

Vierter Teil: Die Durchsetzung extraterritorialer Pflichten aus dem UN- Sozialpakt

Der letzte Teil der Untersuchung befasst sich mit der völkerrechtlichen Durchsetzung extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt.¹⁴⁶⁶ Wie bereits ausgeführt, tangieren die extraterritorialen Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen in der Regel nicht bestimmte Personen oder Personengruppen im Ausland. Vielmehr können sie aufgrund ihres unbestimmten Adressatenkreises grundsätzlich eine Vielzahl von Individuen weltweit betreffen. Diese Problematik wirkt sich wie gesehen nicht nur auf die inhaltliche Reichweite einer extraterritorialen Pflicht aus, sondern kann auch deren Durchsetzung beeinflussen. Vor diesem Hintergrund stellt sich zum einen die Frage, ob extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen, die nicht „individualisierbar“ sind, eine Menschenrechtsverletzung im Sinne einer echten Rechtsverletzung darstellen und damit eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit des Staates aus dem UN-Sozialpakt auslösen können. Zum anderen ist fraglich, mit welchen menschenrechtlichen Mechanismen eine Schlecht- oder Nichterfüllung extraterritorialer Pflichten von Staaten aus dem UN-Sozialpakt durchgesetzt werden kann. Das vorliegende Kapitel geht diesen Fragen nach und zeigt auf der Grundlage bestehender Durchsetzungsmechanismen des UN-Sozialpakts mögliche Wege zur Durchsetzung extraterritorialer Menschenrechtspflichten auf.

1466 Siehe zur Durchsetzung sozialer Menschenrechte allgemein Riedel, *Global Human Rights Protection at the Crossroads*, in Breuer et al. (Hrsg.), 1289 ff.; Varun Gauri & Daniel M. Brinks, *Courting Social Justice* (Cambridge: Cambridge University Press 2008); Katherine Boyle, *Identifying Routes to Remedy for Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, in *International Human Rights Law* 22 (2018), 43–69. Dieser Teil der Studie befasst sich mit der Problematik der völkerrechtlichen Durchsetzung sozialer Menschenrechte und klammert die innerstaatliche Durchsetzung und die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit der Rechte aus dem UN-Sozialpakt aus.

§ 10: Feststellung einer Menschenrechtsverletzung und Durchsetzbarkeit extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt

A. Problemstellung

Die Feststellung einer echten Rechtsverletzung sozialer Menschenrechte aus dem UN-Sozialpakt ist dogmatisch äußerst anspruchsvoll.¹⁴⁶⁷ Sie erfordert grundsätzlich einen Kausalzusammenhang zwischen staatlichem Handeln oder Unterlassen und der jeweiligen Menschenrechtsbeeinträchtigung.¹⁴⁶⁸ Die Kausalität erweist sich im grenzüberschreitenden Kontext als besonders problematisch, da bei extraterritorialen Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte – anders als bei Beeinträchtigungen bürgerlicher und politischer Rechte – selten ein nachweisbarer Kausalzusammenhang zwischen dem potenziell verpflichteten Staat und dem betroffenen Individuum besteht.¹⁴⁶⁹ Extraterritoriale Beeinträchtigungen von Paktrechten, die durch grenzüberschreitende Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen hervorgerufen werden, sind daher in vielen Fällen kaum *individualisierbar*, da sie sich nicht gezielt an bestimmte Personen oder Personengruppen richten.¹⁴⁷⁰ Vielmehr besteht eine gewisse *Distanz* zwischen der Ursache – also den grenzüberschreitenden Wirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme – und der fraglichen Menschenrechtsbeeinträchtigung im Ausland.¹⁴⁷¹ Hinzu kommt, dass die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen häufig nicht die einzige Ursache für grenzüberschreitende Beeinträchtigungen der Paktrechte sind.¹⁴⁷² So können Beeinträchtigungen dieser Rechte (auch) auf systemische oder andere externe Ursachen, wie zum Beispiel Armut, soziale Ungleichheit oder Finanzkrisen, zurückzuführen sein. In solchen Fällen lassen sich die für die Feststellung einer

1467 Peters, Corruption as a Violation of International Human Rights, in *EJIL*, 1257 f.

1468 Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 221 ff.

1469 Siehe dazu bereits oben im Zusammenhang mit der extraterritorialen Achtungspflicht § 6 unter C. II. 3.

1470 Anders verhält es sich in Fällen, in denen ausländische Staatsorgane auf fremdem Territorium physisch präsent sind und dort Menschenrechtsverletzungen begehen.

1471 Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 222.

1472 *Ibid.*

Menschenrechtsverletzung erforderliche Kausalität und damit die individuelle Schädigung von Individuen im Ausland kaum nachweisen. Dies wirkt sich in extraterritorialen Situationen auch auf die Durchsetzung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt aus.

Die Untersuchung wendet sich in einem ersten Schritt der Frage nach einer möglichen Einordnung extraterritorialer Menschenrechtsbeeinträchtigungen aus dem UN-Sozialpakt zu und diskutiert die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Durchsetzung (B.). Anschließend wird das Problem der Kausalität zwischen innerstaatlichem Handeln oder Unterlassen und einer Menschenrechtsbeeinträchtigung im Ausland erörtert (C.). Der letzte Teil dieses Kapitels beleuchtet die möglichen Durchsetzungsmechanismen für extraterritoriale Menschenrechtsverstöße aus dem UN-Sozialpakt (D.).

B. Die rechtliche Einordnung extraterritorialer Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte

I. Menschenrechtsverletzung aufgrund extraterritorialer Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen?

Aus völkerrechtlicher Sicht stellt sich zunächst die Frage, ob eine extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigung lediglich als Beeinträchtigung von Rechten aus dem UN-Sozialpakt zu qualifizieren ist oder ob es sich möglicherweise um eine *echte Rechtsverletzung* handelt, die in einem Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss geltend gemacht werden kann.¹⁴⁷³ Die Untersuchung der Frage, in welchen Fällen extraterritorialer Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen von einer Menschenrechtsverletzung auszugehen ist, richtet sich dabei aus Gründen der Harmonisierung nach dem im internationalen Menschenrechtsschutz bestehenden Konzept der Menschenrechtsverletzung.

Grundsätzlich lassen sich zwei Gruppen von Menschenrechtsbeeinträchtigungen unterscheiden, die verschiedene Rechtsfolgen auslösen und durch unterschiedliche Mechanismen des UN-Sozialpakts durchgesetzt werden

1473 Ob es sich dann tatsächlich um eine Menschenrechtsverletzung aus dem UN-Sozialpakt handelt, entscheidet der UN-Sozialausschuss im Einzelfall.

können.¹⁴⁷⁴ In Anlehnung an das geltende Recht des internationalen Menschenrechtsschutzes stellen extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen dann eine Menschenrechtsverletzung im Sinne des UN-Sozialpakts dar, wenn die in ihren Rechten betroffene Person oder Personengruppe identifizierbar ist und nachgewiesen werden kann, dass die extraterritorialen Auswirkungen zu einer individuellen Schädigung und damit zu einer Menschenrechtsverletzung geführt haben.¹⁴⁷⁵ Hierfür spricht auch die Tatsache, dass das FP zum UN-Sozialpakt ein Individualbeschwerdeverfahren vorsieht, wonach eine Menschenrechtsverletzung ein oder mehrere „Opfer“ voraussetzt.¹⁴⁷⁶ Erforderlich ist also eine „individualisierbare“ Beeinträchtigung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt, die es dem UN-Sozialausschuss ermöglicht, festzustellen, ob ein Staat im konkreten Fall gegen seine extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt verstoßen und damit eine extraterritoriale Menschenrechtsverletzung verursacht hat.

II. Nicht „individualisierbare“ Menschenrechtsbeeinträchtigungen

Lässt sich die individuelle Schädigung eines Individuums außerhalb des Territoriums des handelnden Staates *nicht* nachweisen und ist die extraterritoriale Beeinträchtigung eines Paktrechts zudem durch andere Faktoren (mit-)verursacht worden, stellt sich die Frage, welche Rechtsfolgen aus dem UN-Sozialpakt sich hieraus für den handelnden Staat ergeben können. Wie soeben dargelegt, stellen nicht „individualisierbare“ Beeinträchtigungen von Paktrechten keine Menschenrechtsverletzungen dar und können daher nicht im Rahmen eines Individualbeschwerdeverfahrens nach Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt geltend gemacht werden.¹⁴⁷⁷ Diese Problematik tritt beispielsweise im Zusammenhang mit den extraterritorialen Wirkungen nationaler Agrarsubventionen auf. In diesen Fällen wirken sich innerstaatliche Maßnahmen nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar auf die sozialen

1474 Coomans, *The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in *HRLRev*, 31 f.

1475 Siehe dazu auch Kommer, *Menschenrechte wider den Hunger*, 287 f.

1476 Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt. Siehe auch Coomans, *The Extraterritorial Scope of the the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in *HRLRev*, 32.

1477 Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt.

Menschenrechte von Personen im Ausland aus. Häufig sind diese negativen Auswirkungen auch auf andere Faktoren zurückzuführen, die unter anderem vom Territorialstaat selbst verursacht werden.¹⁴⁷⁸

In Fällen, in denen ein „individualisierter“ Nachweis einer Menschenrechtsbeeinträchtigung von Personen oder Personengruppen im Ausland nicht erbracht werden kann, kommen Durchsetzungsmechanismen wie das *Staatenberichtsverfahren* vor dem UN-Sozialausschuss als pragmatische Lösung in Betracht, um den extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt zur Durchsetzung zu verhelfen, wenn auch nur in Form einer „weichen“ menschenrechtlichen Verantwortlichkeit des handelnden Staates.¹⁴⁷⁹

C. Das Erfordernis eines Kausalzusammenhangs zur Feststellung einer extraterritorialen Menschenrechtsverletzung

Für die Feststellung, ob eine Menschenrechtsverletzung im Sinne einer tatsächlichen *Rechtsverletzung* vorliegt, ist wie gesehen ein Kausalzusammenhang zwischen dem Handeln oder Unterlassen eines Staates und der Menschenrechtsbeeinträchtigung im Ausland erforderlich.¹⁴⁸⁰ Völkerrechtliche Grundsätze zur Kausalität finden sich im Recht der Staatenverantwortlichkeit, das mangels vertragsspezifischer Regelungen auch für die Feststellung einer Menschenrechtsverletzung aus dem UN-Sozialpakt heranzuziehen ist.¹⁴⁸¹ Die ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit enthalten jedoch keine Bestimmungen zur Kausalität des Verhalten eines Staates im Hinblick auf eine Rechtsverletzung.¹⁴⁸² Sie regeln somit nicht die haftungsbegründende Kausalität.¹⁴⁸³ Eine Grundlage für die haftungsausfüllende Kausalität findet sich jedoch in Art. 31 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit.¹⁴⁸⁴ In der Staatenpraxis ist allgemein anerkannt, dass für die Feststellung einer

1478 Siehe dazu ausführlich oben § 6 unter D. und E. Siehe auch Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 287 f.

1479 Siehe dazu sogleich unten unter D. II.

1480 Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 221.

1481 *Ibid.*, 222. Siehe dazu Art. 33 und 55 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit.

1482 Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 221 f.

1483 *Ibid.*, 222.

1484 Art. 31 ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit: „1. The responsible State is under an obligation to make full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act. 2. Injury includes any damage, whether material or moral, caused by the internationally wrongful act of a State.“ Siehe dazu auch Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 222.

Menschenrechtsverletzung ein *enger Zusammenhang* zwischen der Rechtsverletzung und dem eingetretenen Schaden bestehen muss.¹⁴⁸⁵ Dieser enge Zusammenhang wird durch die Kriterien der „natural and normal consequence“¹⁴⁸⁶ sowie der „foreseeability“¹⁴⁸⁷ bestimmt.¹⁴⁸⁸ Im extraterritorialen Kontext kommt eine weitere Voraussetzung hinzu. Die Beeinträchtigung der Paktrechte muss *individualisiert* sein, so dass das von einer staatlichen Handlung betroffene Individuum im Ausland identifizierbar ist.¹⁴⁸⁹ Eine extraterritoriale Menschenrechtsverletzung aus dem UN-Sozialpakt kann demnach angenommen werden, wenn diese drei Kriterien der Kausalität erfüllt sind.

Im vorliegenden Kontext bedeutet dies, dass extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen eine Menschenrechtsverletzung darstellen können, wenn sie nach dem gewöhnlichem Lauf der Dinge nicht allzu fern liegen, für den handelnden Staat vorhersehbar und die von der Maßnahme betroffenen Individuen im Ausland bestimmbar sind.¹⁴⁹⁰ *Vandenhole* geht beispielsweise davon aus, dass die Zuckersubventionen der EU und generell das Agrardumping wohlhabender Staaten im globalen Süden Menschenrechtsverletzungen im Sinne von echten Rechtsverletzung darstellen können.¹⁴⁹¹

Fraglich ist jedoch, ob die soeben dargestellten Kriterien für die Feststellung einer Menschenrechtsverletzung in Fällen extraterritorialer Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen tatsächlich jemals vorliegen werden. Problematisch ist, dass die extraterritorialen Auswirkungen dieser Maßnahmen, wie bereits erläutert, häufig nicht die einzige Ursache für extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen sind. Gerade in Fällen von Agrardumping in fremden Staaten aufgrund innerstaatlicher Subventionen sind die Beeinträchtigungen der Paktrechte oftmals auch auf andere Faktoren wie Armut oder ungleiche Ressourcenverteilung im Territorialstaat

1485 Permanent Court of Arbitration (PCA), Eritrea-Ethiopia Claims Commission (EECC), *Decision No. 7 Guidance Regarding Jus ad Bellum Liability*, 27. Juli 2007, RIAA vol. XXVI, 1–22, Rn. 13. Siehe auch Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 222.

1486 PCA, *Provident Mutual Life Insurance Company and Others (United States) v. Germany*, 18. September 1924, RIAA vol. VII, 91–116, 113.

1487 PCA, Eritrea-Ethiopia Claims Commission (EECC), *Decision No. 7 Guidance Regarding Jus ad Bellum Liability*, 27. Juli 2007, RIAA vol. XXVI, 1–22, Rn. 13.

1488 Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 222.

1489 Vgl. Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt.

1490 Siehe Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 222.

1491 Vandenhole, Third State Obligations under the ICESCR, in *Nord. J. Int. Law*, 98 ff.

zurückzuführen, so dass eine zu große „Distanz“ zwischen den nachteiligen Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme und der Menschenrechtsbeeinträchtigung besteht.¹⁴⁹² Diese Situationen führen zwar zu Beeinträchtigungen der Paktrechte, die extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auslösen.¹⁴⁹³ Diese Beeinträchtigungen stellen jedoch keine eigentlichen Rechtsverletzungen dar, die eine menschenrechtliche Verantwortung des handelnden Staates gegenüber den betroffenen Individuen begründen.

Daraus folgt, dass es nach geltendem Recht des internationalen Menschenrechtsschutzes derzeit nicht möglich ist, alle Beeinträchtigungen der Paktrechte durch Individualbeschwerde vor dem UN-Sozialausschuss geltend zu machen. Dies stellt für den Einzelnen, der von den grenzüberschreitenden Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahmen betroffen ist, zweifellos eine unbefriedigende Lösung dar. In diesem Zusammenhang wäre allerdings (*de lege ferenda*) eine Modifikation des Rechtsbegriffs der „Menschenrechtsverletzung“ erforderlich, der auch nicht individualisierbare Menschenrechtsbeeinträchtigungen erfasst.

D. Die Durchsetzbarkeit extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt

I. Individualbeschwerdeverfahren

Der Einzelne kann also unter den soeben dargestellten Voraussetzungen eine extraterritoriale Verletzung seiner Rechte gegenüber einem ausländischen Staat geltend machen und eine Individualbeschwerde beim UN-Sozialausschuss einreichen.¹⁴⁹⁴ Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt räumt Individuen unter bestimmten Voraussetzungen ein Beschwerderecht ein:

„Communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals, under the *jurisdiction* of a State Party, claiming to be *victims* of a *violation* of any of the economic, social and cultural rights

1492 Siehe Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 222.

1493 Siehe oben § 6 unter C. II. 3.

1494 Siehe zum Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss generell Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 28 ff. Courtis & Sepúlveda, *Are Extra-Territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR*, in *M & R*, 54 ff.; Beth A. Simmons, *Should States Ratify the Protocol? Process and Consequences of the Optional Protocol of the ICESCR*, in *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter* 27 (2009), 64–81.

set forth in the Covenant by that State Party. Where a communication is submitted on behalf of individuals or groups of individuals, this shall be with their consent unless the author can justify acting on their behalf without such consent.¹⁴⁹⁵

Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt beschränkt das Individualbeschwerdeverfahren auf Personen, die der *Jurisdiktion* eines Vertragsstaates unterstehen. Im Unterschied zu Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt verweist das FP zum UN-Sozialpakt damit ausdrücklich auf die Jurisdiktion der Vertragsstaaten als Zulässigkeitsvoraussetzung für Individualbeschwerden.¹⁴⁹⁶ Der ausdrückliche Verweis auf die Jurisdiktion eines Staates im FP zum UN-Sozialpakt wurde insbesondere von den Industrieländern gefordert, um zu verhindern, dass Individuen aus Entwicklungsländern auf der Grundlage der Kooperationspflicht einen Anspruch auf Entwicklungshilfe geltend machen können, insbesondere in Fällen, in denen kein Bezug zum potenziell extraterritorial verpflichteten Staat besteht.¹⁴⁹⁷

Es stellt sich daher die Frage, wie der Verweis auf die Jurisdiktion in Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt zu verstehen ist und ob er mit dem Konzept der Jurisdiktion als dogmatische Schwelle für die Auslösung extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt vereinbar ist.¹⁴⁹⁸ Die Jurisdiktion im FP zum UN-Sozialpakt ist eine *prozedurale Zulässigkeitsvoraussetzung*, die es Betroffenen ermöglicht, eine Individualbeschwerde vor dem UN-Sozialausschuss zu erheben und im konkreten Fall unter weiteren verfahrensrechtlichen Voraussetzungen die Zuständigkeit des Ausschusses zu begründen. Diese *verfahrensrechtliche* Jurisdiktion lässt sich dabei in vier Zulässigkeitsvoraussetzungen unterteilen, von denen nur eine die Prüfung der Anwendbarkeit *ratione loci* – also des räumlichen Anwendungsbereichs – des UN-Sozialpakts darstellt. Darüber hinaus umfasst der Begriff der Jurisdiktion in Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt auch die Prüfung der Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts *ratione temporis*, *ratione personae* und *ratione materiae*.

Auf primärrechtlicher Ebene des Völkerrechts stellt die räumliche Anwendung des UN-Sozialpakts die dogmatische Schwelle dar, die im Einzelfall eine extraterritoriale Pflicht und damit eine Menschenrechtsbindung

1495 Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1496 Courts & Sepúlveda, Are Extra-Territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR, in *M & R*, 57.

1497 Gondek, The Reach of Human Rights in a Globalising World, 329.

1498 Siehe ausführlich zur Jurisdiktion oben § 4 unter D.

des betroffenen Staates auslöst.¹⁴⁹⁹ Im Zusammenhang mit der Geltendmachung einer extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigung vor dem UN-Sozialausschuss stellt sie *zugleich* eine verfahrensrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung dar, nach welcher der Ausschuss im konkreten Einzelfall zu prüfen hat, ob überhaupt eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt ausgelöst und verletzt wurde. Für diese Prüfung könnte der UN-Sozialausschuss, wie die vorliegende Untersuchung gezeigt hat, auch andere Auslösekriterien als das der effektiven Kontrolle heranziehen.¹⁵⁰⁰ Demnach könnten Individualbeschwerdeverfahren, die Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen betreffen, grundsätzlich für zulässig erklärt und somit vor dem UN-Sozialausschuss auf ihre Vereinbarkeit mit dem UN-Sozialpakt überprüft werden.¹⁵⁰¹

II. Staatenberichtsverfahren

Extraterritoriale Pflichten, die *keine* Menschenrechtsverletzungen im Sinne einer echten Rechtsverletzung darstellen und daher nicht vor dem UN-Sozialausschuss geltend gemacht werden können, können im Rahmen von Staatenberichtsverfahren überprüft werden.¹⁵⁰² Auch wenn dies für die Opfer im Ausland keine zufriedenstellende Lösung darstellt, können Staatenberichtsverfahren dazu beitragen, die erst im Entstehen begriffenen und rechtlich in vielen Fragen noch umstrittenen extraterritorialen Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt weiterzuentwickeln. Wie bereits im Zusammenhang mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 ausgeführt, könnte dies im Rahmen der Aufgaben des UN-Sozialausschusses erfolgen.¹⁵⁰³

Wie eingangs dieser Untersuchung dargestellt, hat der UN-Sozialausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht Deutschlands auf die Einhaltung menschenrechtlicher Verpflichtungen im Kontext extraterritorialer Auswirkungen von Agrarsubventionen auf Klein-

1499 Siehe oben § 4 unter B. III.

1500 Siehe oben § 4 und § 5. Siehe auch Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 30.

1501 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 30.

1502 Siehe zum Staatenberichtsverfahren Art. 16–25 UN-Sozialpakt.

1503 Desierto, *Public Policy in International Economic Law*, 107 f.

bauern in fremden Staaten hingewiesen.¹⁵⁰⁴ Im Ergebnis zeigt dies, dass der Ausschuss derzeit diesen Weg beschreitet, um – wenn auch nicht immer explizit – auf mögliche extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt hinzuweisen.

E. Fazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die in ihren Rechten betroffene Individuen die Verletzung extraterritorialer Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt grundsätzlich im Individualbeschwerdeverfahren geltend machen können. Damit eine Beschwerde für zulässig erklärt und vom UN-Sozialausschuss geprüft werden kann, müssen jedoch bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Voraussetzung ist hierfür insbesondere, dass die fragliche Beeinträchtigung der Paktrechte „individualisiert“ ist, das heißt die individuelle Schädigung im Ausland im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens nachgewiesen werden kann. Nur in diesen Fällen kann (möglicherweise) von einer echten Rechtsverletzung – einer Menschenrechtsverletzung – ausgegangen werden, die eine menschenrechtliche Verantwortung des handelnden Staates aus dem UN-Sozialpakt begründen kann.

Im Unterschied zu Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt verweist Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt jedoch auf die „Jurisdiktion“ eines Staates.¹⁵⁰⁵ Damit ist die *verfahrensrechtliche* Zulässigkeitsvoraussetzung gemeint, die bei der Prüfung einer Individualbeschwerde die Anwendbarkeit *ratione loci* des UN-Sozialpakts umfasst. Im Rahmen dieser Zulässigkeitsprüfung müsste der Ausschuss prüfen, ob im konkreten Fall überhaupt eine extraterritoriale Pflicht ausgelöst wird. Der Begriff der Jurisdiktion in Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt bezieht sich dabei nicht auf ein bestimmtes Auslösekriterium, wie zum Beispiel effektive Kontrolle, um den räumlichen Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts zu bestimmen. Folglich könnte der UN-Sozialausschuss zur Begründung des räumlichen Anwendungsbereichs des UN-Sozialpakts auch andere Auslösekriterien als die effektive Kontrolle heranziehen, wie sie in dieser Untersuchung vorgeschlagen werden.¹⁵⁰⁶ Voraussetzung ist allerdings, dass ein Kausalzusammenhang zwischen dem staatlichen Verhalten und der Menschenrechtsbeeinträchtigung im Ausland

1504 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Germany, 27. November 2018 (E/C.12/DEU/CO/6), Rn. 12.

1505 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt; Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt.

1506 Siehe oben § 5.

besteht und die betroffenen Individuen identifizierbar sind, so dass im konkreten Fall die Beeinträchtigung ihrer Paktrechte nachgewiesen und eine extraterritoriale Menschenrechtsverletzung durch den UN-Sozialausschuss festgestellt werden kann. In allen anderen Fällen extraterritorialer Menschenrechtsbeeinträchtigungen, in denen die betroffenen Individuen nicht identifizierbar sind, stellt das Staatenberichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss eine pragmatische Lösung dar, um auf (potenzielle) extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt hinzuweisen, da es sich bei der extraterritorialen Anwendung des UN-Sozialpakts um einen erst im Entstehen begriffenen Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes handelt.