch ohne Kontrolle über Gebiet oder Personen.

Dies kann etwa der Fall sein, wenn Deutschland durch Förder- oder Absicherungsmaßnahmen ein Projekt im Ausland ermöglicht oder maßgeblich beeinflusst, das vorhersehbar ohne Zustimmung der betroffenen indigenen Gemeinschaften erfolgt und zu Menschenrechtsverletzungen führt. Die Jurisdiktion knüpft dann an die Kontrolle über das kausale Verhalten an, nicht an territoriale Herrschaft.

#### b) Vorhersehbarkeit der Beeinträchtigung

Ein weiteres Kriterium ist die Vorhersehbarkeit der Menschenrechtsbeeinträchtigung. Sie wird sowohl vom IAGMR als auch vom UN-Menschenrechtsausschuss als Grenze extraterritorialer Jurisdiktion anerkannt und findet sich auch in den Maastrichter Grundsätzen zu den Extraterritorialen Staatenpflichten: Nach Grundsatz Nr. 9 lit. b) muss ein Staat wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu achten, schützen und gewährleisten. Diese Pflicht besteht auch in extraterritorialen Fallkonstellationen, in denen staatliches Handeln oder Unterlassen vorhersehbare Auswirkungen auf die Ausübung dieser Rechte außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets hat.<sup>57</sup> Nach Grundsatz 13 besteht zudem die Pflicht zur Schadensprävention: Unsicherheiten über mögliche Auswirkungen rechtfertigen schädigendes Verhalten nicht und machen die Auswirkungen nicht unvorhersehbar.<sup>58</sup>

Für Deutschland bedeutet dies, dass extraterritoriale Jurisdiktion auch dann gegeben ist, wenn staatliche Maßnahmen erkennbar mit Risiken für die Rechte indigener Gemeinschaften verbunden sind. Sind Beeinträchtigungen wie der Verlust von Land, Ressourcen oder kultureller Identität absehbar, genügt dies für die Zurechnung staatlicher Verantwortung.

#### c) Erheblichkeitsschwelle

Des Weiteren muss die Beeinträchtigung auch eine gewisse Erheblichkeitsschwelle überschreiten und real und anhand objektiver Kriterien messbar sein. Erst objektiv feststellbare, reale und rechtlich relevante Beeinträchtigungen erreichen das für die Begründung extraterritorialer Jurisdiktion erforderliche Gewicht.<sup>59</sup>

Für Deutschland ist die Schwelle insbesondere dann erreicht, wenn staatlich unterstützte Projekte nachweisbar

---

<sup>56</sup> De Shutter/Eide/Khalfan/Orellana/Salomon/Seiderman, Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, S. 1106, <<https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/12/HROMaastricht-Maastricht-Principles-on-ETO.pdf>>.

<sup>57</sup> ICJ, Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, S. 3, <<https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/12/Maastricht-ETO-Principles-ENG-booklet.pdf>>.

<sup>58</sup> Ibd.

<sup>59</sup> S. auch das völkerrechtliche Schädigungsverbot, auf das der IAGMR und der UN-Menschenrechtsausschuss in ihrer Argumentation Bezug nehmen.

in die durch das ILO-Übereinkommen Nr. 169 und die UNDRIP geschützten Rechte indigener Gemeinschaften eingreifen, etwa bei messbaren Verlusten von Land, Ressourcen oder kultureller Identität. Maßgeblich sind belastbare Erkenntnisse wie Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen: Dies ist insbes. dann anzunehmen, wenn anhand belastbarer Erkenntnisse, etwa Umwelt- und Sozialverträglichkeitsprüfungen oder anerkannter Berichte, nachgewiesen werden kann, dass das Projekt zu konkreten, messbaren Verlusten traditioneller Nutzungsgebiete oder zur nachhaltigen Beeinträchtigung kultureller Praktiken führt.

#### d) Fazit

Das wirkungsbezogene Jurisdiktionsmodell ermöglicht eine sachgerechte Begrenzung extraterritorialer Verantwortung. Für Deutschland ist eine extraterritoriale Jurisdiktion danach nur eröffnet, wenn innerstaatliche Maßnahmen vorhersehbar und kausal zu objektiv erheblichen Beeinträchtigungen führen, insbesondere der durch das ILO-Übereinkommen Nr. 169 geschützten Rechte indigener Gemeinschaften. Die Kriterien gewährleisten damit eine strukturierte und zugleich begrenzte Zurechnung staatlicher Verantwortung.

## **II. Inhalt extraterritorialer menschenrechtlicher Schutzpflichten**

Nach der Annahme eines funktionalen Jurisdiktionsmodells stellt sich die Frage, wie extraterritoriale Schutzpflichten inhaltlich auszugestalten sind, wenn innerstaatliche Maßnahmen vorhersehbare Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland verursachen.

Aus einer normativen Perspektive sind extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlichen Handelns grundsätzlich unter Bezugnahme auf internationale Menschenrechtsverträge zu beurteilen.<sup>60</sup> Mangels eines allgemein anerkannten Grundsatzes extraterritorialer Geltung von Menschenrechten auf UN-Ebene ist hierfür jeweils auf Wortlaut, Gegenstand, Ziel und Zweck der einschlägigen Verträge abzustellen.<sup>61</sup> Als zentraler Anknüpfungspunkt bietet sich der UN-Sozialpakt (ICESCR) an, der für Deutschland als Mitgliedstaat verbindlich ist.

### **1. Extraterritoriale Schutzpflichten aus dem UN-Sozialpakt**

Art. 2 Abs. 1 ICESCR ist die Generalklausel des Pakts, der die Grundpflichten der Vertragsstaaten normiert und den räumlichen Anwendungsbereich bestimmt.<sup>62</sup> Die Norm verpflichtet die Vertragsstaaten, „*einzelnen und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit*“ Maßnahmen zur schrittweisen Verwirklichung der anerkannten Rechte zu treffen. Eine ausdrückliche Regelung zur extraterritorialen Anwendung enthält der Pakt jedoch nicht. Es bestehen keine Anknüpfungspunkte wie eine Jurisdiktionsklausel (im Gegensatz zum UN-Zivilpakt), welche die räumliche Weite des UN-Sozialpakts auf das Territorium oder die Jurisdiktion einer Vertragspartei

---

<sup>60</sup> Askın, Elif, Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Zeitalter der Globalisierung (2024), Reihe Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht (2024), § 2 (S. 83).

Die in Deutschland ratifizierte ILO-Übereinkommen Nr. 169 ist zwar ein rechtlich verbindlicher Völkerrechtsvertrag, allerdings werden extraterritoriale Beeinträchtigungen von dieser Übereinkommen wie schon ausgeführt nicht erfasst.

<sup>61</sup> Kaufmann/Good/Ghielmi/Blattner, Extraterritorialität im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, Schweizer Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern, August 2016, <[https://www.menschenrechte.uzh.ch/dam/jcr:fca984cb-4f28-427b-a9ad-38565f11a00a/160815\\_SKMR\\_Studie\\_Extraterritorialitaet.pdf](https://www.menschenrechte.uzh.ch/dam/jcr:fca984cb-4f28-427b-a9ad-38565f11a00a/160815_SKMR_Studie_Extraterritorialitaet.pdf)> S. 18.

<sup>62</sup> Askın, Elif, Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Zeitalter der Globalisierung (2024), Reihe Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht (2024), § 2, S. 99.

beschränkt.<sup>63</sup> Die Rechtsprechung des IGH zum räumlichen Anwendungsbereich des Paktes ist insoweit uneinheitlich: Im Mauergutachten *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* wird festgestellt, dass der Anwendungsbereich der Menschenrechte aus dem UN-Sozialpakt aufgrund der fehlenden Jurisdiktionsklausel im Wesentlichen territorial ist. Allerdings hat der IGH in anderen Urteilen die Auffassung vertreten, dass internationale Menschenrechtsverträge grundsätzlich auch ohne eine solche Klausel extraterritorial anwendbar sein können. Im Mauergutachten hat der IGH zudem festgestellt, dass aus Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK), welche keine Jurisdiktionsklausel enthält, positive extraterritoriale staatliche Pflichten abgeleitet werden können.<sup>64</sup>

Dies vertritt auch der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24: Der UN-Sozialpakt begründet staatliche Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten, die auch extraterritorial gelten, sofern der Vertragsstaat die Situation in einem anderen Staat beeinflussen kann.<sup>65</sup> Allgemeine Bemerkungen / General Observations sind zwar nicht rechtlich bindend, besitzen jedoch autoritativen Charakter und können gem. herrschender Lehre als “spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags” i.S.v. der allgemeinen Auslegungsregel Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVK, oder auch als autoritative Interpretation wahrgenommen werden. Ihr besonderes interpretatives Gewicht wird sowohl von Staaten als auch durch die Rechtsprechung des IGH anerkannt.<sup>66</sup>

In der Staatenpraxis wurden zudem Fragen extraterritorialer Pflichten und FPIC zuletzt im Rahmen der Prüfung des siebten Staatenberichts Deutschlands (2025) thematisiert.

Damit kann insbesondere die Allgemeine Bemerkung Nr. 24 als maßgeblicher Auslegungspunkt für die inhaltliche Konkretisierung extraterritorialer Schutzpflichten herangezogen werden.

#### a) Achtungspflicht

Durch die Achtungspflicht dürfen Interessen von Unternehmen nicht ohne ausdrückliche Begründung über die Rechte des Paktes gestellt oder durch Verhalten des Vertragsstaates negativ beeinflusst werden. Diese Pflicht wird z.B. bei Zwangsräumungen in Verbindung mit Investitionsvorhaben verletzt. Potenzielle Unvereinbarkeiten zwischen den eingegangenen Handels- und Investitionsabkommen sollen ermittelt und bei festgestellten Missverhältnissen keine Verträge abgeschlossen werden. Aus extraterritorialer Perspektive dürfen Vertragsstaaten also nicht direkt oder indirekt in die Ausübung der Paktrechte durch Personen außerhalb ihres Hoheitsgebiets eingreifen. Dies gilt auch bei der Aushandlung und dem Abschluss von Handels- und Investitionsabkommen, Finanz- und Steuerabkommen sowie bei der justiziellen Zusammenarbeit.

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, S. 103.

<sup>64</sup> *Ibid.*, S. 104.

<sup>65</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt im Kontext unternehmerischen Handelns (Januar 2018), <[https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information\\_16\\_Staatenpflichten\\_UN-Sozialpakt\\_im\\_Kontext\\_unternehmerischen\\_Handelns.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information_16_Staatenpflichten_UN-Sozialpakt_im_Kontext_unternehmerischen_Handelns.pdf)> S. 9.

<sup>66</sup> *Hinako/Shotaro*, Human Rights, Treaty Bodies, General Comments/Recommendation, Max Planck Encyclopedias of International Law (2023), Rn. 49, 55; *Eckardt, Melanie Nadine*, Die Entwicklung des Individualrechtsschutzes im internationalen Investitionsschutzrecht, Die Auslegung von Völkervertragsrecht - Auslegungsgrundsätze und Methoden, Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht (2014), S. 89, 92; *SKMR*, Extraterritorialität im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte (August 2016), S. 22.

Dementsprechend kann auch die mittelbare Beeinträchtigung durch staatliche Finanzierungs- oder Förderentscheidungen einen Verstoß gegen die Achtungspflicht darstellen, sofern dadurch vorhersehbar Paktrechte beeinträchtigt werden. Der UN-Ausschuss fordert insoweit regelmäßig menschenrechtliche Folgenabschätzungen bereits im Vorfeld sowie während der Umsetzung entsprechender Abkommen.<sup>67</sup>

### b) Schutzpflicht

Die Schutzpflicht verpflichtet Staaten, Verletzungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte durch Dritte, insbesondere Unternehmen, wirksam zu verhindern.

Indigene Völker genießen gem. Art. 1 Abs. 2. ICESCR besonderen Schutz. Potentiell negative Auswirkungen unternehmerischen Handelns auf ihre Rechte (insbes. auf Land, Ressourcen, Gebiete, kulturelles Erbe, traditionelles Wissen und Kultur) müssen deshalb identifiziert und Entschädigungsmaßnahmen erarbeitet, sowie Mechanismen zur Verteilung des Nutzens der Geschäftstätigkeit eingerichtet werden. Aus extraterritorialer Perspektive müssen Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um Verletzung von Paktrechten durch unternehmerisches Handeln präventiv vorzubeugen und diese wiedergutzumachen, sofern der Staat das Handeln des Unternehmens kontrollieren kann. Zu beachten ist, dass auch wenn die Verantwortlichkeit des Unternehmens für den Verstoß festgestellt wird, bleibt der Staat verantwortlich für seine eigene Verletzung der Schutzpflicht. Der Ausschuss empfiehlt, bei Verstößen gegen Paktrechte unter anderem Sanktionen zu verhängen, Möglichkeiten Abhilfe für Zivilklagen der Opfer zu schaffen, die Lizenz oder Subvention zu widerrufen und Steuergesetze entsprechend zu ändern. Zur Prävention werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen: die Einführung einer Sorgfaltspflicht entlang der Lieferkette, die Regulierung Geschäftstätigkeiten, die Einfluss auf Paktrechte haben und die Einführung eines Mindestlohns zur Gewährleistung existenzsichernder Löhne und schrittweiser Abschaffung prekärer Beschäftigungsformen.<sup>68</sup>

### c) Gewährleistungspflicht

Die Gewährleistungspflicht verpflichtet Staaten, unter Ausschöpfung aller verfügbaren Mittel die Verwirklichung der Paktrechte aktiv zu fördern. Dies umfasst auch die Mitgestaltung eines internationalen Umfelds, das die effektive Wahrnehmung dieser Rechte ermöglicht (Art. 2 Abs. 1 ICESCR). Extraterritorial kann dies bedeuten, dass Staaten verpflichtet sind, ihre wirtschafts- und finanzpolitischen Instrumente so auszurichten, dass keine strukturelle Förderung von Menschenrechtsverletzungen erfolgt.<sup>69</sup>

Auch die staatliche Unterstützung entsprechender Akteure kann daher eine Verletzung der Gewährleistungspflicht begründen, wenn dadurch vorhersehbar Paktrechte beeinträchtigt werden.

## **2. Konkretisierung mit Auslegungs- und Interpretationshilfen**

Zur Auslegung der aus dem UN-Sozialpakt folgenden Schutzpflichten gegenüber indigenen und in Stämmen lebenden Völkern können das ILO-Übereinkommen Nr. 169 sowie die UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker (UNDRIP) herangezogen werden. Voraussetzung ist, dass sie als „anwendbare einschlägige Völkerrechtssätze“ i.S.v. Art. 31 Abs. 3 lit. c WVK gelten.

---

<sup>67</sup> UN-Ausschuss für kulturelle, soziale und wirtschaftliche Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 24, E/C.12/GC/24, Rn. 12-13 und 29, <<https://docs.un.org/en/E/C.12/GC/24>>.

<sup>68</sup> UN-Ausschuss für kulturelle, soziale und wirtschaftliche Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 24, E/C.12/GC/24, Rn. 15-22 u. 30-35.

<sup>69</sup> *Ibid.*, Rn. 22-24 u. 36-37.

#### a) Das ILO-Übereinkommen Nr. 169

Das ILO-Übereinkommen Nr. 169 ist nach Wortlaut und Systematik nicht extraterritorial anwendbar, kann jedoch als Auslegungshilfe für die aus dem UN-Sozialpakt folgenden Schutzpflichten dienen.

Nach Rechtsprechung des IGH und der herrschenden Ansicht in der Literatur ist der Rückgriff auf verbindliche, zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige völkerrechtliche Regeln außerhalb eines Vertrages in allen Fällen gerechtfertigt.<sup>70</sup> Maßgeblich ist dabei, dass es sich um Normen handelt, die für den auszulegenden Vertragsstaat gelten und denselben Regelungsbereich betreffen. Dies ist bei dem von Deutschland ratifizierten ILO-Übereinkommen Nr. 169 der Fall. Es kann daher zur Konkretisierung sozialrechtlicher Schutzpflichten gegenüber indigenen Völkern herangezogen werden.

#### b) UNDRIP

Teilweise wird vertreten, dass Art. 31 Abs. 3 lit. c WVK auch nicht verbindliche normative Bezugssysteme einbezieht, sofern sie zur Auslegung beitragen. Diese Auffassung findet in der internationalen Rechtsprechung des EGMR Berücksichtigung.<sup>71</sup>

Vor diesem Hintergrund kann auch die UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker (UNDRIP) als Auslegungshilfe herangezogen werden. Zwar handelt es sich hierbei als UN-Soft Law nicht um ein völkerrechtlich verbindliches Instrument, die UNDRIP konkretisiert jedoch in besonderer Weise die spezifischen Schutzgüter und besonderen Verwundbarkeiten indigener und in Stämmen lebender Völker und reflektiert einen breiten internationalen Konsens über den Inhalt ihrer menschenrechtlichen Gewährleistungen. Ihre Berücksichtigung dient daher nicht der Begründung neuer Pflichten, sondern der inhaltlichen Auslegung und Konkretisierung der aus dem UN-Sozialpakt folgenden Schutzpflichten in Konstellationen mit Bezug zu indigenen Völkern.

Ergänzend können folglich auch die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGPs) zur Bestimmung staatlicher Schutzpflichten im Unternehmenskontext herangezogen werden.

#### c) FPIC, verankert in UNDRIP und ILO 169

Auf Grundlage des ILO-Übereinkommen Nr. 169 und der UNDRIP ist auch das Prinzip des *Free, Prior and Informed Consent* (FPIC) bei der inhaltlichen Bestimmung extraterritorialer Schutzpflichten zu berücksichtigen.

---

<sup>70</sup> In dem Fall *Demir and Baykara v Turkey* stellte der EGMR auf Soft Law Material von der ILO, EU Recommendations, die in der Türkei nicht ratifizierte Europäische Sozialcharta und Interpretationen von Expertenausschüssen ab. [Broekhuijsen, Dirk, A Modern Understanding of the Vienna Convention (1969): A New Haunt for the Commentaries to the OECD Model?, Bulletin for International Taxation, 2013 (Volume 67), No. 9, S. 4, <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2334247](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2334247)>].

<sup>71</sup> Das Hauptargument, was für eine Anwendbarkeit von unverbindlichen Normen spricht, ist der Wortlaut von Art. 31 Abs. 3 lit. c) WVK, der nicht die Begriffe "in Kraft" oder "bindend", sondern "anwendbar" und "einschlägig" verwendet, wodurch eine Flexibilität bei der Auslegung von Art. 31. Abs. 3 lit. c) zulässig ist. [Broekhuijsen, Dirk, A Modern Understanding of the Vienna Convention (1969): A New Haunt for the Commentaries to the OECD Model?, Bulletin for International Taxation, 2013 (Volume 67), No. 9, S. 4 ff.]; vgl. auch den Fall *Demir and Baykara v Turkey*, Urt. v. 12.11.2008, Nr. 34503/97, Rn. 67, 76, 85, in dem der EGMR auch auf Soft Law zur Auslegung der EMRK zurückgreift.

FPIC ist ein zentraler Standard zum Schutz der kulturellen und physischen Existenz indigener Völker und wird international als wesentliche Garantie ihrer Selbstbestimmung anerkannt.<sup>72</sup> Es ist sowohl in der UNDRIP als auch im ILO-Übereinkommen Nr. 169 verankert und durch internationale Spruchpraxis weiter konkretisiert. FPIC wird dabei nicht als bloßes Beteiligungsrecht verstanden, sondern als Instrument zur Verwirklichung substantieller Rechte indigener Völker, insbesondere des Rechts auf Selbstbestimmung und des Schutzes vor Diskriminierung.<sup>73</sup>

Inhaltlich konkretisiert FPIC die Anforderungen an staatliche Entscheidungsprozesse bei Maßnahmen mit erheblichen Auswirkungen auf indigene Territorien, Ressourcen oder Lebensweisen. Es verlangt freie, frühzeitige und informierte Verfahren ohne Zwang oder Manipulation auf Grundlage transparenter, verständlicher und kulturell angemessener Informationen. Ziel ist es, betroffene Gemeinschaften in die Lage zu versetzen, die Auswirkungen geplanter Maßnahmen zu erfassen und ihre Position wirksam einzubringen.<sup>74</sup>

FPIC baut auf Konsultationspflichten auf, geht jedoch darüber hinaus, indem es einen ernsthaften, ergebnisoffenen Dialog in guter Absicht verlangt. Ein absolutes Vetorecht oder Einstimmigkeit innerhalb der Gemeinschaften ist dabei nicht erforderlich, maßgeblich ist der kollektive und prozessuale Charakter der Entscheidungsfindung.<sup>75</sup>

Insgesamt wird FPIC in einer Studie der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) als verfahrensrechtlicher Mindeststandard eingeordnet, der sicherstellen soll, dass indigene Völker bei Maßnahmen mit erheblichen Auswirkungen auf ihre Rechte nicht lediglich angehört, sondern tatsächlich in Entscheidungsprozesse einbezogen werden. In dieser Funktion konkretisiert FPIC den Umfang staatlicher Schutzpflichten in Konstellationen, in denen wirtschaftliche Tätigkeiten privater Akteure oder staatlich beeinflusste Projekte vorhersehbar die Rechte indigener Gemeinschaften berühren.<sup>76</sup>

### **3. Maßstab für den Inhalt extraterritorialer Schutzpflichten**

Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich ein funktionaler Maßstab extraterritorialer menschenrechtlicher Schutzpflichten. Ausgangspunkt ist der UN-Sozialpakt, der nach der Auslegung des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (General Comment Nr. 24) Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten begründet, die auch extraterritorial wirken können, sofern der Staat über tatsächliche oder rechtliche Einflussmöglichkeiten auf die maßgebliche Tätigkeit verfügt.

Maßgeblich ist dabei nicht die territoriale Hoheitsgewalt, sondern die Fähigkeit, durch geeignete Maßnahmen auf das Verhalten privater Akteure einzuwirken. Inhaltlich schuldet der Staat kein bestimmtes Ergebnis, wohl aber angemessene und zumutbare Maßnahmen zur Prävention, Begrenzung und gegebenenfalls Wiedergutmachung vorhersehbarer Menschenrechtsbeeinträchtigungen. Dies umfasst insbesondere regulierende und durchsetzende Maßnahmen gegenüber privaten Akteuren, deren Tätigkeit Paktrechte beeinträchtigen kann.

Bei Sachverhalten mit Bezug zu indigenen und in Stämmen lebenden Völkern ist dieser Maßstab unter

---

<sup>72</sup> Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), Free Prior Informed Consent (FPIC) in the mining sector, Studie (2021), S. 10, <<https://rue.bmz.de/rue/veroeffentlichungen/102024-102024>>.

<sup>73</sup> Ibd., S. 7, 10.

<sup>74</sup> Ibd., S. 65.

<sup>75</sup> Ibd., S. 65.

<sup>76</sup> Ibd., S. 7, 10, 65.

Rückgriff auf das ILO-Übereinkommen Nr. 169 und die UNDRIP zu konkretisieren. Beide Instrumente präzisieren insbesondere die verfahrensrechtlichen Anforderungen an staatliche Schutzpflichten bei Eingriffen in Landrechte und Lebensgrundlagen indigener Gemeinschaften. Zentraler Referenzpunkt ist dabei das Prinzip des Free, Prior and Informed Consent (FPIC), das erhöhte Anforderungen an Konsultations- und Entscheidungsprozesse bei erheblichen Eingriffen stellt.

### **III. Ergebnis de lege ferenda**

De lege ferenda spricht vieles dafür, extraterritoriale menschenrechtliche Verantwortung nicht ausschließlich an territoriale Hoheitsgewalt oder effektive Kontrolle über Personen oder Gebiete zu knüpfen, sondern an ein funktionales Jurisdiktionsverständnis, das die tatsächlichen Wirkungszusammenhänge staatlichen Handelns berücksichtigt. Ein solcher Ansatz trägt den Realitäten globaler Verflechtungen Rechnung und vermeidet Schutzlücken, die entstünden, wenn Staaten für vorhersehbare menschenrechtliche Auswirkungen ihres Handelns im Ausland grundsätzlich nicht verantwortlich wären. Der entwickelte Kriterienkatalog zeigt zugleich, dass ein funktionales Jurisdiktionsmodell nicht zu einer uferlosen Ausweitung extraterritorialer Staatenpflichten führt. Vielmehr erlaubt die Kombination aus (1) einer nachvollziehbaren Kausalkette und tatsächlicher staatlicher Einfluss- oder Steuerungsmacht über das kausale Verhalten, (2) der Vorhersehbarkeit menschenrechtlicher Beeinträchtigungen sowie (3) einer objektivierbaren Erheblichkeitsschwelle eine sachgerechte und normativ begrenzte Zurechnung staatlicher Verantwortung. Extraterritoriale Jurisdiktion wäre demnach nur in solchen Konstellationen eröffnet, in denen staatliche Entscheidungen oder Unterlassungen zu objektiv feststellbaren und gewichtigen Menschenrechtsbeeinträchtigungen führen.

Für Deutschland bedeutet dies de lege ferenda, dass eine extraterritoriale Verantwortung insbesondere dann in Betracht kommt, wenn staatliche Maßnahmen Tätigkeiten ermöglichen, fördern oder absichern, deren menschenrechtliche Risiken erkennbar sind und sich in konkreten Beeinträchtigungen realisieren. Maßgeblich ist dabei nicht territoriale Hoheitsgewalt, sondern tatsächliche Einfluss- und Steuerungsmacht über die zugrunde liegende Tätigkeit. Bei Konstellationen mit Bezug zu indigenen und in Stämmen lebenden Völkern ist dieser Maßstab unter Berücksichtigung ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit weiter zu konkretisieren, insbesondere im Hinblick auf Land-, Ressourcen- und Beteiligungsrechte sowie erhöhte verfahrensrechtliche Anforderungen.

Insgesamt bietet der funktionale Ansatz de lege ferenda einen tragfähigen Maßstab zur Bestimmung extraterritorialer menschenrechtlicher Verantwortung. Er verbindet Menschenrechtsschutz mit klaren Zurechnungsgrenzen und ermöglicht Verantwortung dort, wo innerstaatliches Handeln vorhersehbar und erheblich in Menschenrechte außerhalb des Staatsgebiets eingreift, ohne die Grundstrukturen des Völkerrechts zu überschreiten.

### **E. Positivbeispiele zur praktischen Umsetzung menschenrechtlicher Schutzpflichten**

Der entwickelte Maßstab zeigt, dass extraterritoriale menschenrechtliche Schutzpflichten de lege ferenda klar begrenzt und rechtlich handhabbar sind. Die folgenden Positivbeispiele staatlicher Praxis verdeutlichen, dass entsprechende Schutzpflichten bereits heute umgesetzt werden und damit nicht nur normativ tragfähig, sondern auch praktisch realisierbar sind.

## **1. Positive Auswirkungen des Lieferkettengesetzes in Costa Rica und Ecuador**

Der Fall der Bananenlieferkettenbeschwerden gegen Aldi Süd sowie REWE und EDEKA zeigt exemplarisch, dass das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) extraterritoriale menschenrechtliche Schutzverantwortung bereits praktisch wirksam werden lässt. Ausgangspunkt waren Beschwerden über Arbeitsrechtsverstöße in Costa Rica und Ecuador, insbesondere Lohnzahlungen unterhalb des Mindestlohns, gesundheitsgefährdende Pestizideinsätze sowie die Benachteiligung und Entlassung gewerkschaftlich organisierter Arbeiter:innen.<sup>77</sup> Damit wurden konkrete menschenrechtliche Risiken (§ 2 Abs. 2 LkSG) zum Gegenstand des Prüfverfahrens.

In dem von der Gewerkschaft ASTAC gegen REWE und EDEKA eingeleiteten Verfahren erkannte das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) der Gewerkschaft ein Recht auf Akteneinsicht zu und stärkte damit die Beteiligung von Betroffenenvertretungen im behördlichen Verfahren. Bereits kurz nach Eingang der Beschwerde reagierte zudem ein betroffener Zulieferer mit Verbesserungen bei Löhnen und Arbeitszeiterfassung.<sup>78</sup> Dieser Fall zeigt auf, wie die verwaltungsrechtlichen Durchsetzungsmechanismen des LkSG praktisch Wirkung entfalten.

Aldi Süd nahm infolge der Beschwerde gegen sich Kontakt zu der beschwerdeführenden Gewerkschaft, dem Produzenten sowie den Exporteuren vor Ort auf und leitete eigene Untersuchungen auf den Plantagen ein, bei denen Gewerkschaften aktiv einbezogen wurden. Im Zentrum der Aufarbeitung standen insbes. Unregelmäßigkeiten bei der Lohnabrechnung. In Anwesenheit costa-ricanischer Arbeitsrechtsanwälte erhielten betroffene Arbeiter:innen die Möglichkeit, ihre Vorwürfe im Einzelnen darzulegen. Im August 2025 leistete der Produzent in Costa Rica einer Gruppe von Beschwerdeführer:innen schließlich Nachzahlungen, darunter auch ehemaligen gewerkschaftlich organisierten Arbeiter:innen, die zuvor entlassen worden waren. Nach Angaben der Gewerkschaft SITRAP handelt es sich dabei um den ersten Fall, in dem im Rahmen eines LkSG-Beschwerdeverfahrens konkrete Zahlungen an Betroffene im Ausland erfolgt sind.<sup>79</sup>

Insgesamt zeigen die Fälle, dass das LkSG nicht auf eine bloß präventive Risikoerfassung beschränkt ist, sondern bei konkretisierten Verstößen sowohl unternehmensbezogene Abhilfemaßnahmen als auch behördlich vermittelte Verfahrensrechte auslösen kann. Die Wirkung beruht weniger auf Sanktionierung als auf unternehmerischer Einflussnahme entlang der Lieferkette und der Stärkung von Betroffenenrechten. Damit erweist sich das LkSG als Instrument funktionaler Schutzverantwortung. Zugängliche Beschwerdemechanismen, die Einbindung lokaler Akteure (insbes. Gewerkschaften) und effektive Abhilfestrukturen sind dabei zentrale Bausteine eines praktikablen Modells.

## **2. Umsetzung von FPIC im Rohstoffsektor in Kanada**

Eine Studie der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) aus dem Jahr 2021 zeigt anhand kanadischer Bergbauprojekte, dass die menschenrechtskonforme Umsetzung von Konsultationen und der freien, vorherigen und informierten Zustimmung (FPIC) indigener Völker in der Praxis möglich ist, sofern geeignete

---

<sup>77</sup> Zahn, Tim, Lieferkettengesetz wirkt auf Plantagen in Costa Rica, Oxfam-Blogbeitrag vom. 06.11.2025, <<https://www.oxfam.de/blog/aldi-bananen-lieferkettengesetz-wirkt-plantagen-costa-rica>>.

<sup>78</sup> Gemeinsamer Erfolg beim Lieferkettengesetz, Oxfam-Artikel vom 04.11.2024, <<https://www.oxfam.de/aktuelles/arbeitsrechte-gemeinsamer-erfolg-beim-lieferkettengesetz>>.

<sup>79</sup> Ibid., Henkel, Knut, Costa Rica: Erfolg durch Lieferkettengesetz, nd-Artikel vom 09.11.2025, <<https://www.nd-aktuell.de/artikel/1195329.arbeitsrechtsverstoesse-costa-rica-erfolg-durch-lieferkettengesetz.html>>.

institutionelle und verfahrensrechtliche Rahmenbedingungen bestehen.

Das Voisey's Bay Bergbauprojekt betraf traditionelles Land der Innu und Inuit von Labrador bei noch ungeklärten Landansprüchen. FPIC wurde hier vor allem durch frühzeitige Einbindung in das Umweltprüfungsverfahren sowie durch die parallele Aushandlung von Impact and Benefit Agreements (IBAs) operationalisiert. Diese Vereinbarungen regelten Umweltauflagen, Beteiligung an Entscheidungsstrukturen, Beschäftigung, Ausbildung und finanzielle Teilhabe und wurden von den Gemeinschaften durch Abstimmungen ratifiziert. Ergänzend wurde ein gemeinsames Umweltmanagementgremium mit indigener Beteiligung eingerichtet. Das Vorgehen gilt als vorbildlich, weil Zustimmung nicht vorausgesetzt, sondern durch langfristige Verhandlungen, institutionalisierte Mitbestimmung und fortlaufende Kontrolle hergestellt wurde.<sup>80</sup>

Das Sivumut-Projekt stellt eine Erweiterung der Raglan-Nickelmine im Gebiet der Inuit von Nunavik dar und unterliegt einem modernen Landrechtsvertrag (James Bay and Northern Quebec Agreement). FPIC wurde hier auf Grundlage bereits bestehender vertraglicher Strukturen umgesetzt, insbes. durch die Fortschreibung eines Impact and Benefit Agreement. Die Inuit waren frühzeitig in Planung und Entscheidungsprozesse eingebunden, zentrale Projektanpassungen, Umweltfragen und Ausgleichsmaßnahmen wurden gemeinsam verhandelt. Best practice ist hier die institutionelle Absicherung von FPIC durch Landrechtsverträge, die klare Zuständigkeiten, kontinuierliche Beteiligung und rechtlich verbindliche Ergebnisse gewährleisten.<sup>81</sup>

Beim Ajax-Minenprojekt in British Columbia entwickelte die Stk'emlúpsenc te Secwépemc Nation (SSN) ein eigenes internes FPIC-Verfahren. Dieses umfasste Informationsphasen, unabhängige Folgenabschätzungen, interne Beratungen und eine formelle Abstimmung, an deren Ende die Gemeinschaft ihre Zustimmung verweigerte. Der Fall verdeutlicht, dass FPIC nicht auf projektfördernde Konsultation reduziert ist, sondern auch das Recht einschließt, ein Projekt abzulehnen. Vorbildlich ist hier insbes. die Anerkennung indigener Entscheidungsautonomie sowie die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des internen Zustimmung- bzw. Ablehnungsprozesses.<sup>82</sup>

Das NICO-Projekt in den Northwest Territories liegt im Gebiet der Tłı̨cho, deren Land- und Selbstverwaltungsrechte durch ein modernes Landrechts- und Selbstverwaltungsabkommen gesichert sind. FPIC wurde hier durch die formelle Einbindung der Tłı̨cho-Regierung in Genehmigungs- und Umweltprüfungsverfahren sowie durch eigenständige Verhandlungen mit dem Projektträger umgesetzt. Vereinbarungen regelten Umweltstandards, wirtschaftliche Beteiligung und Mitentscheidungsrechte. Starke indigene Institutionen haben hier Machtasymmetrien reduziert und Zustimmung auf einer tatsächlich freien und informierten Grundlage ermöglicht.<sup>83</sup>

Die Fallstudien zeigen, dass die Wirksamkeit von FPIC maßgeblich von der institutionellen Absicherung indigener Land-, Selbstverwaltungs- und Beteiligungsrechte abhängt. Erfolgreiche FPIC-Prozesse zeichnen sich dadurch aus, dass sie frühzeitig einsetzen, über formale Konsultationen hinausgehen und in verbindliche Vereinbarungen münden, die sowohl materielle Vorteile als auch dauerhafte Mitbestimmungs- und

---

<sup>80</sup> Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), Free Prior Informed Consent (FPIC) in the mining sector, Studie (2021), S. 35-41.

<sup>81</sup> *Ibid.*, S. 42-44.

<sup>82</sup> *Ibid.*, S. 45-48.

<sup>83</sup> *Ibid.*, S. 49-52.

Kontrollmechanismen vorsehen. Zugleich wird deutlich, dass die Verweigerung von Zustimmung ein integraler und legitimer Bestandteil von FPIC ist.<sup>84</sup>

## **F. Gesamtfazit**

Die Untersuchung zeigt, dass sich aus dem geltenden Völkerrecht *de lege lata* keine unmittelbare extraterritoriale Verantwortung Deutschlands aus dem ILO-Übereinkommen Nr. 169 ableiten lässt. Die Konvention folgt einem territorialen Jurisdiktionsverständnis und begründet Schutzpflichten primär für den Staat, in dessen Hoheitsgebiet indigene und in Stämmen lebende Völker ansässig sind.

Damit ist eine extraterritoriale menschenrechtliche Verantwortung Deutschlands jedoch nicht ausgeschlossen. Zwar entfaltet das ILO-Übereinkommen Nr. 169 selbst keine extraterritoriale Wirkung, es kann jedoch als Auslegungshilfe für solche Pflichten herangezogen werden, soweit diese aus anderen völkerrechtlich verbindlichen Menschenrechtsverträgen folgen.

Vor diesem Hintergrund bietet der für das funktionale Jurisdiktionsmodell entwickelte Kriterienkatalog einen tragfähigen Maßstab zur Bestimmung extraterritorialer menschenrechtlicher Verantwortung. Die Kombination aus (1) einer nachvollziehbaren Kausalkette und staatlicher Einflussnahme auf das kausale Verhalten, (2) der Vorhersehbarkeit menschenrechtlicher Beeinträchtigungen sowie (3) einer objektivierbaren Erheblichkeitsschwelle erlaubt eine begrenzte und sachgerechte Zurechnung staatlicher Verantwortung.

Zentraler normativer Anknüpfungspunkt ist der UN-Sozialpakt. Nach der Auslegung des UN-Sozialausschusses (Allgemeine Bemerkung Nr. 24) begründet dieser Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten, die unter bestimmten Voraussetzungen auch extraterritorial greifen können, insbesondere bei tatsächlichen oder rechtlichen Einflussmöglichkeiten auf die kausale Tätigkeit. Vor diesem Hintergrund kommt dem ILO-Übereinkommen Nr. 169 keine eigenständige extraterritoriale Geltung zu, wohl aber eine funktionale Bedeutung als Konkretisierung dieser Pflichten. Gleiches gilt für die UNDRIP, die ergänzend zur inhaltlichen Auslegung herangezogen werden kann.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass extraterritoriale Schutzpflichten Deutschlands zwar nicht unmittelbar aus dem ILO-Übereinkommen Nr. 169 folgen, wohl aber über den UN-Sozialpakt in Verbindung mit einem funktionalen Jurisdiktionsverständnis begründbar sind. Das Übereinkommen fungiert dabei als zentrales Konkretisierungsinstrument für den Inhalt dieser Pflichten gegenüber besonders schutzbedürftigen Gruppen (Art. 1 Abs. 2. ICESCR).

## **G. Handlungsempfehlungen**

Zur praktischen Umsetzung der aus dem UN-Sozialpakt folgenden extraterritorialen Achtungs- und Schutzpflichten gegenüber indigenen und in Stämmen lebenden Völkern bedarf es klarer administrativer, verfahrensrechtlicher und regulatorischer Maßnahmen. Auf Grundlage der ausgewerteten Empfehlungen lassen sich für den deutschen Staat insbes. folgende, rechtlich relevante Handlungsschritte identifizieren:<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), Free Prior Informed Consent (FPIC) in the mining sector, Studie (2021), S. 53 f.

<sup>85</sup> Zusammengestellt aus den Erkenntnissen des Gutachtens und Handlungsempfehlungen aus diesen Quellen:  
- Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), Free Prior Informed Consent (FPIC) in the mining sector, Studie (2021), <<https://rue.bmz.de/resource/blob/100568/fpic-in-the-mining-sector.pdf>>, S. 55-58.

(1) Deutschland sollte vor der Gewährung von Exportkreditgarantien, Investitionsgarantien, Fördermitteln oder politischer Unterstützung für Projekte im Ausland verpflichtende menschenrechtliche Folgenabschätzungen durchführen oder verlangen. Diese sollten ausdrücklich die Identifikation betroffener indigener Gemeinschaften, direkte, indirekte und kumulative Auswirkungen auf Land-, Ressourcen- und kulturelle Rechte, sowie die Vereinbarkeit des Vorhabens mit FPIC umfassen und bereits in einer frühen Phase von Projekten ansetzen.

(2) FPIC sollte als verbindliches Verfahrenselement in staatliche Entscheidungen für die Genehmigung und Förderung von Projekten integriert werden. Eine Prüfung, ob die FPIC tatsächlich eingeholt wurde, die Sicherstellung ausreichender Zeiträume für interne Entscheidungsprozesse der indigenen Gemeinschaft und eine kulturell angemessene Ausgestaltung von den Konsultationsverfahren sollte verpflichtend sein.

(3) Deutschland sollte staatliche Garantien, Kredite und Förderungen ausdrücklich an die Einhaltung international anerkannter menschenrechtlicher und umweltbezogener Standards binden. Vertragsrechtlich sollte vorgesehen sein, dass Auszahlungen ausgesetzt werden können, wenn FPIC nicht wirksam umgesetzt wird, und dass Garantien oder Unterstützungsmaßnahmen bei fortdauernden Verstößen widerrufen werden.

(4) Der deutsche Staat sollte sicherstellen, dass Konsultations- und Beteiligungsverfahren nicht auf formale Vertretungen beschränkt bleiben, sondern Frauen, Jugendliche, Menschen mit Behinderungen und andere marginalisierte Gruppen einbeziehen, Kapazitätsaufbau durch Finanzierung unabhängiger technischer und rechtlicher Beratung ermöglichen und die inhaltliche Qualität von Konsultationsvereinbarungen (Schutzmaßnahmen, Beteiligung an Nutzen, Entschädigung) prüfen.

(5) Deutschland sollte Unternehmen verpflichten, entlang der gesamten Lieferkette menschenrechtliche Sorgfaltspflichten umzusetzen, die spezifisch auf die Rechte indigener Völker ausgerichtet sind. FPIC sollten als eigenständigen Prüf- und Handlungsschritt vorgesehen werden und Monitoring-, Beschwerde- und Wiedergutmachungsmechanismen enthalten.

(6) Deutschland sollte wirksame behördliche Kontroll- und Sanktionsmechanismen bei Verstößen gegen menschenrechtliche Pflichten schaffen, kollektive Rechtsdurchsetzung und Beweiserleichterungen in grenzüberschreitenden Fällen ermöglichen und nationale Menschenrechtsinstitutionen systematisch in Monitoring- und Beschwerdeverfahren einbinden.

(7) Schließlich sollte Deutschland auch Transparenz über Förder-, Garantie- und Vertragsbedingungen herstellen, Whistleblower schützen und unabhängige Antikorruptionsmechanismen insbes. bei ressourcenbezogenen Projekten stärken.

- 
- *FIAN* Factsheet 2025/1, Menschenrechte in der Außenwirtschaftsförderung: Das Beispiel des Bauxit-Abbaus in Guinea, <[https://www.fian.de/wp-content/uploads/2025/04/FactSheet2025\\_1-final\\_web.pdf](https://www.fian.de/wp-content/uploads/2025/04/FactSheet2025_1-final_web.pdf)>, S. 4.
  - *DIMR*, Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt im Kontext unternehmerischen Handelns (Januar 2018), <[https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information\\_16\\_Staatenpflichten\\_UN-Sozialpakt\\_im\\_Kontext\\_unternehmerischen\\_Handelns.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Information_16_Staatenpflichten_UN-Sozialpakt_im_Kontext_unternehmerischen_Handelns.pdf)> S. 2-7.

## Literaturverzeichnis

### Juristische Literatur

- *Askin, Elif*, Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Zeitalter der Globalisierung, Reihe Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 2024.
- *Broekhuijsen, Dirk*, A Modern Understanding of the Vienna Convention (1969): A New Haunt for the Commentaries to the OECD Model?, Bulletin for International Taxation, Volume 67 (2013),
  - [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2334247](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2334247)
- *Dürig/Herzog/Scholz/Nettesheim*, Kommentar zum GG, 108. Ergänzungslieferung August 2025.
- *De Shutter/Eide/Khalfan/Orellana/Salomon/Seiderman*, Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights.
  - <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/12/HRQMaastricht-Maastricht-Principles-on-ETO.pdf>
- *Eckardt, Melanie Nadine*, Die Entwicklung des Individualrechtsschutzes im internationalen Investitionsschutzrecht, Die Auslegung von Völkervertragsrecht - Auslegungsgrundsätze und Methoden, Studien zum Internationalen Wirtschaftsrecht, Band 11 (2014), S. 75-97.
- *Gennari, Lea Anna*, Kann Klimaschutz durch Inanspruchnahme von Verfahren zur Durchsetzung der Menschenrechte befördert werden?, MenschenRechtsMagazin, Band 30 Nr. 1 (2025), S. 43-70.
  - <https://menschenrechtsmagazin.de/index.php/mrm/article/view/22>
- *Giesberts, Ludger*, Sorgfaltspflichten für die Lieferkette, NVwZ 20/2022, S. 1497-1505.
  - <https://www.dlapiper.com/de-at/insights/publications/2022/10/sorgfaltspflichten-fur-die-lieferkette>
- *Herdegen, Matthias*, Völkerrecht, 23. Auflage, München 2024.
- *Hinako/Shotaro*, Human Rights, Treaty Bodies, General Comments/Recommendation, Max Planck Encyclopedias of International Law (Januar 2023).
  - <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1730>
- *Hug, Stefanie*, Staatenverantwortlichkeit im Klimarecht, Nachhaltigkeitsrecht, München 2022, S. 99-117.
- *Ipsen, Knut*, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2019.
- *Jahn, Ralf*, Das Lieferkettengesetz und seine Bedeutung für die deutsche Wirtschaft, in *Hilpold/Perathoner (Hrsg.)*, Völkerrecht – Europarecht – Deutsches Recht, Band II, Wien 2023.
- *Jarass/Pieroth*, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage, München 2024.
- *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, 108. Ergänzungslieferung, August 2025.
- *Milanovic, Marco*, Extraterritorial Application of Human Right Treaties, New York 2011.
- *Müller, Angela*, Justifying ETOs auf human rights, Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations, S. 53-64.
  - <https://www.etoconsortium.org/en/routledge-handbook-etos/>
- *Schmahl, Stefanie*, Universeller Menschenrechtsschutz, München 2025.
- *Traudt, Dennis*, Wie fördert die EU Menschenrechte in Drittstaaten?, Schriftenreihe des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes - Rechtswissenschaft, Band 116, 1. Auflage 2026.
- *Zimmer, Reingard*, Die Umsetzung und Weiterentwicklung des LkSG, Schriftenreihe des Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht, Band 56, Frankfurt am Main 2025.
  - [https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/fpdf/HBS-009152/p\\_hsi\\_schriften\\_56.pdf](https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/fpdf/HBS-009152/p_hsi_schriften_56.pdf)

### Berichte u. Studien

- Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR), Free Prior Informed Consent (FPIC) in the mining sector, Studie (2021).
  - <https://rue.bmz.de/rue/veroeffentlichungen/102024-102024>
- *Graf von Kielmansegg, Sebastian*, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlament, Ratifikation völkerrechtlicher Verträge: eine rechtsvergleichende Perspektive, Studie, April 2018.

- [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/620232/EPRS\\_STU\(2018\)620232\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/620232/EPRS_STU(2018)620232_DE.pdf)
- Kaufmann/Good/Ghielmini/Blattner, Extraterritorialität im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, Schweizer Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), Bern, August 2016.
  - [https://www.menschenrechte.uzh.ch/dam/jcr:fca984cb-4f28-427b-a9ad-38565f11a00a/160815\\_SKMR\\_Studie\\_Extraterritorialitaet.pdf](https://www.menschenrechte.uzh.ch/dam/jcr:fca984cb-4f28-427b-a9ad-38565f11a00a/160815_SKMR_Studie_Extraterritorialitaet.pdf)

### Quellen von der ILO

- Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (2022)
  - <https://www.ilo.org/de/resource/conference-paper/2022-durchfu%C3%BChrung-der-%C3%BCbereinkommen-und-empfehlungen>
- Direct Request (CEACR) - adopted 2023, published 112nd ILC session (2024) Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169) - Germany (Ratification: 2021)
  - [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:4379127:NO](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:4379127:NO)
- Handbuch der Verfahren betreffend internationale Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen (2019).
  - <https://www.ilo.org/de/media/388191/download>
- ILO Webseite, Normenkontrolle
  - <https://www.ilo.org/de/normenkontrolle>
- ILO Webseite, Beitrag vom 25. Juni 2021, Germany ratifies ILO Convention, 1989 (No. 169) as a strong expression of solidarity for the protection of indigenous and tribal peoples' rights
  - <https://www.ilo.org/resource/news/germany-ratifies-ilo-convention-1989-no-169-strong-expression-solidarity>
- Normlex Datenbank ILO Beschwerdeverfahren nach Art. 24 ILO Verfassung
  - [https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx\\_en/f?p=1000:50010:::50010:P50010\\_ARTICLE\\_NO:24](https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=1000:50010:::50010:P50010_ARTICLE_NO:24)
- Understanding the Indigenous and Tribal Peoples Convention , 1989 (No. 169), Handbook for ILO Tripartite Constituents (2013)
  - <https://www.ilo.org/publications/understanding-indigenous-and-tribal-peoples-convention>

### Quellen u. Dokumente internationaler Institutionen

- ICJ (IGH), Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights
  - <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2012/12/Maastricht-ETO-Principles-ENG-booklet.pdf>
- UN Department of Economic and Social Affairs, State of the World's Indigenous Peoples, Volume VI, Climate Crisis, April 2025
  - <https://desapublications.un.org/publications/state-worlds-indigenous-peoples-volume-vi-climate-crisis>
- UN-Ausschuss für kulturelle, soziale und wirtschaftliche Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 24, E/C.12/GC/24
  - <https://docs.un.org/en/E/C.12/GC/24>
- UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 36, Artikel 6 (Recht auf Leben), CCPR/C/GC/36
  - <https://docs.un.org/en/CCPR/C/GC/36>

### Quellen des Deutschen Bundestages:

- Deutscher Bundestag, Online-Dienste, Bundestag ratifiziert Konvention zu Rechten indigener Völker
  - <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw15-de-rechte-indigener-voelker-830908>>
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Mögliche Folgen für Deutschland bei einer Ratifikation des ILO-Übereinkommens 169 zum Schutz der indigenen Völker, Ausarbeitung WD 2-3000-098/20
  - <<https://www.bundestag.de/resource/blob/821372/f8d71fa2d34521d943256833de9f6155/WD-2-098-20-pdf-data.pdf>>
- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und EU-Lieferkettenrichtlinie, WD 2 - 3000 - 045/25, WD 5 - 3000 - 072/25, EU 6 - 3000 - 045/2, 2025,
  - <<https://www.bundestag.de/resource/blob/1118088/WD-5-072-25-WD-2-045-25-EU-6-045-25.pdf>>

### Quellen von NGOs:

- Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt im Kontext unternehmerischen Handelns (Januar 2018)
  - <[https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/56232/ssoar-2018-bettzieche-Staatenpflichten\\_aus\\_dem\\_UN-Sozialpakt\\_im.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2018-bettzieche-Staatenpflichten\\_aus\\_dem\\_UN-Sozialpakt\\_im.pdf](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/56232/ssoar-2018-bettzieche-Staatenpflichten_aus_dem_UN-Sozialpakt_im.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2018-bettzieche-Staatenpflichten_aus_dem_UN-Sozialpakt_im.pdf)>
- *FIAN* Factsheet 2025/1, Menschenrechte in der Außenwirtschaftsförderung: Das Beispiel des Bauxit-Abbaus in Guinea (2025)
  - <[https://www.fian.de/wp-content/uploads/2025/04/FactSheet2025\\_1-final\\_web.pdf](https://www.fian.de/wp-content/uploads/2025/04/FactSheet2025_1-final_web.pdf)>

### Sonstige Quellen:

- Knox, John H., 'Dismantling the Fortress: Reforming International Conservation' (SSRN, September 2024)
  - <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4919230](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4919230)>
- Gemeinsamer Erfolg beim Lieferkettengesetz, Oxfam-Artikel vom 04.11.2024,
  - <<https://www.oxfam.de/aktuelles/arbeitsrechte-gemeinsamer-erfolg-beim-lieferkettengesetz>>
- IHK Nord Westfalen Webseite, EU-Lieferkettenrichtlinie (CSDDD), Stand: 05.05.2025,
  - <<https://www.ihk.de/nordwestfalen/international/lieferketten/die-eu-lieferkettenrichtlinie-kompakt-6112282>>
- *Zahn, Tim*, Lieferkettengesetz wirkt auf Plantagen in Costa Rica, Oxfam-Blogbeitrag vom 06.11.2025,
  - <<https://www.oxfam.de/blog/aldi-bananen-lieferkettengesetz-wirkt-plantagen-costa-rica>>
- *Henkel, Knut*, Costa Rica: Erfolg durch Lieferkettengesetz, nd-Artikel vom 09.11.2025
  - <<https://www.nd-aktuell.de/artikel/1195329.arbeitsrechtsverstoesse-costa-rica-erfolg-durch-lieferkettengesetz.html>>

## Fallliste

### Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)

- *Case of Al-Skeini and Others v. The United Kingdom*, Application no. 55721/07, 07/07/2011
  - <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105606>>
- *Case of Demir and Baykara v Turkey*, Application no. 34503/97, 12/08/2008
  - <<https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-89558%22%5D%7D>>
- EGMR, *Case of Loizidou v. Turkey*, Application no. 15318/89, 18/12/1996
  - <<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58007>>

### Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte (IAGMR)

- *Advisory Opinion OC-23/17 of November 15, 2017, Requested by the Republic of Colombia: The Environment and Human Rights*
  - <<https://www.refworld.org/jurisprudence/caselaw/iacrthr/2017/en/123157>>

### Internationaler Gerichtshof (IGH)

- *Obligations of States in respect of Climate Change, Summary of the Advisory Opinion of 23 July 2025*
  - <[https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-sum-01-00-en.pdf?cf\\_chl\\_tk=6yp2cD\\_Moux7R68SzbU38qecFYV0MJ46suDPEPDTbM-1769980468-1.0.1.1-0xRd1VLu9ydv0xKtfmILRXP66w9U.W1IivS6UoBhTME](https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-sum-01-00-en.pdf?cf_chl_tk=6yp2cD_Moux7R68SzbU38qecFYV0MJ46suDPEPDTbM-1769980468-1.0.1.1-0xRd1VLu9ydv0xKtfmILRXP66w9U.W1IivS6UoBhTME)>

### UN-Kinderrechtsausschuss (KRA)

- *Chiara Sacchi et al. v. Argentina*, CRC/C/88/D/104/2019
  - <<https://juris.ohchr.org/casedetails/2952/en-US>>

### UN-Menschenrechtsausschuss

- *Celiberti de Casariego v. Uruguay*, CCPR/C/13/D/56/1979, 29.07.1981
  - <<https://juris.ohchr.org/casedetails/464/en-US>>
- *Lopez Burgos v. Uruguay*, CCPR/C/13/D/52/1979, 29.07.1981
  - <<https://juris.ohchr.org/casedetails/298/en-US>>

### Internationales Schiedsgericht

- *Train Smelter Case (United States, Canada)*, 16/04/1938 und 11/03/1941
  - <[https://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_iii/1905-1982.pdf](https://legal.un.org/riaa/cases/vol_iii/1905-1982.pdf)>