

Elif Askin

Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Zeitalter der Globalisierung

Eine völkerrechtliche Untersuchung von Jurisdiktion, Umfang und Durchsetzung extraterritorialer Menschenrechtspflichten von Staaten aus dem UN-Sozialpakt



Nomos

<https://doi.org/10.5771/9783748925088>, am 24.08.2024, 12:25:10
Open Access –  – <https://www.nomos-elibrary.de/agb>

Beiträge zum
ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht

Herausgegeben von
der Max-Planck-Gesellschaft
zur Förderung der Wissenschaften e.V.,
vertreten durch Prof. Dr. Armin von Bogdandy
und Prof. Dr. Anne Peters

Band 306

Elif Askin

Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Zeitalter der Globalisierung

Eine völkerrechtliche Untersuchung von Jurisdiktion,
Umfang und Durchsetzung extraterritorialer Menschen-
rechtspflichten von Staaten aus dem UN-Sozialpakt



Nomos

Open-Access-Förderung durch die Max-Planck-Gesellschaft.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2024

© Elif Askin

Publiziert von

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden

www.nomos.de

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG

Waldseestraße 3-5 | 76530 Baden-Baden

Zugl.: Diss., Basel. Univ., 2019

ISBN (Print): 978-3-8487-8090-7

ISBN (ePDF): 978-3-7489-2508-8

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748925088>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Herbstsemester 2019 von der Juristischen Fakultät der Universität Basel als Dissertation angenommen. Die Arbeit wurde für die Publikation aktualisiert.

Größter Dank gebührt meiner Doktormutter Prof. Dr. Dr. h.c. Anne Peters, die mich seit den Anfängen meines Studiums unterstützt und die Entstehung dieser Arbeit in vielfältiger Weise gefördert hat. Prof. Dr. Stephan Breitenmoser danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens. Mein Dank gilt ferner Prof. Dr. Eibe Riedel, der diese Untersuchung als externer Experte betreut hat.

Diese Arbeit ist während meiner Zeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg entstanden. Ich bedanke mich bei den Kolleginnen und Kollegen des Instituts für viele wertvolle Anregungen. Die Diskussionen in den Dienstagsrunden und anderen Gesprächsforen am Max-Planck-Institut waren eine Quelle der Inspiration und Motivation.

Mein besonderer Dank gilt schließlich Dr. Bajar Scharaw und meiner Familie, die maßgeblich zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Ich bedanke mich insbesondere bei meiner Mutter für ihre Unterstützung. Ihr ist dieses Buch gewidmet.

Zürich, im Juli 2023

Elif Askin

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
§ 1 Einleitung	21
A. Forschungsanlass: Extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen auf soziale Menschenrechte	21
B. Forschungsfrage und Methode	38
C. Begriffsbestimmung	43
I. Extraterritoriale Anwendung von Menschenrechtsverträgen	43
II. Extraterritoriale Pflicht	46
III. Kriterium zur Bestimmung der Extraterritorialität im Menschenrechtsbereich	50
D. Praktische Relevanz der Forschungsfrage	52
E. Gang der Untersuchung	58
Erster Teil: Der räumliche Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts	61
§ 2: Die veränderte Extraterritorialitätsproblematik im Kontext der Menschenrechte	63
A. „Entterritorialisierte“ Extraterritorialität	63
I. Problemstellung	63
II. Extraterritoriales Handeln von Staaten: Kategorisierung und menschenrechtliche Implikationen	65
1. Zunahme von nicht-territorial gebundenem Staatshandeln im Ausland	65
2. Fallgruppen extraterritorialen Handelns	67
3. Menschenrechtsrelevante Abgrenzungsmerkmale der Fallgruppen	69
a. Räumliche Reichweite staatlichen Handelns	69
b. Handlungs- und Erfolgsort einer Menschenrechtsbeeinträchtigung	71

c. Adressatenkreis	72
III. Folgerungen: Die Notwendigkeit der Entkopplung extraterritorialer Pflichten von territorialbezogener Hoheitsrechtsausübung	72
B. Extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte	74
I. Beeinträchtigungen durch physische Anwesenheit im Ausland	74
II. Beeinträchtigungen durch extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen	76
III. Untersuchungsrelevante Fallstudien	83
1. Agrardumping in Ghana und Kamerun	84
2. Handelsliberalisierende Maßnahmen in Honduras	88
3. Privatisierung des Bildungswesens in Marokko	90
4. Politische Lobbyarbeit in China	94
5. Humanitäre Hilfe in Guinea, Liberia und Sierra Leone	94
C. Fazit	97
§ 3: Die völkerrechtlichen Grundlagen zur allgemeinen Begründung extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt	99
A. Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts	99
I. Problemstellung	99
II. Abwesenheit einer Jurisdiktionsklausel im UN-Sozialpakt	100
III. Bestimmung der räumlichen Reichweite von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt	107
1. Völkerrechtliche Auslegung von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt	107
2. Dynamisch-evolutive Auslegung von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt	114
IV. Praxis des UN-Sozialausschusses zu extraterritorialen Menschenrechtspflichten	116
V. Ergebnis der Auslegung von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt	120
B. Materielle Pflichten aus dem UN-Sozialpakt mit Relevanz für extraterritoriale Vorgänge	121
I. Grundpflichten der Staaten aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt	121
II. Verpflichtungsdimensionen	123
1. Die Pflichtentrias: „Duty to respect, protect and fulfil“	123

2. Übertragbarkeit auf extraterritoriale Pflichten	127
a. Extraterritoriale Achtungspflicht	127
b. Extraterritoriale Schutzpflicht	128
c. Extraterritoriale Gewährleistungspflicht	129
III. Paktspezifische Pflichten	131
1. Pflicht zur progressiven Realisierung	131
2. Sofort umzusetzende Verpflichtungen	134
3. Kernverpflichtungen	135
4. Das Prinzip der Nicht-Regression	139
5. Verfahrenspflichten	140
C. Fazit	142
Zweiter Teil: Die Auslöser extraterritorialer Pflichten	145
§ 4: Die Übertragbarkeit des Konzepts der Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt	147
A. Problemstellung	147
B. Das Konzept der Jurisdiktion im Völkerrecht	148
I. Die Jurisdiktion im allgemeinen Völkerrecht und die „mensenrechtliche“ Jurisdiktion	148
II. Bedeutung des Trennungsprinzips	150
III. Menschenrechtliche Jurisdiktion als Schwellenkriterium	151
C. Entwicklungen in der Rechtsprechung internationaler Menschenrechtsgerichte, insbesondere des EGMR und IAGMR	153
I. Vorrang des territorialbezogenen Ansatzes zur Bestimmung der extraterritorialen Anwendung internationaler Menschenrechtsverträge	153
1. Die Haltung des EGMR	153
2. Die Zurückhaltung des EGMR hinsichtlich extraterritorialer Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen	160
II. Entwicklungen in der Spruchpraxis des IAGMR und des UN-Menschenrechtsausschusses	161
1. Gutachten 23/17 des IAGMR	161
2. Allgemeine Bemerkung Nr. 36 des UN-Menschenrechtsausschusses	163

D. Die Übertragung der menschenrechtlichen Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt	164
I. Implizite Übernahme des Konzepts der Jurisdiktion durch den UN-Sozialausschuss	164
II. Jurisdiktion als dehnbare Schlüsselkonzept	166
III. Erfordernis eines funktionalen Verständnisses von Jurisdiktion	168
IV. Mindestanforderung: Verbindung zwischen handelndem Staat und betroffenem Individuum im Ausland	169
E. Fazit	170
§ 5: Konstruktion alternativer Jurisdiktionsmodelle für den UN-Sozialpakt	173
A. Problemstellung	173
B. Faktische und normative Ansätze zur Bestimmung von Jurisdiktion im Kontext des UN-Sozialpakts	174
I. „Faktische“ Verbindung zwischen Staat und Individuum im Ausland	174
II. „Normative“ Verbindung zwischen Staat und Individuum im Ausland	176
III. Bewertung	177
C. Alternative Auslösekriterien: Kontrolle, Einflussnahme und Kapazität	179
I. Kontrolle	179
II. Einflussnahme	179
III. Kapazität	180
D. Die Pflichtenverteilung zwischen Territorialstaat und extraterritorial verpflichtetem Staat	181
E. Fazit	182
Dritter Teil: Die inhaltliche Reichweite extraterritorialer Pflichten	185
§ 6: Die extraterritoriale Achtungspflicht	187
A. Problemstellung	187

B. Praxis des UN-Sozialausschusses zur extraterritorialen Achtungspflicht	192
C. Die Auslöser einer extraterritorialen Achtungspflicht	194
I. Die konzeptuelle Trennung negativer und positiver Pflichten hinsichtlich ihrer räumlichen Reichweite	194
II. Die Ermittlung der Auslösekriterien einer extraterritorialen Achtungspflicht	196
1. Irrelevanz effektiver Kontrolle	196
2. Effektive wirtschaftliche Kontrolle	197
3. Vorverlagerung des Auslösekriteriums auf innerstaatliche Entscheidungsverfahren	198
a. Kontrolle der extraterritorialen Auswirkungen einer geplanten Maßnahme im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren	198
b. Voraussetzungen für die Bestimmung der Kontrolle im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren	200
D. Die Problematik des „extraterritorialen Eingriffs“ in soziale Menschenrechte	204
E. Die inhaltliche Reichweite der extraterritorialen Achtungspflicht	207
I. Mögliche inhaltliche Dimensionen	207
II. Extraterritoriale Unterlassungspflicht als Ausnahme	209
III. Voraussetzungen einer extraterritorialen Unterlassungspflicht nach dem UN-Sozialpakt	210
IV. Die inhaltliche Reichweite einer extraterritorialen Achtungspflicht bei nicht individualisierbaren Beeinträchtigungen	211
F. Die Berücksichtigungspflicht aus dem UN-Sozialpakt	213
I. Die Pflicht zur Berücksichtigung sozialer Menschenrechte von Individuen im Ausland	213
1. Die Rechtsnatur der Berücksichtigungspflicht	213
2. Teilelemente der Berücksichtigungspflicht	218
II. Die Berücksichtigungspflicht im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren	219
1. Prozedurale Pflichten, insbesondere Beteiligungsrechte der Betroffenen im Ausland	219
2. Die Bestimmung des extraterritorial betroffenen Individuums	223

III. Die Berücksichtigungspflicht bei der Ermessensausübung	227
G. Fazit	230
§ 7: Die extraterritoriale Schutzpflicht	233
A. Problemstellung	233
B. Begriffsbestimmungen	239
I. Grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten	239
II. Zugehörigkeit eines Unternehmens zum Heimatstaat nach nationalem Recht	241
III. Regulierung	243
C. Die Regulierungspflicht als Ausprägung der menschenrechtlichen Schutzpflicht	243
I. Ausgangslage: „Weiche“ völkerrechtliche Vorgaben zur Regulierung von Wirtschaftsunternehmen	243
II. Regulierungspflicht aus dem UN-Sozialpakt	246
III. Reduzierung des Ermessensspielraums	252
1. Erlass rechtsverbindlicher Normen zur Erfüllung der Schutzpflicht?	252
2. Die Anwendung des Untermaßverbots zur Eingrenzung des Ermessensspielraums	258
D. Die räumliche Reichweite der Regulierungspflicht	260
I. Berechtigung zur Regulierung von Auslandssachverhalten	260
II. „Verstaatlichung“ einer Unternehmenshandlung durch Zurechnung	262
III. Verpflichtung aus dem UN-Sozialpakt zur extraterritorialen Regulierung de lege lata?	266
1. Keine menschenrechtliche Rechtspflicht nach den UN-Leitprinzipien	266
2. Neuere Praxis des UN-Sozialausschusses	269
a. Entwicklungstrends im Hinblick auf extraterritoriale Schutzpflichten	269
b. Rechtspolitische Erwägungen in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 zu Unternehmen	274

E. Ermittlung der Auslösekriterien extraterritorialer Schutzpflichten	277
I. Einflussmöglichkeit statt Kontrolle als Auslösekriterium für extraterritoriale Schutzpflichten	277
1. Erweiterte Flexibilität des Auslösekriteriums bei dreipoligen Verantwortungskonstellationen	277
2. „Entscheidende“ Einflussnahme	279
II. „Faktische“ Einflussmöglichkeit auf Unternehmen mit „Staatszugehörigkeit“	281
F. Staatenpraxis zur Regulierung unternehmerischer Auslandsaktivitäten	282
G. Fazit	285
§ 8: Exkurs zur Frage der völkerrechtsunmittelbaren Bindung von Unternehmen an den UN-Sozialpakt	289
A. Problemstellung	289
B. <i>De lege lata</i> : „Corporate Responsibility“ zur Beachtung internationaler Menschenrechte	291
C. <i>De lege ferenda</i> : Völkerrechtsunmittelbare Bindung von Unternehmen an Menschenrechte	293
I. Argumente für und gegen eine unmittelbare Bindung von Unternehmen an internationale Menschenrechtsverträge	294
II. Mögliche unmittelbare Bindung von Unternehmen an den UN-Sozialpakt	296
D. Völkerrechtliche Entwicklungen zur Begründung unmittelbarer Menschenrechtspflichten von Unternehmen	300
I. Völkerrechtsabkommen sui generis zu Unternehmen und Menschenrechten	300
II. Internationale Investitionsschutzabkommen	304
III. Wirtschaftsvölkerrechtliche Rechtsprechung zu unmittelbaren Menschenrechtspflichten von Unternehmen	306
E. Auslösekriterium für potenzielle Menschenrechtspflichten von Unternehmen: „Sphere of Influence“	308
F. Fazit	312

§ 9: Die extraterritoriale Gewährleistungspflicht	315
A. Problemstellung	315
B. Die Praxis des UN-Sozialausschusses	316
C. Kapazität als Auslösekriterium für die extraterritoriale Gewährleistungspflicht	318
D. Inhaltliche Dimensionen der extraterritorialen Gewährleistungspflicht	320
I. Extraterritoriale Pflicht zur Hilfeleistung?	320
II. Pflicht zur Annahme von Hilfeleistung?	322
III. Zwischenstaatliche Kooperationspflichten	322
E. Fazit	323
Vierter Teil: Die Durchsetzung extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt	325
§ 10: Feststellung einer Menschenrechtsverletzung und Durchsetzbarkeit extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt	327
A. Problemstellung	327
B. Die rechtliche Einordnung extraterritorialer Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte	328
I. Menschenrechtsverletzung aufgrund extraterritorialer Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen?	328
II. Nicht „individualisierbare“ Menschenrechtsbeeinträchtigungen	329
C. Das Erfordernis eines Kausalzusammenhangs zur Feststellung einer extraterritorialen Menschenrechtsverletzung	330
D. Die Durchsetzbarkeit extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt	332
I. Individualbeschwerdeverfahren	332
II. Staatenberichtsverfahren	334
E. Fazit	335

Fünfter Teil: Eine Schlussbetrachtung	337
§ 11: Folgerungen: Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN- Sozialpakts	339
§ 12: Die Anwendung der Erkenntnisse auf die Fallbeispiele	347
Literaturverzeichnis	357
Entscheidungsverzeichnis	377
Dokumentenverzeichnis	383

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948
AMRK	Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969
Art.	Artikel
BBl.	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BGBL.	Bundesgesetzblatt der Bundesrepublik Deutschland
BIT	Bilateral Investment Treaty
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (Deutschland)
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Deutschland)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht (Deutschland)
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Deutschland)
CEDAW	Convention on the Elimination of Discrimination against Women
CERD	Convention on the Elimination of Racial Discrimination
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights
CoE	Council of Europe
CRD	Committee on the Rights of the Child
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Schweiz)
d. h.	das heißt
Doc.	Document
DR-CAFTA	Central American-Dominican Republic-United States Free Trade Agreement
ECOSOC	Economic and Social Council
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950

Abkürzungsverzeichnis

ESCR	Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte
ETO	Extraterritorial Obligations
ETS	European Treaty Series
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
f.	folgende
ff.	folgende (Plural)
Fn.	Fußnote
FP	Fakultativprotokoll
GA Res.	Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen
GAOR	General Assembly Official Records
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949
GV	Generalversammlung
HRC	Human Rights Committee
IAGMR	Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte
Ibid.	Ibidem (ebenda)
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICJ	International Court of Justice
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IFC	International Finance Corporation
IGH	Internationaler Gerichtshof
i. K.	in Kraft
i.V.m.	in Verbindung mit
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
ILO	International Labour Organization
IWF	Internationaler Währungsfonds
Kap.	Kapitel
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
NGO	Non-Governmental Organization

OLG	Oberlandesgericht (Deutschland)
PCIJ	Permanent Court of International Justice
R2P	Responsibility to Protect
Rn.	Randnote
SKMR	Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte
SR Res.	Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen
UN	United Nations
UNESCOR	United Nations Economic and Social Council Official Records
UNRIAA	United Nations Reports of International Arbitral Awards
UNTS	United Nations Treaty Series
Verf.	Verfasserin
vgl.	vergleiche
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization
WVK	Wiener Vertragskonvention vom 23. Mai 1969

§ 1 Einleitung

A. Forschungsanlass: Extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen auf soziale Menschenrechte

Ausgangspunkt dieser Untersuchung sind Beobachtungen, die der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte¹ (UN-Sozialausschuss) etwa in den Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht von Deutschland bezüglich der Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte² (UN-Sozialpakt) zum Ausdruck gebracht hat: „[The Committee on Economic, Social and Cultural Rights] is particularly concerned that, even taking into account the phasing-out of export subsidies, exports of foodstuffs to developing countries *may have a negative impact on the livelihoods of small-scale farmers in those countries.*“³ Die vorliegende Abhandlung setzt hier an und untersucht die Frage, ob die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts in diesem und ähnlichen transnationalen Fällen an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt gebunden sind. Besteht eine menschenrechtliche Pflicht von Staaten, wenn ihre innerstaatlichen Regelungen oder Politikentscheidungen extraterritoriale Wirkungen auf wirtschaftliche, soziale und

-
- 1 UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialausschuss), gegründet durch ECOSOC, Res. 1985/17, 28. Mai 1985, verfügbar unter <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr/introduction-committee> (zuletzt besucht am 31. März 2023).
 - 2 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) vom 16. Dezember 1966, i. K. seit 3. Januar 1976, 993 UNTS 3. Der UN-Sozialpakt hat 171 Vertragsparteien (Ratifikationsstand: 15. Juli 2023). Die USA, Kuba, Saudi-Arabien, Singapur oder Botswana haben den UN-Sozialpakt nicht ratifiziert. Für einen guten Überblick über den UN-Sozialpakt siehe statt vieler Eibe Riedel, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in Anne Peters & Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2011). Siehe ferner zur Ratifikation des UN-Sozialpakts durch die USA Philipp Alston, *U.S. Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The Need for an Entirely New Strategy*, in *American Journal of International Law* 84 (1990), 365–393.
 - 3 UN-Sozialausschuss, *Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Germany*, 27. November 2018 (E/C.12/DEU/CO/6), Rn. 12 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

kulturelle Menschenrechte (soziale Menschenrechte)⁴ von Individuen im Ausland entfalten? Ab wann führen Maßnahmen, die innerhalb eines Staates ergriffen wurden und nachteilige Auswirkungen im Ausland haben, zu Beeinträchtigungen oder gar Verletzungen sozialer Menschenrechte, die eine Verantwortung aus dem UN-Sozialpakt auslösen können?⁵

In Zeiten der Globalisierung können sich innerstaatliche Maßnahmen, wie etwa Handels-, Finanz- und Investitionsgesetze, nachteilig auf die Menschenrechte von Individuen in fremden Staaten auswirken.⁶ Praktisch nachweisbar ist, dass soziale Menschenrechte, wie etwa das Recht auf Nahrung oder Gesundheit, häufig durch extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen beeinträchtigt werden.⁷ Insofern erstaunt es nicht, dass in den letzten Jahren die sozialen Menschenrechte, insbesondere mit dem Ziel, ihren räumlichen Anwendungsbereich auszudehnen, einen bemerkenswerten Aufschwung erfahren und eine deutlich stärkere Rolle in der Völkerrechtsordnung erhalten haben.⁸ Die Annahme, dass ein Staat für sein menschenrechtsrelevantes Handeln oder Unterlassen nicht nur innerhalb seines eigenen Staatsgebiets, sondern auch jenseits seines Territoriums zur Rechenschaft gezogen werden kann bzw. müsste, wenngleich hinsichtlich klassischer liberaler Menschenrechte nicht ganz neuartig, wird in der

4 Der Begriff „soziale Menschenrechte“ bezieht sich in der vorliegenden Studie auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die im UN-Sozialpakt normiert sind. Siehe dazu auch unten in diesem Kapitel unter C.

5 Anne Peters, Menschenrechtsfunktionen jenseits des Staates, in Dieter Grimm et al. (Hrsg.), *Grundrechtsfunktionen jenseits des Staates* (Tübingen: Mohr Siebeck 2021), 73–117, 96.

6 Anne Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, in *MPIL Research Paper Series* No. 2017–25, 1–45, 16. Unter dem Begriff der „Globalisierung“ wird in vorliegender Untersuchung der Prozess zunehmender weltweiter Verflechtungen verstanden, der vor allem durch wachsende Handels-, Investitions- und Kommunikationsströme zwischen Staaten und anderen Akteuren gekennzeichnet ist. Siehe Paul Hirst & Grahame Thompson, *The Future of Globalisation*, in Jonathan Michie (Hrsg.), *The Handbook of Globalisation* (Cheltenham: Edward Elgar 3. Aufl. 2021), 16–30, 16. Der hier verwendete Begriff der „innerstaatlichen Maßnahme“ bezeichnet Maßnahmen, die im Innern eines Staates getroffen werden. Innerstaatliche Maßnahmen können rechtsverbindliche Akte, politische Entscheidungen sowie faktische (informelle) Handlungen oder Unterlassungen von Staaten umfassen. Siehe zur Definition ausführlicher unten in diesem Kapitel unter C. und § 2 unter B. II.

7 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, *MPIL Research Paper Series*, 16.

8 *Ibid.*, 13.

Völkerrechtswissenschaft in jüngster Zeit auch für soziale Menschenrechte gefordert.⁹

Die völkerrechtlichen Diskussionen um grenzüberschreitende Menschenrechtsbeeinträchtigungen werden unter dem Stichwort der „extraterritorialen Anwendung“ internationaler Menschenrechte geführt.¹⁰ Dabei geht es um die Frage, ob internationale Menschenrechtsabkommen sowie daraus resultierende Pflichten auch außerhalb des eigenen Territoriums der Staaten gegenüber Individuen im Ausland Anwendung finden können.¹¹ Bisher lag der Fokus dieser Diskussionen hauptsächlich auf bürgerlichen und politischen Rechten.¹² Fragen zur extraterritorialen Anwendung *sozialer Menschenrechte*, insbesondere bei Beeinträchtigungen, die ihren Ausgangspunkt im Inland eines Staates haben, deren Wirkungen aber auf dem Territorium eines anderen Staates eintreten, haben hingegen bis vor wenigen Jahren kaum Beachtung gefunden.¹³ Dies lag nicht zuletzt an der weitverbreiteten Überzeugung, dass die Lösung der „sozialen Frage“ keine menschenrechtliche Angelegenheit im Verhältnis zwischen Staat und Individuen sei, sondern ein Problem, das zwischenstaatliche Lösungen erforde-

-
- 9 Ibid., 16. Grundlegend zur extraterritorialen Anwendung sozialer Menschenrechte International Council on Human Rights Policy, *Duties Sans Frontières: Human Rights and Global Social Justice* (Versoix: International Council on Human Rights Policy 2003); Fons Coomans & Menno Kamminga, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerp: Intersentia 2004); Sigrun I. Skogly, *Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation* (Antwerpen/Oxford: Intersentia 2006); Mark Gibney & Sigrun I. Skogly, *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2010); Fons Coomans & Ralph Künnemann (Hrsg.), *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights* (Cambridge: Intersentia Publishing 2012); Malcolm Langford et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013); Wouter Vandenhole (Hrsg.), *Challenging Territoriality in Human Rights Law. Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearer Regime* (London: Routledge 2015).
- 10 Grundlegend Marko Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. Law, Principles and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press 2011).
- 11 Ibid., 1.
- 12 Malcolm Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Malcom Langford et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 3–31, 6.
- 13 Ibid., 8; Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, *MPIL Research Paper Series*, 16.

re.¹⁴ Folglich wurden die globalen sozialen und wirtschaftlichen Missstände nicht primär im Rahmen der menschenrechtlichen Verpflichtungen von Staaten, sondern vor allem im Wege der Politik adressiert, welche den Fokus hauptsächlich auf den Prozess der Dekolonisierung legte.¹⁵

In jüngerer Zeit ist jedoch ein Wandel zu verzeichnen, bei dem sich Individuen bezüglich sozio-ökonomischer Missstände und Ungleichheiten zunehmend direkt gegenüber ausländischen Staaten und unabhängig von kolonial geprägten Auseinandersetzungen äußern.¹⁶ Der Territorialstaat,¹⁷ der die primäre Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte auf seinem Territorium trägt, wird nicht mehr als alleiniger und unmittelbarer Adressat für die Lösung solcher Probleme angesehen, die ihren Ursprung (auch) im Ausland haben.¹⁸ Auch wenn nach wie vor zahlreiche Einwände gegen staatliche Menschenrechtsverpflichtungen gegenüber „fremden“ Individuen im Ausland erhoben werden, gewinnt die Auffassung zunehmend an Zustimmung, dass Staaten auch für Beeinträchtigungen internationaler Menschenrechte jenseits ihrer Staatsgrenzen eine menschenrechtliche Verantwortung tragen müssen.¹⁹ Diese Verantwortung gilt nicht nur für bürgerliche und politische Menschenrechte, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch für soziale Menschenrechte,²⁰ wie es die im Verlauf dieser Untersuchung zu erörternde *Grundthese* nahelegt.

Dem widerspricht die noch vor einigen Jahren vertretene Auffassung, dass soziale Menschenrechte „keine beachtenswerte Rolle bei der Regulierung der globalen Wirtschaft“²¹ einnehmen und „sich nicht als globale soziale Menschenrechte etabliert haben.“²² Diese Kritik ist an sich nicht neu.

14 Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Langford et al., 4f. Die zwischenstaatliche Lösung zielte vor allem auf eine wirtschaftliche Umverteilung zwischen den Staaten des globalen Südens und des globalen Nordens.

15 Ibid., 5. Siehe dazu auch Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, *MPIL Research Paper Series*, 5 ff.

16 Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Langford et al., 5.

17 Mit dem Begriff „Territorialstaat“ ist der Staat gemeint, in dem sich das betroffene Individuum befindet. Siehe zu dieser Begrifflichkeit unten in diesem Kapitel unter C.

18 Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Langford et al., 5.

19 Ibid.

20 Siehe dazu auch *ibid.*, 6 ff.

21 Michael Krennerich, *Social Security – Just as much a Human Right in Developing Countries and Emerging Markets*, in *Verfassung und Recht in Übersee* 47 (2014), 105–123, 123 (Übersetzung von der Verfasserin).

22 Ibid., (Übersetzung von der Verfasserin). Siehe dazu allgemein Andreas Fischer-Lescano & Kolja Möller, *Der Kampf um globale soziale Rechte: Zart wäre das Größte* (Berlin: Verlag Klaus Wagenbach 2012).

So war bereits seit Anbeginn die rechtliche Bedeutung sozialer Menschenrechte – trotz ihrer Verrechtlichung durch völkerrechtliche Kodifizierungen nach dem Zweiten Weltkrieg – zunächst sehr begrenzt.²³ Während der gesamten Phase des Kalten Krieges haben insbesondere westliche Staaten die Rechtsnatur sozialer Menschenrechte als „echte“ Menschenrechte in Frage gestellt, obwohl das Prinzip der Interdependenz und Unteilbarkeit aller Menschenrechte, d. h. der bürgerlichen, politischen und sozialen Menschenrechte, in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte²⁴ (AEMR) anerkannt wurde.²⁵ Die Verwirklichung sozialer Menschenrechte wurde insbesondere von innerstaatlichen Gerichten als eine grundsätzlich politische Angelegenheit betrachtet oder der Sphäre der „Charity“ zugeordnet.²⁶ Dies setzte sich in der Folgezeit trotz der Aufspaltung der Rechte der AEMR

-
- 23 Das Streben nach einer universellen Kodifizierung der sozialen Menschenrechte begann nach dem Zweiten Weltkrieg. Siehe dazu Eibe Riedel, *Theorie der Menschenrechtsstandards* (Berlin: Duncker & Humblot 1986), 33 f.; ders., *Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung*, in Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen* (Bonn: Bundeszentrale für politische Rechte 4. Aufl. 2005), 13. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 ist das grundlegende Dokument, das soziale Menschenrechte (sowie bürgerliche und politische Rechte) enthält. Später folgten auf internationaler Ebene weitere internationale Menschenrechtsinstrumente, die soziale Menschenrechte kodifizieren. Auf europäischer Ebene finden sich soziale Menschenrechte vor allem in der Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 (revidiert am 3. Mai 1996), 529 UNTS 7659, und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. Dezember 2000, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 364/1.
- 24 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, UN GA Res. 217 (III) (UN Doc. A/810, at 71). Die AEMR umfasst bürgerliche und politische sowie soziale Menschenrechte.
- 25 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, *MPIL Research Paper Series*, 14. Siehe dazu auch World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action vom 12. Juli 1993 (UN Doc. A/CONF.157/23), Rn. 5: „*All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.*“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).
- 26 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, *MPIL Research Paper Series*, 14. Für einen Überblick über die historische Entwicklung sozialer Menschenrechte siehe statt vieler Eibe Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Eibe Riedel et al. (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law. Contemporary Issues and Challenges* (Oxford: Oxford University Press 2014), 3–48, 5 ff.

in zwei internationale Menschenrechtsverträge, den UN-Sozialpakt und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte²⁷ (UN-Zivilpakt), fort.²⁸

Die völkerrechtliche Entwicklung sozialer Menschenrechte war seit Beginn der Kodifikationsbestrebungen eng verknüpft mit zwei unterschiedlichen politischen Ideologien, in denen bürgerliche und politische Menschenrechte als die wesentliche Errungenschaft von westlichen Staaten galten, während soziale Menschenrechte vor allem in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion ihre Befürworter fanden.²⁹ Diese allgemeine Polarisierung der Standpunkte spiegelte sich in der Wahrnehmung sozialer Menschenrechte als „Cinderella of the international human rights corpus“³⁰ wider.³¹ Zu Beginn der 1990er Jahre stellte *Simma* fest:

„[T]here hardly exists another human rights treaty which has been more frequently misinterpreted, downplayed or intentionally abused than the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.“³²

Die rechtlichen Diskussionen betreffen seit jeher hauptsächlich die Wesensunterschiede zwischen bürgerlichen und politischen Menschenrechten

27 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, i. K. seit 23. März 1976, 999 UNTS 171.

28 Zur Ausarbeitung der beiden Menschenrechtspakte und Unterschiede zwischen bürgerlichen, politischen und sozialen Menschenrechten Eibe Riedel, *International Law Shaping Constitutional Law. Realization of Economic, Social and Cultural Rights*, in ders. (Hrsg.), *Constitutionalism – Old Concepts, New Worlds* (Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2005), 105–121, 105 ff.; ders. *Global Human Rights Protection at the Crossroads: Strengthening or Reforming the System*, in Marten Breuer et al. (Hrsg.), *Der Staat im Recht, Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag* (Berlin: Duncker & Humblot 2013), 1289–1306, 1291; Guido Odendahl, *Die sozialen Menschenrechte – ein historischer, systematischer und rechtsvergleichender Überblick*, in *Juristische Arbeitsblätter* 28 (1996), 898–904, 898 ff.

29 Matthew C. R. Craven, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. A Perspective on its Development* (Oxford: Clarendon Press 1995), 8 f. Siehe dazu auch Eibe Riedel, *Universeller Menschenrechtsschutz – Vom Anspruch zur Durchsetzung*, in Gerhart Baum et al. (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen* (Baden-Baden: Nomos 1998), 25–55, 27.

30 Sandra Fredman, *Human Rights Transformed. Positive Rights and Positive Duties* (Oxford: Oxford University Press 2008), 2.

31 Siehe auch *ibid.*

32 Bruno Simma, *The Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in Franz Matscher (Hrsg.), *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte. Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme* (Kehl am Rhein/Straßburg/Arlington: N.P. Engel Verlag 1991), 75–94, 79.

einerseits und sozialen Menschenrechten andererseits.³³ In diesem Sinne ist die völkerrechtswissenschaftliche Literatur von Debatten über den programmatischen Charakter dieser Menschenrechte, ihre Rechtsverbindlichkeit sowie ihre Justiziabilität geprägt.³⁴ Auch die Gerichte konnten lange Zeit nicht hinreichend auf die Beseitigung bestehender Unsicherheiten hinsichtlich sozialer Menschenrechte hinwirken.³⁵ Insbesondere innerstaatliche Gerichte befürchteten, mit Urteilen zu diesen Rechten in parlamentarische Entscheidungsspielräume einzudringen.³⁶ Auf völkerrechtlicher Ebene existierte bis zum Inkrafttreten des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt³⁷ (FP zum UN-Sozialpakt) im Jahr 2013 lediglich ein Staatenberichtsverfahren, jedoch keine individuelle Beschwerdemöglichkeit an den UN-Sozialausschuss.³⁸

Mittlerweile steht das ursprüngliche Verständnis der sozialen Menschenrechte einer neuen Entwicklung gegenüber. Die gegenwärtige völkerrechtswissenschaftliche Debatte zeigt, dass sich die Rolle, Funktion und Wahrnehmung sozialer Menschenrechte im letzten Jahrzehnt gewandelt und nicht nur in einer politischen und moralischen Anerkennung, sondern auch in einer rechtlichen Aufwertung dieser Rechte niedergeschlagen hat.³⁹

33 Siehe dazu Philipp Alston & Gerald Quinn, The Nature and Scope of States' Parties Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *Human Rights Quarterly* 9 (1989), 156–229, 184.

34 Zu den Argumenten hinsichtlich der Rechtsverbindlichkeit sozialer Menschenrechte ausführlich Katharine Young, The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content, in *Yale Journal of International Law* 33 (2008), 113–175. Siehe auch Eibe Riedel, Core Obligations in Social Rights and Human Dignity, in Max-Emanuel Geis et al. (Hrsg.), *Festschrift für Friedhelm Hufen* (München: Beck Verlag 2015), 79–91; ders., International Law Shaping Constitutional Law, in Riedel, 105 ff.

35 Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, *MPIL Research Paper Series*, 14.

36 Ibid. Siehe auch US Court of Appeals of the State of New York, *Campaign for Fiscal Equity v State of New York*, 26. Juni 2003, 100 NY2d 893, 906–908 [2003] [CFE II], 925: „We have neither the authority, nor the ability, nor the will, to micromanage education financing.“

37 Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (FP zum UN-Sozialpakt) vom 10. Dezember 2008, i. K. seit 5. Mai 2013 (UN Doc. A/RES/63/117). 46 Staaten haben das Fakultativprotokoll ratifiziert (Ratifikationsstand: 18. Juli 2023).

38 Mit Inkrafttreten des FP zum UN-Sozialpakt haben Individuen nun die Möglichkeit, eine Individualbeschwerde beim UN-Sozialausschuss einzureichen. Siehe dazu unten § 10.

39 Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, in *MPIL Research Paper Series*. Siehe dazu auch Steven R. Ratner, *The Thin Justice of International Law*. A

In diesem Zusammenhang zeichnet sich aus rechtlicher Sicht ein deutlicher Trend ab, der einen verstärkten Bedeutungszuwachs sozialer Menschenrechte auf nationaler, regionaler und völkerrechtlicher Ebene erkennen lässt.⁴⁰ Diese Entwicklungen betreffen primär zwei miteinander verwobene Ebenen: Die Klärung des Wesensgehalts sozialer Menschenrechte zum einen und die Verwirklichung der grenzüberschreitenden Dimension dieser Rechte zum anderen.⁴¹

Mit Blick auf die Klärung des Wesensgehalts sozialer Menschenrechte hat eine progressive Rechtsprechung innerstaatlicher und internationaler Gerichte sowie die Praxis von Menschenrechtsorganen dazu beigetragen, das Verständnis dieser Menschenrechte als nicht-justiziable Leistungsrechte aufzubrechen.⁴² Seit der Jahrtausendwende haben insbesondere das südafrikanische und indische Verfassungsgericht Judikate zu (verfassungsrechtlich verankerten) sozialen Menschenrechten gefällt und dadurch einen bedeutenden Beitrag zur Klärung des materiellen Umfangs dieser Rechte geleistet.⁴³ Auf europäischer Ebene kam es aufgrund von Auswir-

Moral Reckoning of the Law of Nations (Oxford: Oxford University Press 2015), 267: „The expanse of human rights law is breathtaking in several dimensions.“

- 40 Vgl. auch Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al., 3; Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Langford et al., 7.
- 41 Siehe Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, *MPIL Research Paper Series*, 16.
- 42 Ibid., 25. Siehe dazu auch Manfred Nowak, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, in Franz Matscher (Hrsg.), *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte. Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme* (Kehl am Rhein/Straßburg/Arlington: N.P. Engel Verlag 1991), 387–391, 387. Siehe zur Justiziabilität sozialer Menschenrechte allgemein Mirja A. Trilsch, *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht* (Heidelberg: Springer 2012).
- 43 Aus der Rechtsprechung des südafrikanischen Verfassungsgerichts z. B. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, Urteil vom 4. Oktober 2000 (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169; *Mazibuko and Others v. City of Johannesburg and Others*, Urteil vom 8. Oktober 2009 (CCT 39/09) [2009] ZACC 28; 2010 (3) BCLR 239 (CC); 2010 (4) SA 1 (CC). Aus der indischen Rechtsprechung z. B. Supreme Court of India, *Shri P. G. Gupta vs State Of Gujrat & Ors*, Urteil vom 14. Dezember 1994, 1995 SCC, Supl. (2) 182 JT 1995 (2) 373; *Ahmedabad Municipal Corporation v Nawab Khan Bulab Khan*, Urteil vom 11. Oktober 1996, (1997) 11 SCC 121. Siehe dazu aus der Literatur z. B. David Bilchitz, *Poverty and Fundamental Rights* (Oxford: Oxford University Press 2007); Sandra Liebenberg, *Socio-Economic Rights: Adjudication under a Transformative Constitution* (Claremont: Juta 2010); Katharine G. Young, *Constituting Economic and Social Rights* (Oxford: Oxford University Press 2012).

kungen der Finanzkrise zu wichtigen Entscheidungen des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte.⁴⁴ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat die Bedeutung sozialer Menschenrechte anerkannt, wenn auch nur indirekt als Ableitungen bürgerlicher und politischer Rechte, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention⁴⁵ (EMRK) verankert sind.⁴⁶ Auch ist die wegweisende Rechtsprechung des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs (IAGMR) zu nennen. Mit einem Präzedenzfall aus dem Jahr 2017 und in Folgeurteilen hat der IAGMR erstmals seit seiner Gründung eine unmittelbare Verletzung eines sozialen Menschenrechts aus der interamerikanischen Menschenrechtskonvention⁴⁷ (AMRK) festgestellt und damit die Justiziabilität dieser Rechte anerkannt.⁴⁸ Die Einführung von Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss im Jahr 2013 für die im UN-Sozialpakt verankerten Menschenrechte verleiht dem Schutz dieser Rechte auf völkerrechtlicher Ebene schließlich eine besondere Durchsetzungskraft.⁴⁹

Während diese erste Ebene des Bedeutungswandels vor allem Entwicklungen betrifft, die auf die innerstaatliche Verwirklichung sozialer Men-

44 Siehe dazu z. B. Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte, *Federation of Employed Pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece*, Urteil vom 7. Dezember 2012, No. 76/2012.

45 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, i. K. seit 3. September 1953, 213 UNTS 2889.

46 Siehe dazu insbesondere EGMR, *Konstantin Markin v. Russia*, Urteil der Großen Kammer vom 22. März 2012, Beschwerde-Nr. 30078/06, Sondervotum Pinto de Albuquerque, 51 ff.; *Stec and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 12. April 2006, Beschwerde-Nr. 65731/01 und 65900/01; *Di Trizio v. Switzerland*, Urteil vom 2. Februar 2016, Beschwerde-Nr. 7186/09. Darüber hinaus existiert auch eine Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zu sozialen Menschenrechten auf der Grundlage der Europäischen Grundrechtecharta. Siehe z. B. EuGH, Urteil vom 26. März 2015, *Gérard Fenoll v. Centre d'aide par le travail „La Jouvene“* und *Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avignon*, Case C-316/13.

47 Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969, i. K. seit 18. Juli 1978, 1144 UNTS 123.

48 IAGMR, *Case of Lagos del Campo vs. Peru*, Urteil vom 31. August 2017, Series C No. 340. In diesem Urteil hat der interamerikanische Gerichtshof zum ersten Mal eine Verletzung von Art. 26 AMRK („progressive development“) festgestellt. Der Gerichtshof hat diese Rechtsprechung in den Jahren 2018 und 2019 erneut bestätigt. Siehe dazu *Case of Poblete Vilches et al. vs. Chile*, Urteil vom 8. März 2018, Series C No. 349; *Case of Muelle Flores vs. Peru, Merits*, Urteil vom 6. März 2019, Series C No. 375.

49 Siehe zur Durchsetzung sozialer Menschenrechte allgemein Katherine G. Young, *The Future of Economic and Social Rights* (Cambridge: Cambridge University Press 2019).

schenrechte gerichtet sind, setzt die vorliegende Abhandlung bei der zweiten Ebene dieses Wandels an, die sich mit der grenzüberschreitenden Realisierung dieser Rechte befasst. Der Wendepunkt des Bedeutungszuwachses der räumlichen Reichweite sozialer Menschenrechte wird vielfach mit veränderten globalen Rahmenbedingungen in Verbindung gebracht, die nicht nur eine rein innerstaatliche Angelegenheit darstellen.⁵⁰ Insbesondere die weltweiten Verflechtungen staatlicher und nichtstaatlicher Aktivitäten in der globalisierten Wirtschaft tragen zu diesen Bedingungen bei, die zunehmend zu grenzüberschreitenden Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte führen können.⁵¹

Der UN-Sozialausschuss hat in diesem Sinne bereits beim *World Summit for Social Development* im Jahr 1995 die Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte durch die Globalisierung anerkannt und betont: „[A]t a time of such rapid and unpredictable change in a truly global economy [...] it is essential to reaffirm the fundamental values of social justice which must guide policy-making at all levels.“⁵² Um die Jahrtausendwende hat der Ausschuss daraufhin in einer Stellungnahme, die speziell den Auswirkungen der Globalisierung auf die sozialen Menschenrechte gewidmet war, ausdrücklich auf die Notwendigkeit eines Regelungsmechanismus im Rahmen des UN-Sozialpakts hingewiesen, der den Auswirkungen der Liberalisierung, Privatisierung und anderen Globalisierungsinitiativen sowie staatlichen Politikentscheidungen Rechnung tragen würde.⁵³

50 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension* (2017), *MPIL Research Paper Series*, 3.

51 Fons Coomans, *Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Framework of International Organisations*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 11 (2007), 359–390, 360.

52 UN-Sozialausschuss, *Report on the Tenth and Eleventh Sessions of the CESCR (2.–20. Mai 1994, 21. November–9. Dezember 1994)*, the *World Summit for Social Development and the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*, Statement of the CESCR (Tenth Session), Annex V, 122, Rn. 5, *Economic and Social Council Official Records*, 1995, Supplement No. 3 (UN Doc. E/1995/22, E/C.12/1994/20).

53 UN-Sozialausschuss, *Report on the Eighteenth and Nineteenth Sessions (27. April–15. Mai 1998, 16. November–4. Dezember 1998)*, *Globalization and its Impact on the Enjoyment of Economic, Social and Cultural Rights*, Chapter VI, 92, Rn. 515, *Economic and Social Council Official Records*, 1999, Supplement No. 2 (UN Doc. E/1999/22, E/C.12/1998/26). Siehe dazu auch Diane A. Desierto, *Public Policy in International Economic Law. The ICESCR in Trade, Finance, and Investment* (Oxford: Oxford University Press 2015), 126.

Auch wenn die mit der Globalisierung verbundenen komplexen Fragestellungen im Rahmen dieser Untersuchung nicht im Einzelnen erörtert werden können,⁵⁴ ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Verwirklichung sozialer Menschenrechte in einer globalisierten Welt zunehmend durch innerstaatliche Maßnahmen ausländischer Staaten und anderer Akteure, wie etwa transnationaler Unternehmen oder internationaler Institutionen, beeinflusst wird.⁵⁵ In der Literatur wird daher die Auffassung vertreten, dass Staaten verstärkt dazu angehalten werden sollten, die Interessen von Individuen im Ausland in ihren innerstaatlichen Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen.⁵⁶ Auch der UN-Sozialausschuss hat sich für eine Überprüfung entsprechender menschenrechtsbeeinträchtigender Wirkungen innerstaatlicher Politikentscheidungen, etwa im Bereich der Wirtschaft, ausgesprochen.⁵⁷

-
- 54 Siehe dazu allgemein Ramesh Mishra, *Globalization and the Welfare State* (London: Edward Elgar 1999); Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms* (Cambridge: Polity Press 2. Aufl. 2008); Iris Marion Young, *Responsibility for Justice* (Oxford: Oxford University Press 2011); Chios Carmody et al. (Hrsg.) *Global Justice and International Economic Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2012). Siehe auch Emmanuelle Tourme-Jouannet, *What is a Fair International Society?* (Oxford: Hart Publishing 2013), 78: „The rules governing globalization are unfair as they are designed once again primarily with the advanced industrial nations in mind. Certainly, some emerging countries have benefitted from them, but the rules are not equitable [...]. Contrary to the idea that globalization benefits everyone, there are losers on both sides, North and South.“
- 55 Skogly, *Beyond National Borders*, 10 f.; Eyal Benvenisti, *The Law of Global Governance* (The Hague: Hague Academy of International Law 2014), 122 f.: „By their daily decisions on economic development, conservation, or health regulation, some States regularly shape the life opportunities of foreigners in faraway countries who are unable to participate meaningfully in shaping these measures, either directly or by relying on their own Governments to effectively protect them. The glaring misfit between the scope of a sovereign’s authority and the sphere of the affected stakeholders leads to the imposition of negative externalities on the unrepresented or underrepresented stakeholders as well as the loss of potential positive externalities – namely outcomes that are often inefficient, undemocratic and unjust.“
- 56 Benvenisti, *The Law of Global Governance*, 121: „[States] are required to take [...] the interests of *foreigners* seriously into account *when making policy choices*.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).
- 57 UN-Sozialausschuss, Report on the Twentieth and Twenty-First Sessions (26. April–14. Mai 1999, 15. November–3. Dezember 1999), Statement of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to the Third Ministerial Conference of the World Trade Organization, Annex VII, 129, Rn. 7, Economic and Social Council, Official Records, 2000, Supplement No. 2 (UN Doc. E/2000/22, E.C.12/1999/11).

Einen wichtigen Meilenstein bildet in diesem Zusammenhang die *Agenda 2030* zur nachhaltigen Entwicklung, die durch die UN-Generalversammlung im Jahr 2015 verabschiedet wurde.⁵⁸ Ziel der Agenda ist es, die globale Entwicklung in all ihren Dimensionen – wirtschaftlich, sozial und ökologisch – nachhaltig zu gestalten.⁵⁹ Agenda 2030 gilt als historisch,⁶⁰ da sie im Unterschied zu den *Millennium Development Goals*⁶¹ (MDGs) politische Verpflichtungen – sogenannte *Sustainable Developments Goals* (SDGs) – für alle Staaten formuliert und diese für alle Menschen erreichen will.⁶² Die SDGs, die unter anderem auch auf sozialen Menschenrechtsstandards basieren,⁶³ begründen damit nicht nur eine innerstaatliche, sondern auch eine grenzüberschreitende Verantwortung der Staaten zur Verwirklichung der Entwicklungsziele gegenüber Individuen in fremden Staaten.⁶⁴

Auf internationaler Ebene haben sich im Zuge der fortschreitenden Globalisierung drei relevante Entwicklungen herausgebildet,⁶⁵ welche die wachsende Bedeutung der grenzüberschreitenden Verwirklichung sozialer Menschenrechte in ihren *völkerrechtlichen* Zusammenhängen verdeutlichen.⁶⁶ Eine erste Rechtsentwicklung betrifft den Bereich der (potenzi-

58 UN GA, Res. 70/1 on Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Agenda 2030), 25. September 2015 (UN Doc. A/RES/70/1). Die Agenda 2030 umfasst 17 Entwicklungsziele („SDGs“) und 169 Zielvorgaben („targets“). Die SDGs gelten für den Zeitraum von 2015–2030 und sind die Nachfolgeziele der UN Millennium Development Goals (MDGs), die bis 2015 galten.

59 Ibid., Rn. 2.

60 Jens Martens & Wolfgang Obenland, Die 2030-Agenda: Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung (Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum 2017), 7. Siehe auch Agenda 2030, Rn. 5.

61 UN GA, Res. 55/2 UN Millennium Declaration, 18. September 2000 (UN Doc. A/RES/55/2).

62 Agenda 2030, Rn. 55: „The Sustainable Development Goals and targets are integrated and indivisible, *global in nature and universally applicable*, taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities [...]“ (Hervorhebungen von der Verfasserin). Siehe dazu allgemein Jeffrey D. Sachs, From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals, in *The Lancet* 379 (2012), 2206–2211.

63 Agenda 2030, Goal 2: „End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture“. Goal 2 setzt unter anderem das Recht auf Nahrung um.

64 Siehe dazu ausführlich Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, *MPIL Research Paper Series*, 9 ff.

65 Ibid., 13 ff.

66 Der Bedeutungszuwachs sozialer Menschenrechte hat in den letzten Jahren zu einer zunehmenden Anzahl von Abhandlungen geführt. Siehe z. B. Aoife Nolan

ellen) unmittelbaren Bindung nichtstaatlicher Akteure an internationale Menschenrechte.⁶⁷ Dabei geht es um eine mögliche Verantwortung transnationaler Wirtschaftsunternehmen für menschenrechtsbeeinträchtigende Aktivitäten im Ausland, insbesondere in Ländern des globalen Südens.⁶⁸ Die zweite Rechtsentwicklung befasst sich hingegen mit den Auswirkungen von Aktivitäten internationaler und supranationaler Organisationen, wie z. B. des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Welthandelsorganisation (WTO), der Weltbank oder der Europäischen Union (EU), die zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte führen können.⁶⁹

Während es sich bei den soeben genannten Entwicklungen um die wachsende Bedeutung sozialer Menschenrechte in ihrem Anwendungsbereich *ratione personae* handelt, wendet sich die vorliegende Untersuchung einer dritten Rechtsentwicklung zu, die sich auf den *räumlichen* Anwendungsbereich dieser Rechte bezieht. Die Frage nach der extraterritorialen Anwendbarkeit sozialer Menschenrechte wirkt sich derzeit besonders dynamisch auf den menschenrechtlichen Diskurs aus. So hat der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Jean Ziegler, die Debatte um extraterritoriale Pflichten im Bereich sozialer Menschenrechte treffend als „emerging issues“ that are occurring across the world⁷⁰ bezeichnet.

Der Höhepunkt der Bemühungen, insbesondere seitens der Zivilgesellschaft, soziale Menschenrechte als Grundlage für individuelle Ansprüche gegenüber ausländischen Staaten heranzuziehen, findet seinen Ausdruck in den *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in*

(Hrsg.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press 2014); Oliver De Schutter (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights* (Cheltenham: Edward Elgar 2013); Eberhard Eichenhofer, *Soziale Menschenrechte im Völker-, europäischen und deutschen Recht* (Tübingen: Mohr Siebeck 2012).; Manisuli Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights* (London: Routledge 2011).

67 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, *MPIL Research Paper Series*, 22 ff.

68 Ibid.

69 Ibid., 19 ff. Siehe zur Menschenrechtsbindung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) allgemein Sigrun I. Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund* (London: Routledge-Cavendish 2001); Willem Van Genugten, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights* (Cambridge: Intersentia 2015); für die Europäische Union (EU) Marise Cremona & Joanne Scott, *EU Law Beyond EU Borders. The Extraterritorial Reach of EU Law* (Oxford: Oxford University Press 2019).

70 Economic and Social Council (ESC), Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 34.

the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Maastrichter ETO-Prinzipien).⁷¹ Diese Prinzipien, die nicht rechtsverbindlich sind, aber dennoch als „landmark development in international law“⁷² beschrieben werden, wurden von einer Gruppe nichtstaatlicher Experten und Expertinnen aus Praxis und Wissenschaft erarbeitet und am 28. September 2011 verabschiedet.⁷³ Auch die Präambel der Maastrichter ETO-Prinzipien betont die negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung auf soziale Menschenrechte: „The advent of economic globalization in particular, has meant that States and other global actors exert considerable influence on the realization of economic, social and cultural rights across the world.“⁷⁴

Während die extraterritoriale Anwendung sozialer Menschenrechte, wie erwähnt, lange Zeit vernachlässigt wurde, ist sie in Bezug auf internationale Menschenrechtsverträge, die bürgerliche und politische Rechte umfassen, grundsätzlich anerkannt.⁷⁵ Eine menschenrechtliche Verantwortung des Staates sollte aber auch dann bejaht werden, wenn extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen nicht nur bürgerliche und politische Rechte betreffen, sondern auch zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte führen. Diese Verantwortung ergibt sich aus der heute anerkannten Universalität, Interdependenz und Unteilbarkeit aller Menschenrechte.⁷⁶

Vor diesem Hintergrund und der Annäherung politischer und bürgerlicher Menschenrechte einerseits sowie sozialer Menschenrechte andererseits erscheint es zunächst naheliegend, für ähnliche Problemstellungen auf be-

71 Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Maastrichter ETO-Prinzipien) vom 28. September 2011, verfügbar unter https://www.etoconsortium.org/wp-content/uploads/2023/01/EN_MaastrichtPrinciplesETOs.pdf?tx_drblob_pii%5BdownloadUid%5D=23 (zuletzt besucht am 31. März 2023).

72 Ralph Wilde, Dilemmas in Promoting Global Economic Justice through Human Rights Law, in Nehal Bhuta (Hrsg.), *The Frontiers of Human Rights. Extraterritoriality and its Challenges* (Oxford: Oxford University Press 2016), 127–175, 132. Die Maastrichter ETO-Prinzipien sind nicht rechtsverbindlich und stellen daher kein geltendes Recht dar.

73 Oliver De Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, in *Human Rights Quarterly* 14 (2012), 1084–1169.

74 Maastrichter ETO-Prinzipien, Präambel, Rn. I. Siehe bereits Fons 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 *Human Rights Law Review* 11 (2011), 1–35, 2 f.

75 Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Langford et al., 6.

76 Vgl. dazu insbesondere World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action vom 12. Juli 1993 (UN Doc. A/CONF.157/23), Rn. 5.

währte Antworten im Rahmen des internationalen Menschenrechtsschutzes zurückzugreifen. Entscheidend ist jedoch, dass extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte oftmals nicht durch „extraterritoriales Handeln“ von Staaten im klassischen Sinne, d. h. durch die physische Präsenz ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium, entstehen, für welche die entsprechenden menschenrechtlichen Regeln entwickelt wurden.⁷⁷ In der vorliegenden Abhandlung wird dieses zentrale Problem aus rechtsdogmatischer Perspektive behandelt. Dabei wird unter anderem untersucht, inwieweit die einschlägigen völkerrechtlichen Regeln den Herausforderungen der Globalisierung im Hinblick auf die Verwirklichung sozialer Menschenrechte angemessen begegnen können.⁷⁸

Die Anerkennung extraterritorialer Pflichten gegenüber Individuen im Ausland ist trotz positiver Entwicklungen nach wie vor sehr umstritten.⁷⁹ Die Kritik an diesen Verpflichtungen speist sich aus verschiedenen ideologischen Quellen, insbesondere aus politisch-strategischen Erwägungen, welche die Legitimität extraterritorialer Pflichten von Staaten grundsätzlich in Frage stellen.⁸⁰ Im politischen Bereich steht diese Kritik in engem Zusammenhang mit den weltweit zunehmenden nationalistischen Tendenzen, die nicht nur in autoritären Staaten, sondern auch in Demokratien an Akzeptanz gewinnen.⁸¹ So äußern insbesondere nationalistische Strömungen deutliche Vorbehalte gegenüber möglichen extraterritorialen Pflichten.⁸² Die Praxis zeigt zudem, dass Staaten in konkreten Menschenrechtsfällen die Existenz solcher Pflichten überwiegend ablehnen, obwohl Verstöße gegen soziale Menschenrechte im Ausland häufig vorkommen.⁸³ Die Skepsis gegenüber extraterritorialen Pflichten ist aber zugleich Teil eines breiteren

77 Siehe dazu ausführlich unten § 2.

78 Vgl. auch ESC, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 35.

79 Wouter Vandenhole, Extraterritorial Human Rights Obligations: Taking Stock, Looking Forward, in *Journal Européen des Droits de l'Homme* 5 (2013), 804–835, 805.

80 Siehe für einen Überblick über die Kritik an extraterritorialen Pflichten Angela Müller, Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations. An Ethical Perspective, in Mark Gibney et al. (Hrsg.), *The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations* (London: Routledge 2021), 53–64.

81 *Ibid.*, 53.

82 *Ibid.*

83 *Ibid.*

Trends zunehmender Fundamentalkritik an der Menschenrechtsidee selbst, die insbesondere die Universalität der Menschenrechte in Frage stellt.⁸⁴

Die konkrete völkerrechtliche Debatte um extraterritoriale Pflichten zur Verwirklichung sozialer Menschenrechte entfacht sich dabei vor allem an dem häufig geäußerten Einwand, dass eine rechtsverbindliche Anerkennung dieser Verpflichtungen als sogenannte „harte“ Pflichten rechtspolitisch nicht sinnvoll oder sogar kontraproduktiv sei, da sie leicht als Vorwand für Interventionen missbraucht oder dazu benutzt werden könnten, um schwächeren Staaten unerwünschte Konditionalitäten aufzuerlegen.⁸⁵ Zudem gebe es keine völkerrechtlichen Grundlagen für die Existenz extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt, und die Anerkennung solcher Verpflichtungen würde reiche Staaten übermäßig belasten.⁸⁶ Ferner wird vertreten, dass sich entsprechende Pflichten negativ auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Territorialstaates auswirken könnten. So bestünde die Gefahr, dass sich die Verantwortung des Territorialstaates gegenüber der eigenen Bevölkerung auf andere Staaten verlagere, wenn dieser nicht bereit sei, seinen Pflichten aus den Menschenrechtsverträgen nachzukommen.⁸⁷ Schließlich ließe die Diskussion um die völkerrechtliche Anerkennung extraterritorialer Staatenpflichten andere, bereits „rechtsverbindlich“ erreichte Errungenschaften im Bereich sozialer Menschenrechte in den Hintergrund treten.⁸⁸

Die Kritik an extraterritorialen Pflichten ist nicht nur rechtsdogmatisch, wie sich im Laufe der Untersuchung zeigen wird, sondern auch moralisch und politisch nicht überzeugend.⁸⁹ Die Ausweitung des Schutzes sozialer

84 Anne Peters & Elif Askin, Internationaler Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20 (2020), 4–10, 9. Siehe zur Fundamentalkritik an Menschenrechten allgemein Eric Posner, *The Twilight of Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press 2014); Samuel Moyn, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World* (Cambridge/Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press 2018).

85 Vandenhoe, *Extraterritorial Human Rights Obligations*, in *JEDH*, 805. Siehe dazu auch Skogly, *Beyond National Borders*, 9: „It is with regard to this close relationship [between international law and international politics] that we need to address the topic of extraterritorial human rights obligations, as the developments of and respect for international legal guarantees are heavily reliant on the political climate present at any given time.“

86 Vandenhoe, *Extraterritorial Human Rights Obligations*, in *JEDH*, 805.

87 *Ibid.*

88 *Ibid.*

89 Vgl. auch Müller, *Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations*, in Gibney et al. (Hrsg.), 57 ff.

Menschenrechte über Staatsgrenzen hinweg stellt eine zentrale Frage der globalen Gerechtigkeit dar.⁹⁰ Sie ist vor allem in gerechtigkeitsrelevanten Situationen begründet,⁹¹ zu denen zweifellos grenzüberschreitende Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte gehören, die durch nachteilige Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen hervorgerufen werden.⁹² Diese gerechtigkeitsrelevanten Auswirkungen auf die Rechte von Individuen im Ausland haben zur Folge, dass sich Staaten der extraterritorialen Wirkungen ihrer innerstaatlichen Maßnahmen bewusst sein und diese im Einklang mit den Menschenrechtsstandards zur Vermeidung von Unrecht im Ausland berücksichtigen müssen.⁹³

Aus normativer Sicht lässt sich eine Ausweitung des räumlichen Anwendungsbereichs sozialer Menschenrechte mit einem *universalistischen* Verständnis der Menschenrechte begründen.⁹⁴ Menschenrechte, einschließlich sozialer Menschenrechte, stehen allen Menschen aufgrund ihrer Menschenwürde gleichermaßen zu.⁹⁵ Nach diesem universalistischen Ansatz sollen Menschenrechte nicht durch geografische Grenzen eingeschränkt werden, sondern allen Individuen unabhängig von ihrem Aufenthaltsort und ihrer „Zugehörigkeit“ zu einem bestimmten Staat zustehen.⁹⁶ Dies gilt auch für die aus diesen Rechten abgeleiteten Pflichten von Staaten; die Universalität der Menschenrechte führt daher grundsätzlich auch zur Universalität staatlicher Menschenrechtspflichten.⁹⁷

90 Peters, Menschenrechtsfunktionen jenseits des Staates, in Grimm et al. (Hrsg.), 99. Siehe auch Mathias Risse, *On Global Justice* (Princeton, NJ: Princeton University Press 2012), 302.

91 Mattias Kumm, The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: An Integrated Conception of Public Law, in *Indiana Journal of Global Legal Studies* 20 (2013), 605–628, 613.

92 Siehe auch Müller, Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations, in Gibney et al. (Hrsg.), 60.

93 Kumm, The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism, *IJGLS*, 613 f.

94 Müller, Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations, in Gibney et al. (Hrsg.), 60.

95 Matthias Mahlmann, *Elemente einer ethischen Grundrechtstheorie* (Baden-Baden: Nomos 2008), 451.

96 Müller, Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations, in Gibney et al. (Hrsg.), 60.

97 Sigrun I. Skogly, Extraterritoriality: Universal Human Rights without Universal Obligations? in Sarah Joseph & Adam McBeth (Hrsg.), *Research Handbook on International Human Rights Law* (Cheltenham: Edward Elgar 2010), 833 f.; Müller, Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations, in Gibney et al. (Hrsg.), 60.

Damit rückt die Frage in den Vordergrund, wie sich dieses universalistische Verständnis in völkerrechtlich tragfähige und der Rechtswirklichkeit entsprechende Kriterien für die extraterritoriale Anwendung des UN-Sozialpakts umsetzen lässt.⁹⁸ Welche Situationen können extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auslösen? Was ist der inhaltliche Umfang einer potenziellen extraterritorialen Pflicht? Stellen extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte „Menschenrechtsverletzungen“ dar und können extraterritoriale Pflichten auf völkerrechtlicher Ebene durchgesetzt werden? Diese und weitere Fragestellungen sind Gegenstand dieser Untersuchung.

B. Forschungsfrage und Methode

Die vorliegende Abhandlung beleuchtet die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts und die daraus resultierenden extraterritorialen Staatenpflichten aus völkerrechtlicher Perspektive. Die Untersuchung erarbeitet einen konzeptuellen Rahmen, der es ermöglicht, die extraterritorialen Pflichten der Paktstaaten umfassend zu erfassen. Dadurch soll ein vertieftes Verständnis der extraterritorialen Anwendung des UN-Sozialpakts und der sozialen Menschenrechte im Allgemeinen erlangt und gleichzeitig die damit verbundenen rechtlichen Herausforderungen analysiert werden.

Das Vorliegen eines Regelungsvakuums bildet den völkerrechtlichen Ausgangspunkt der Untersuchung. Der UN-Sozialpakt enthält keine expliziten Vorgaben zur räumlichen Reichweite der menschenrechtlichen Pflichten der Staaten.⁹⁹ Es existieren derzeit auch keine Entscheidungen internationaler Menschenrechtsgerichte und -instanzen, die speziell die extraterritorialen Menschenrechtsbindungen aus dem UN-Sozialpakt zum Gegenstand haben. So befassen sich nur vereinzelte Stellungnahmen und Berichte des UN-Sozialausschusses sowie anderer internationaler Menschenrechtsorgane punktuell mit extraterritorialen Staatenpflichten in Bezug auf die untersuchten Rechte.¹⁰⁰ Mangels spezifischer völkerrechtlicher Regeln und einschlägiger Entscheidungen zur extraterritorialen Anwendung des UN-

98 So auch Müller, *Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations*, in Gibney et al. (Hrsg.), 60 ff.

99 Siehe dazu ausführlich unten § 3 unter A.

100 Vgl. z. B. UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 12, The Right to Adequate Food (Art. 11)*, 12. Mai 1999 (UN Doc. E/C.12/1999/5), Rn. 36 ff.

Sozialpakts stützt sich die vorliegende Untersuchung daher im Wesentlichen auf bereits bestehende Grundsätze des extraterritorialen Menschenrechtsschutzes.¹⁰¹ Dies stellt jedoch eine doppelte Herausforderung dar: Zum einen sind diese menschenrechtlichen Regeln spezifisch auf die extraterritoriale Anwendung bürgerlicher und politischer Rechte zugeschnitten, zum anderen erfassen sie hauptsächlich grenzüberschreitende Vorgänge im Ausland, bei denen extraterritoriale Menschenrechtsverstöße durch die physische Präsenz ausländischer Staatsorgane auf fremdem Staatsgebiet – typischerweise im Rahmen bewaffneter Konflikte – begangen werden.¹⁰² Obwohl soziale Menschenrechte in diesen Situationen zweifellos betroffen sind, kommt es im Ausland jedoch besonders häufig zu Beeinträchtigungen dieser Rechte, die vor allem auf die grenzüberschreitenden Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen zurückzuführen sind.¹⁰³ Der Fokus der Arbeit liegt daher auf jenen Beeinträchtigungen der Rechte aus dem UN-Sozialpakt, die durch die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen hervorgerufen werden.

Die Untersuchung der Forschungsthese, dass die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts in bestimmten grenzüberschreitenden Situationen an die Menschenrechtsnormen des Pakts gebunden sind bzw. gebunden sein sollten, nämlich gerade dann, wenn ihre eigenen Maßnahmen im Inland zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland führen, setzt die Bearbeitung dogmatischer Fragen voraus. Vor diesem Hintergrund bilden vier Forschungsfragen den Untersuchungsrahmen dieser Studie.

Die *erste* Forschungsfrage befasst sich mit der Frage, ob der UN-Sozialpakt überhaupt auf Vorgänge im Ausland anwendbar ist und ob sich aus dem Pakt extraterritoriale Menschenrechtspflichten von Staaten ableiten lassen.¹⁰⁴ Dabei ist entscheidend, dass der UN-Sozialpakt – anders als die internationalen Menschenrechtsabkommen zu bürgerlichen und politischen Rechten – keine Jurisdiktionsklausel enthält, die den räumlichen

101 Siehe Jochen von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility. Wie weit geht die menschenrechtliche Verantwortung des Staates für das Verhalten eigener Unternehmen im Ausland?, in *Archiv des Völkerrechts* 49 (2011), 34–63, 54.

102 Siehe aus der EGMR-Rechtsprechung z. B. *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Beschwerde-Nr. 55721/07.

103 So auch Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, *MPIL Research Paper Series*, 16.

104 Siehe dazu ausführlich unten § 2 und § 3.

Anwendungsbereich des Pakts und damit seine extraterritoriale Anwendbarkeit definiert.¹⁰⁵

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen widmet sich die *zweite* Forschungsfrage der Problematik, in welchen konkreten Situationen extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt ausgelöst werden können.¹⁰⁶ Da dieser Menschenrechtsvertrag, wie bereits erwähnt, keine Hinweise zu seinem räumlichen Anwendungsbereich enthält, werden in der Folge sogenannte „Auslösekriterien“ entwickelt. Diese Kriterien dienen dazu, die Voraussetzungen zu bestimmen, nach denen extraterritoriale Pflichten von Staaten aus dem UN-Sozialpakt entstehen können. Damit soll „uferlosen“ Menschenrechtspflichten entgegengewirkt und den Staaten nichts „Unmögliches“ abverlangt werden.¹⁰⁷

Ein menschenrechtliches Kernproblem ist in diesem Zusammenhang die Frage der *Jurisdiktion*.¹⁰⁸ In der EGMR-Rechtsprechung wird die Jurisdiktion in Situationen anerkannt, in denen ein Staat effektive Kontrolle über ein fremdes Territorium oder dort lebende Personen ausübt.¹⁰⁹ Dies greift jedoch zu kurz, wenn die Rechte des UN-Sozialpakts von extraterritorialen Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen tangiert werden. Um diese

105 Siehe dazu den Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt: „Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.“ Eine Ausnahme ist Art. 14 UN-Sozialpakt, der sich auf die Jurisdiktion eines Staates beruft. Vgl. auch den Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt und Art. 1 EMRK.

106 Siehe dazu ausführlich unten § 4 und § 5.

107 Siehe auch Müller, *Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations*, in Gibney et al. (Hrsg.), 62.

108 Siehe in diesem Zusammenhang für bürgerliche und politische Rechte z. B. Samantha Besson, *The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to*, in *Leiden Journal of International Law* 25 (2012), 857–884; Karen O. Da Costa, *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties* (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2012). Siehe für soziale Menschenrechte bereits Elif Askin, *Economic and Social Rights, Extraterritorial Application*, in Anne Peters & Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2019).

109 Siehe z. B. EGMR, *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Beschwerde-Nr. 55721/07, Rn. 133 ff. Siehe auch Walter Kälin & Jörg Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz* (Basel: Helbing Lichtenhahn 4. Aufl. 2019), 153.

Rechtslücke zu schließen, schlägt die vorliegende Arbeit neue Jurisdiktionsmodelle für den UN-Sozialpakt vor.¹¹⁰

Die Entstehung einer extraterritorialen Pflicht reicht jedoch nicht aus, um diese auch effektiv umzusetzen. Die *dritte* Forschungsfrage beschäftigt sich mit der inhaltlichen Reichweite einer extraterritorialen Pflicht.¹¹¹ Fraglich ist, wie (potenzielle) extraterritoriale Staatenpflichten, die sich aus dem UN-Sozialpakt ableiten lassen, inhaltlich konkretisiert werden können. Die Untersuchung greift dabei auf die klassische menschenrechtliche Pflichtentrias zurück und untersucht insoweit den inhaltlichen Umfang möglicher extraterritorialer Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten,¹¹² aber auch spezifischer Verfahrenspflichten, die im grenzüberschreitenden Kontext von besonderer Bedeutung sind.

Die *vierte* und letzte Forschungsfrage betrifft schließlich die Durchsetzbarkeit extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt.¹¹³ Dabei wird untersucht, inwiefern Verstöße gegen soziale Menschenrechte in den hier betrachteten Situationen als echte „Menschenrechtsverletzungen“ eingestuft werden können.¹¹⁴ Bislang ist unklar, ob die Durchsetzungsmechanismen des UN-Sozialpakts auf extraterritoriale Fälle angewendet werden können. In der Praxis steht hier vor allem die Frage im Vordergrund, ob Individuen grenzüberschreitende Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss geltend machen können.

Das Augenmerk dieser Untersuchung liegt somit auf den dogmatischen Fragen der extraterritorialen Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts.¹¹⁵ Die für diese Studie gewählte Methode ist daher in erster Linie eine *rechtsdogmatische*. Interdisziplinäre Zugänge zum Thema stehen nicht im Mittelpunkt der Arbeit, auch wenn die menschenrechtliche Verantwortung von Staaten für jenseits ihrer Staatsgrenzen wirkendes Verhalten nicht nur völkerrecht-

110 Siehe dazu ausführlich § 5.

111 Siehe dazu ausführlich unten § 6 bis § 9.

112 Zur menschenrechtlichen Pflichtentrias grundlegend Henry Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy* (New Jersey: Princeton University Press 2. Aufl. 1996), 52.

113 Siehe dazu ausführlich unten § 10.

114 Grundlegend Anne Peters, *Corruption as a Violation of Human Rights*, in *European Journal of International Law* 29 (2018), 1251–1287, 1251 ff. Peters untersucht diese Problematik in Bezug auf Korruption.

115 Siehe für einen Überblick über die Methoden völkerrechtlicher Forschung Anne Peters, *Die Zukunft der Völkerrechtswissenschaft: Wider den epistemischen Nationalismus*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 67 (2007), 721–776, 747 ff.

liche, sondern auch fächerübergreifende Bezüge aufweist.¹¹⁶ Auch geht es vorliegend nicht darum, die extraterritoriale Anwendbarkeit im Hinblick auf ein bestimmtes Paktrecht zu untersuchen.¹¹⁷ Vielmehr liegt der Fokus auf dem UN-Sozialpakt, der das zentrale Vertragswerk zu sozialen Menschenrechten auf internationaler Ebene darstellt. Die vorliegende Untersuchung nimmt damit eine Metaperspektive ein, die es erlaubt, verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse zur extraterritorialen Anwendung des UN-Sozialpakts und zu den sozialen Menschenrechten im Allgemeinen zu gewinnen, die über ein spezifisches Paktrecht hinausgehen, aber auf ein solches anwendbar sind. Insofern stellt diese Untersuchung – soweit ersichtlich – eine der ersten völkerrechtswissenschaftlichen Abhandlungen zur extraterritorialen Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts dar, welche die aus diesem Forschungsgegenstand resultierenden Rechtsfragen systematisch und umfassend analysiert und insbesondere neue Modelle möglicher völkerrechtlicher Regeln für die extraterritoriale Anwendung des UN-Sozialpakts vorschlägt.¹¹⁸

Schließlich ist anzumerken, dass der Schwerpunkt der Untersuchung auf den extraterritorialen Pflichten von *Staaten* als Pflichtenträger des UN-Sozialpakts liegt. Ausgeklammert werden grundsätzlich mögliche unmittelbare Menschenrechtspflichten nichtstaatlicher Akteure und internationaler Institutionen.¹¹⁹ Spezialfragen zu völkerrechtlichen Teildisziplinen, wie dem

-
- 116 Interdisziplinäre Fragen zu extraterritorialen Staatenpflichten können in dieser Studie nicht vertieft werden, da dies den Umfang der Untersuchung sprengen würde. Für eine politisch-moralische Perspektive siehe statt vieler Pogge, *World Poverty and Human Rights*; für eine *Global Justice* Perspektive siehe z. B. Margot E. Salomon, *Why Should It Matter That Others Have More? Poverty, Inequality, and the Potential of International Human Rights Law*, in *Review of International Studies* 37 (2011), 2137–2155; David Miller, *National Responsibility and Global Justice* (Oxford: Oxford University Press 2012); für eine ethische Perspektive siehe Müller, *Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations*, in Gibney et al. (Hrsg.), 53 ff.
- 117 Siehe z. B. zum Recht auf Gesundheit Elif Askin, *Extraterritorial Human Rights Obligations of States in the Event of Disease Outbreaks*, in Leonie Vierck et al. (Hrsg.), *The Governance of Disease Outbreaks. International Health Law: Lessons from the Ebola Crisis and Beyond* (Baden-Baden: Nomos 2017), 175–211; zum Recht auf Wasser Takele Soboko Bulto, *The Extraterritorial Application of the Human Right to Water in Africa* (Cambridge: Cambridge University Press 2014).
- 118 Siehe für einen Überblick über alternative Jurisdiktionsmodelle für soziale Menschenrechte Askin, *Economic and Social Rights, Extraterritorial Application*, Rn. 17 ff.; Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, *MPIL Research Paper Series*, 17 ff.
- 119 Siehe jedoch den Exkurs in dieser Studie zu möglichen extraterritorialen Menschenrechtsbindungen transnationaler Unternehmen aus dem UN-Sozialpakt unten § 8.

Welthandelsrecht, dem internationalen Investitionsschutzrecht, dem Umweltvölkerrecht, dem Recht der Entwicklungszusammenarbeit oder dem Recht der Staatenverantwortung, die für diesen Forschungsgegenstand relevant sind, werden nur insoweit berücksichtigt, als dies für die vorliegende Untersuchung erforderlich ist.

C. Begriffsbestimmung

I. Extraterritoriale Anwendung von Menschenrechtsverträgen

Zunächst werden die zentralen Grundbegriffe dieser Arbeit definiert, aus denen sich wichtige Grundannahmen für die Untersuchung ableiten lassen. Wie bereits erwähnt, liegt der Fokus der Studie auf der extraterritorialen Anwendung „sozialer Menschenrechte“. Der Begriff der sozialen Menschenrechte bezieht sich in der vorliegenden Untersuchung auf jene Rechte, die im UN-Sozialpakt normiert sind.¹²⁰ Der UN-Sozialpakt stellt das völkerrechtliche Hauptinstrument zum Schutz sozialer Menschenrechte dar, da er den umfassendsten Katalog an wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten enthält und nahezu universell ratifiziert ist.¹²¹

Im extraterritorialen Kontext sind üblicherweise bestimmte Menschenrechte aus dem UN-Sozialpakt betroffen. Dazu gehören insbesondere das Recht auf Arbeit (Art. 6), das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen (Art. 7), das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9), das Verbot der Kinderarbeit (Art. 10), das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Art. 11) einschließlich Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, das Recht auf Gesundheit (Art. 12) und das Recht auf Bildung (Art. 13 und 14).¹²² Der Begriff der sozialen Menschenrechte im hier verwendeten Sinne umfasst daher nicht die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die in anderen internationalen Menschenrechtsverträgen wie der UN-Kinderrechtskonvention¹²³ verankert sind, es sei denn, sie werden im

120 Vgl. Art. 6–15 UN-Sozialpakt.

121 Der UN-Sozialpakt hat 171 Vertragsparteien (Ratifikationsstand: 15. Juli 2023).

122 Vgl. dazu auch die extraterritorialen Fallbeispiele in dieser Studie, die einige der aufgezählten Rechte aufgreifen, unten § 2 unter B. III.

123 Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention) vom 20. November 1989, i. K. seit 2. September 1990, 1577 UNTS, 3. Siehe dazu insbesondere Art. 4: „States Parties shall undertake all appropriate legislative, administrative, and other measures for the implementation of the rights recognized

Rahmen der Untersuchung ausdrücklich erwähnt. Die extraterritoriale Anwendung von Rechten der sogenannten „dritten Dimension“,¹²⁴ wie zum Beispiel das Recht auf Entwicklung,¹²⁵ ist ebenfalls von der Untersuchung ausgeschlossen.

Ein zentraler Begriff der vorliegenden Studie ist die „Extraterritorialität“. Im Völkerrecht gibt es bislang keine einheitliche Definition dieses Begriffs, was dazu führt, dass seine Bedeutung je nach Kontext und Teilgebiet des Völkerrechts variieren kann.¹²⁶ Der Begriff stammt aus dem lateinischen „extra territorium“ und bedeutet wörtlich „außerhalb des Territoriums eines Staates“.¹²⁷ Mit dem Begriff der Extraterritorialität sind dabei im Allgemeinen zwei völkerrechtliche Deutungen verbunden: Zum einen beschreibt er das „Gebiet eines anderen Staates“ und zum anderen den „staatsfreien Raum“.¹²⁸ Im Menschenrechtsbereich wird der Begriff der Extraterritorialität vor allem im Zusammenhang mit der *extraterritorialen Anwendung* internationaler Menschenrechtsverträge verwendet.¹²⁹ Dabei geht es um die Frage, ob Staaten auch außerhalb ihres Territoriums zur Einhaltung menschenrechtlicher Normen verpflichtet sind.¹³⁰

in the present Convention. With regard to *economic, social and cultural rights*, States Parties shall undertake such measures to the maximum extent of their available resources and, where needed, within the framework of international cooperation.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin). Siehe zur extraterritorialen Anwendung der UN-Kinderrechtskonvention Wouter Vandenhole, *Economic, Social and Cultural Rights in the CRC: Is There a Legal Obligation to Cooperate Internationally for Development?*, in *International Journal of Children's Rights* 17 (2009), 23–63, 23 ff.

124 In der vorliegenden Studie wird anstelle des Begriffs der *Generationen* der Begriff der *Dimensionen* der Menschenrechte verwendet. Vgl. hierzu grundlegend Eibe Riedel, *Menschenrechte der Dritten Dimension*, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 16 (1989), 9–21.

125 Siehe dazu Eibe Riedel, *Theorie der Menschenrechtsstandards* (Berlin: Duncker & Humblot 1986), 210 ff., 311 ff.

126 Menno T. Kamminga, *Extraterritoriality*, in Anne Peters & Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2012), Rn. 2; Charlotte Blattner, *Protecting Animals Within and Across Borders. Extraterritorial Jurisdiction and the Challenges of Globalization* (Oxford: Oxford University Press 2019), 25. Vgl. zum allgemeinen Verständnis von Extraterritorialität im Recht Daniel S. Margolies et al., (Hrsg.), *The Extraterritoriality of Law. History, Theory, Politics* (Abingdon/New York: Routledge 2019).

127 Blattner, *Protecting Animals Within and Across Borders*, 26.

128 *Ibid.*

129 Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 7 ff.

130 *Ibid.*

Die menschenrechtlichen Pflichten von Staaten richten sich grundsätzlich an das Individuum.¹³¹ Auf der Grundlage des Territorialitätsprinzips,¹³² das sich aus der Staatssouveränität ableitet, sind diese Pflichten in erster Linie auf dem Gebiet zu erfüllen, über das der verpflichtete Staat territoriale Hoheitsgewalt ausübt.¹³³ Die Anwendung internationaler Menschenrechtsverträge und der daraus resultierenden Pflichten wird daher in der Regel auf das Territorium eines Staates beschränkt.¹³⁴ Gemäß Art. 29 der Wiener Vertragsrechtskonvention¹³⁵ (WVK) gilt dieser Grundsatz für alle internationalen Menschenrechtsverträge, einschließlich jener Abkommen, die nicht ausdrücklich auf das Territorium oder die Jurisdiktion eines Staates verweisen,¹³⁶ wie zum Beispiel der UN-Sozialpakt.¹³⁷ Die internationalen Menschenrechtsverträge begründen damit in erster Linie menschenrechtliche Pflichten im *Vertikalverhältnis*, also Pflichten eines Staates gegenüber seiner eigenen Bevölkerung.¹³⁸ Folglich sind die Vertragsstaaten der Menschenrechtsverträge primär für die Umsetzung der Menschenrechte auf ihrem eigenen Territorium verantwortlich.¹³⁹ In dieser Untersuchung wird dieser Staat als „Territorialstaat“ und die mit ihm verbundenen menschenrechtlichen Pflichten als „Pflichten des Territorialstaates“ bezeichnet.

Die *extraterritoriale* Anwendung eines internationalen Menschenrechtsvertrags (hier des UN-Sozialpakts) setzt somit voraus, dass dieser Vertrag

131 Ibid., 7; Rosalyn Higgins, *Problems and Process. International Law and How We Use It* (Oxford: Clarendon Press 1994), 95 f. Vgl. Auch Commentary to the ILC Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-Third Session (UN Doc. A/56/10), 2001, II (2) ILC Yearbook, 129.

132 Siehe dazu generell Cedric Ryngaert, *Jurisdiction in International Law* (Oxford: Oxford University Press 2. Aufl. 2015), 49 ff.

133 Sarah Joseph & Barrie Sander, Scope of Application, in Daniel Moeckli et al. (Hrsg.), *International Human Rights Law* (Oxford University Press 4. Aufl. 2022), 106–128, 115.

134 Kälin & Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 146, Rn. 4.27.

135 Wiener Konvention über das Recht der Verträge (WVK) vom 23. Mai 1969, 1155 UNTS 331.

136 Art. 29 WVK: „Unless a different intention appears from the treaty or is otherwise established, a treaty is binding upon each party in respect of its entire territory.“ Siehe dazu auch ILC, *Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries*, Yearbook of the International Law Commission 2 (1996), 213; Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 10.

137 Siehe Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt.

138 Siehe auch Askin, *Economic and Social Rights, Extraterritorial Application*, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 3.

139 Kälin & Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 146, Rn. 4.27.

einem Staat eine menschenrechtliche Pflicht gegenüber einer Person oder eine Gruppe von Personen *im Ausland* auferlegt.¹⁴⁰ Es handelt sich dabei um ein *Diagonalverhältnis*, das mögliche Pflichten eines Staates gegenüber Einwohnern fremder Staaten umfasst.¹⁴¹ Internationale Menschenrechtsverträge können aber auch zwischenstaatliche Pflichten im *Horizontalverhältnis* begründen, insbesondere Kooperationspflichten.¹⁴²

II. Extraterritoriale Pflicht

Der Begriff „extraterritoriale Pflicht“ beschreibt Rechtspflichten eines Staates gegenüber Individuen, die sich *außerhalb* des Territoriums des (potenziell) extraterritorial verpflichteten Staates befinden.¹⁴³ Der extraterritorial verpflichtete Staat wird im Folgenden als „Staat“ bezeichnet.¹⁴⁴ Extraterritoriale Pflichten können alle Arten von Menschenrechtspflichten aus dem UN-Sozialpakt umfassen, insbesondere Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten, die auch gegenüber dem Territorialstaat gelten und im extraterritorialen Kontext bereits *de lege lata* bestehen oder *de lege ferenda* einzufordern sind.¹⁴⁵ Ferner können extraterritoriale Pflichten entweder subsidiär oder komplementär zu den Menschenrechtspflichten des Territorialstaates entstehen.¹⁴⁶ Nicht Gegenstand der Untersuchung sind jedoch Fälle, in denen sich das in seinen Menschenrechten betroffene Individuum zwar im Ausland befindet, aber die Staatsangehörigkeit des

140 Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 7 f.

141 Sigrun I. Skogly, The Obligation of International Assistance and Cooperation in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Morten Bergsmo (Hrsg.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden: Essays in Honour of Asbjorn Eide* (Leiden: Brill 2004), 403–419, 404. Siehe dazu auch John H. Knox, Diagonal Environmental Rights, in Mark Gibney & Sigrun I. Skogly (Hrsg.), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2010), 82–103.

142 Vgl. Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt.

143 Siehe Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 8.

144 In der Literatur wird teilweise auch der Begriff „Drittstaat“ verwendet, um den extraterritorial verpflichteten Staat zu bezeichnen. Dieser Begriff ist jedoch abzulehnen, da er leicht mit einem Staat verwechselt werden könnte, der einen völkerrechtlichen Vertrag nicht ratifiziert hat und deshalb als Drittstaat bezeichnet wird.

145 Vgl. hierzu die Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzipien 19 ff. Siehe dazu ausführlich unten § 3 unter B.

146 Siehe zur Pflichtenverteilung zwischen Territorialstaat und extraterritorial verpflichtetem Staat unten § 5 unter D.

extraterritorial verpflichteten Staates besitzt. Daraus ergeben sich anderweitige völkerrechtliche Fragestellungen, die Gegenstand einer gesonderten Untersuchung sind.¹⁴⁷

In der Literatur existiert keine einheitliche Terminologie für *extraterritoriale Pflichten* von Staaten im Zusammenhang mit sozialen Menschenrechten. Eine erste Gruppe englischsprachiger Begriffe, die vor allem in älteren Literaturwerken verwendet werden, umfasst Ausdrücke wie „transnational obligations“, „crossborder obligations“ oder „transboundary obligations“.¹⁴⁸ Diese Begriffe wurden größtenteils aus dem Umweltvölkerrecht übernommen, das sich schon früh mit der Regelung grenzüberschreitender Umweltschädigungen befasste.¹⁴⁹ Sie scheinen jedoch auf eine besondere geografische Nähe zwischen dem Verpflichteten und Begünstigten sowie auf zwischenstaatliche Verpflichtungen hinzudeuten, die nicht an das Individuum als Adressaten dieser Verpflichtungen gerichtet sind (wie etwa im Fall *Trail Smelter*¹⁵⁰ mit Bezug zu Nachbarstaaten oder im Fall *Tschernobyl* mit regionalem Bezug).¹⁵¹ Diese Begriffe widerspiegeln daher nicht die tatsächlichen Realitäten der Menschenrechtssituationen, da innerstaatliche Maßnahmen gerade auch in weit entfernten Regionen der Welt nachteilige Auswirkungen auf die sozialen Menschenrechte von Individuen haben können.¹⁵²

Der UN-Sozialausschuss bezeichnet die grenzüberschreitenden Pflichten von Staaten als „international obligations“.¹⁵³ Interessant ist jedoch, dass der

147 Siehe zu Fragen des diplomatischen Schutzes Chittharanjan F. Amerasinghe, *Diplomatic Protection* (Oxford: Oxford University Press 2008).

148 Mark Gibney, On Terminology. Extraterritorial Obligations, in Malcolm Langford et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 32–47, 33 ff. Siehe auch Fons Coomans, & Menno Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerpen: Intersentia 2004), 183–199, 186 f.

149 Mark Gibney, On Terminology. Extraterritorial Obligations, in Langford et al. (Hrsg.), 33.

150 *Trail Smelter Case* (United States of America and Canada), Schiedsurteil vom 16. April 1938 und 11. März 1941, 3 UNRIAA (1941), 1905–1982.

151 Gibney, On Terminology. Extraterritorial Obligations, in Langford et al. (Hrsg.), 33 f.

152 *Ibid.*, 34.

153 Siehe dazu z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36 ff.; General Comment No. 14 on the Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11. August 2000 (UN Doc. E/C.12/2000/4), Rn. 38 ff.; General Comment No. 18 on the Right to Work (Art. 6), 6. Februar 2008 (UN Doc. E/C.12/GC/18), Rn. 29 f.; General Comment No. 19 on the Right to Social Security (Art. 9), 4. Februar 2008 (E/C.12/GC/19), Rn. 52 ff.

Ausschuss in neueren Dokumenten nunmehr ausdrücklich den Begriff „extraterritorial obligations“ verwendet.¹⁵⁴ Beispiele finden sich in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 zu den Aktivitäten von Unternehmen von 2017¹⁵⁵ oder in den Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht von Argentinien von 2018.¹⁵⁶ Dabei greift der UN-Sozialausschuss explizit auf den Begriff „extraterritorial obligations“ zurück, um die menschenrechtlichen Pflichten Argentiniens aus dem UN-Sozialpakt in Bezug auf die für diese Untersuchung relevanten *grenzüberschreitenden Auswirkungen* der inländischen Nutzung fossiler Brennstoffe auf den Klimawandel hervorzuheben.¹⁵⁷ Dies zeigt, dass der Ausschuss – möglicherweise auch aufgrund der Einführung des Individualbeschwerdeverfahrens im Jahr 2013 – das Individuum im Ausland in den Mittelpunkt des grenzüberschreitenden Anwendungsbereichs des UN-Sozialpakts stellt und damit impliziert, dass es sich bei den menschenrechtlichen Pflichten nicht nur um zwischenstaatliche Kooperationspflichten im Horizontalverhältnis handelt, wie der Begriff „international obligations“ nahelegt, sondern auch um Pflichten im Diagonalverhältnis der Staaten gegenüber Individuen im Ausland.¹⁵⁸

Auch die Maastrichter ETO-Prinzipien greifen, wie ihr Titel bereits andeutet, den Begriff der „extraterritorial obligations“ auf. Noch wichtiger erscheint jedoch, dass Prinzip 8 der Maastrichter ETO-Prinzipien die extraterritorialen Pflichten von Staaten konkretisiert und dabei zwei Arten von Verpflichtungen unterscheidet:

- „a) obligations relating to the acts and omissions of a State, within or beyond its territory, that have effects on the enjoyment of human rights outside of that State’s territory; and
- b) obligations of a *global character* that are set out in the Charter of the United Nations and human rights instruments to take action, separately,

154 Der UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, *Jean Ziegler*, hat den Begriff der extraterritorialen Pflicht erstmals im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung verwendet. Siehe z. B. ESC, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 34 ff. („Extraterritorial Obligations of States to the Right to Food“).

155 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of Business Activities, 10. August 2017 (UN Doc. E/C.12/GC/24), Rn. 25 ff.

156 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Argentina, 1. November 2018 (UN Doc. E/C.12/ARG/CO/4), Rn. 13 ff. (mit Verweis auf „climate change and extraterritorial obligations“).

157 Ibid.

158 Siehe auch Skogly, *Beyond National Borders*, 5 f.

and jointly through international cooperation, to realize human rights universally.¹⁵⁹

Die erste Untergruppe (Prinzip 8 a)) bezieht sich auf die diagonalen Pflichten der Staaten gegenüber Individuen im Ausland, einschließlich der Unterlassungspflichten, während die zweite Untergruppe (Prinzip b)) im Wesentlichen auf die zwischenstaatlichen Kooperationspflichten verweist.¹⁶⁰ Es erscheint jedoch nicht sinnvoll, extraterritoriale Pflichten unter den Begriff „obligations of a global character“, wie er in Prinzip 8 b) der Maastrichter ETO-Prinzipien enthalten ist, oder unter den in der Literatur teilweise bevorzugten Begriff der „global obligations“ zu subsumieren.¹⁶¹ Beide Begriffe sind weit gefasst und können sich nicht nur auf grenzüberschreitende Verpflichtungen von Staaten, sondern auch von nichtstaatlichen Akteuren wie Unternehmen beziehen.

Auch wenn der Begriff der extraterritorialen Pflicht unter Umständen kein Idealbegriff ist,¹⁶² da er beispielsweise mit dem eher eng verstandenen Begriff im US-amerikanischen Kartellrecht in Verbindung gebracht werden könnte,¹⁶³ ist er nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis dennoch geeignet, die grenzüberschreitenden Menschenrechtspflichten von Staaten zu erfassen. So hat sich dieser Begriff, wie soeben gezeigt, im Bereich sozialer Menschenrechte als der geläufigste Terminus erwiesen und steht zudem im Einklang mit den geltenden Regeln des internationalen Menschenrechtsschutzes.¹⁶⁴ Er bringt zunächst die Grundannahme zum Ausdruck, dass der Territorialstaat primär für die Einhaltung der Menschenrechte innerhalb seines Staatsgebiets verantwortlich ist.¹⁶⁵ Der Begriff macht aber auch deutlich, dass extraterritoriale Pflichten von Staaten keineswegs in Bezug auf

159 Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 8 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

160 De Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles, in *HRQ*, 1101 f., Rn. 2.

161 Siehe dazu auch Vandenhole, Extraterritorial Human Rights Obligations, in *JEDH*, 808.

162 Vgl. auch Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 8. Zu den Gründen, die gegen den Begriff der extraterritorialen Pflicht sprechen, siehe Sigrun I. Skogly, Extraterritorial Obligations and the Obligation to Protect, in *Netherlands Yearbook of International Law* 47 (2016), 217–244, 220.

163 Siehe dazu generell Richard Beckler & Matthew Kirtland, Extraterritorial Application of U.S. Antitrust Law: What Is a Direct, Substantial, and Reasonably Foreseeable Effect under the Foreign Trade Antitrust Improvements Act, in *Texas International Law Journal* 38 (2003), 11–25.

164 Michal Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerp: Intersentia 2009), 294 f.

165 Joseph & Sanders, Scope of Application, in Moeckli et al. (Hrsg.), 115.

alle denkbaren Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland entstehen können, sondern nur dann, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind, die in der vorliegenden Untersuchung für die Rechte aus dem UN-Sozialpakt ermittelt werden sollen.¹⁶⁶

Nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis bezeichnet der Begriff der extraterritorialen Pflicht also eine (potenzielle) Verpflichtung des Staates aus dem UN-Sozialpakt gegenüber Individuen, die sich in fremden Staaten befinden. Zwischenstaatliche Pflichten werden im Rahmen dieser Studie hingegen ausdrücklich als solche bezeichnet.

III. Kriterium zur Bestimmung der Extraterritorialität im Menschenrechtsbereich

Wie aber lässt sich die „Extraterritorialität“ eines Sachverhalts und damit einer menschenrechtlichen Pflicht bestimmen? Gemäß der Definition des Begriffs der extraterritorialen Pflicht lassen sich grenzüberschreitende Staatenpflichten anhand des *Aufenthaltorts* des in seinen Rechten betroffenen Individuums ermitteln.¹⁶⁷ Daraus folgt, dass der UN-Sozialpakt dann zur extraterritorialen Anwendung gelangen könnte, wenn sich die betroffene Person zum Zeitpunkt der Menschenrechtsbeeinträchtigung *physisch* nicht auf dem Staatsgebiet befindet, auf dem der extraterritorial verpflichtete Staat Hoheitsgewalt ausübt oder einen Gebietstitel besitzt.¹⁶⁸ Voraussetzung für die extraterritoriale Anwendung eines internationalen Menschenrechtsvertrags ist demnach *nicht die physische Anwesenheit* ausländischer Staatsorgane auf fremdem Staatsgebiet, sondern lediglich, dass sich die betroffene Person außerhalb des Territoriums des potenziell extraterritorial verpflichteten Staates befindet, während die Menschenrechtsbeeinträchtigung im Ausland auch durch ein Handeln oder Unterlassen im Inland dieses Staates herbeigeführt werden kann.¹⁶⁹

Folglich können der Ort, von dem aus die Menschenrechtsbeeinträchtigung im Ausland herbeigeführt wird (Handlungsort), und der Ort, an dem die Beeinträchtigung des Einzelnen eintritt (Erfolgsort), auseinanderfallen

166 Nach Auffassung des EGMR existieren extraterritoriale Menschenrechtsbindungen von Staaten aus der EMRK nur in Ausnahmefällen. Siehe dazu EGMR, *Banković and Others v. Belgium and Others*, Zulässigkeitsentscheidung vom 12. Dezember 2001, Beschwerde-Nr. 52207/99, Rn. 61.

167 Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 8.

168 Ibid.

169 Ibid.

und in unterschiedlichen Staaten liegen. Derartige Konstellationen treten in der Regel bei Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte auf, die auf extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen zurückzuführen sind.

Ein illustratives Beispiel für die Unterscheidung zwischen Handlungs- und Erfolgsort einer Menschenrechtsbeeinträchtigung ist der Vergleich zwischen der *Kadi*-Entscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) und dem Urteil des EGMR im Fall *Soering*.¹⁷⁰ Im Fall *Kadi*, in dem es um das Einfrieren inländischer Vermögenswerte von Betroffenen im Ausland auf der Grundlage der UN-Sicherheitsratsresolution 1333 (2000) ging, lag ein extraterritorialer Sachverhalt vor, da der Entzug der Vermögenswerte und damit die Menschenrechtsbeeinträchtigung zwar auf dem Hoheitsgebiet des extraterritorial verpflichteten Staates stattfand, die Betroffenen sich aber zum Zeitpunkt der Beeinträchtigung nicht auf dem Territorium dieses Staates aufhielten.¹⁷¹ Der Fall *Soering* stellt hingegen ein anderes Szenario dar.¹⁷² In diesem Fall ging es um eine Beschwerde beim EGMR gegen eine Entscheidung des Vereinigten Königreichs, *Soering* an die USA auszuliefern, wo ihm die Todesstrafe drohte.¹⁷³ Obwohl die drohende Menschenrechtsbeeinträchtigung somit im Ausland – nämlich in den USA – stattfinden würde, stellte sich im vorliegenden Fall die Frage der extraterritorialen Menschenrechtsbindung nicht, da sich der Betroffene – *Soering* – zum Zeitpunkt der Maßnahme im Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs aufhielt. Diese Konstellationen fallen daher *per definitionem* nicht in den extraterritorialen Anwendungsbereich eines internationalen

170 EuGH, *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Urteil vom 3. September 2008; EGMR, *Soering v. the United Kingdom*, Urteil vom 7. Juli 1989, Beschwerde-Nr. 14038/88. Siehe auch Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 8. Siehe zu *Kadi* generell etwa Matej Aveblj (Hrsg.), *Kadi on Trial. A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial* (London u.a.: Routledge 2014); zu *Soering* Stephan Breitenmoser & Gunter E. Wilms, *Human Rights v. Extradition: The Soering Case*, in *Michigan Journal of International Law* 11 (1990), 845–886.

171 EuGH, *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Urteil vom 3. September 2008.

172 Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 8 f.

173 EGMR, *Soering v. the United Kingdom*, Urteil vom 7. Juli 1989, Beschwerde-Nr. 14038/88.

Menschenrechtsvertrags, da der Aufenthaltsort der betroffenen Person nicht im Ausland liegt.¹⁷⁴

D. Praktische Relevanz der Forschungsfrage

In einer globalisierten Welt, in der die politischen und wirtschaftlichen Interdependenzen und Herausforderungen ständig zunehmen, ist es von entscheidender Bedeutung, die normativen Grundlagen der extraterritorialen Anwendung des UN-Sozialpakts zu klären, um die extraterritorialen Pflichten operationalisierbar und damit durchsetzbar zu machen.¹⁷⁵ Damit kann die praktische Umsetzung dieser Pflichten gestärkt und ihre Akzeptanz in der Staatenpraxis gefördert werden.¹⁷⁶

Es lassen sich zahlreiche Rechts- und Politikbereiche identifizieren, in denen extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt zur Anwendung kommen könnten. Die praktische und aktuelle Relevanz dieser Verpflichtungen zeigt sich auf drei Ebenen (inner-)staatlichen Handelns: Erstens, innerstaatliches Handeln oder Unterlassen auf unilateraler Ebene; zweitens, staatliches Handeln auf bi- und multilateraler Ebene oder in internationalen Institutionen; und drittens, innerstaatliches Handeln oder Unterlassen im Kontext grenzüberschreitender Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure.¹⁷⁷

Auf der ersten Ebene sind vor allem die extraterritorialen Auswirkungen *wirtschaftspolitischer* Maßnahmen von Bedeutung, die zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte führen können. Ein anschauliches Beispiel sind die sogenannten Dumping-Fälle, wenn etwa der Export von gentechnisch veränderten Lebensmitteln in Entwicklungsländer negative Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen der einheimischen Bevölkerung in diesen Ländern hat.¹⁷⁸ Ein weiteres Beispiel sind innerstaatliche Sub-

174 Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 9. Siehe auch Lorand Bartels, Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union, Studie für das Deutsche Institut für Menschenrechte und Misereor (Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte 2014), 17.

175 Müller, Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations, in Gibney et al. (Hrsg.), 53.

176 Ibid.

177 Diese Einteilung beruht auf Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 187.

178 Ibid., 187. Siehe dazu auch Marion Aberle, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Gen-Mais für die Dritte Welt, 12. Januar 2004, verfügbar unter <https://www.faz.net/aktu>

ventionen für bestimmte Exportgüter, welche die Weltmarktpreise dieser Güter beeinflussen können.¹⁷⁹ Subventionsbedingte Preissenkungen führen häufig dazu, dass (Klein-)Produzenten in Entwicklungsländern ihre Existenzgrundlage verlieren, weil sie ihre heimischen Produkte nicht mehr zum ursprünglichen Preis verkaufen können.¹⁸⁰ In beiden Beispielen stellt sich die Frage, ob die jeweiligen Staaten ihre innerstaatlichen wirtschafts- und handelspolitischen Maßnahmen derart gestalten müssen, dass sie nicht zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland führen.

Ein weiterer wichtiger Bereich, in dem extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt eine Rolle spielen könnten, ist der Umweltschutz. Ein aktuelles Beispiel ist der Müllhandel, bei dem vor allem Staaten des globalen Nordens Gift-, Elektro- oder Plastikmüll in Ländern des globalen Südens entsorgen, oft mit gravierenden gesundheitlichen Folgen für die dortige Bevölkerung.¹⁸¹ Die entscheidende Frage ist, ob der Exportstaat verpflichtet ist, den Handel mit Abfällen zu unterlassen oder ihn so zu handhaben, dass die deponierten Abfallprodukte die Rechte der Menschen in den betroffenen Staaten nicht beeinträchtigen.¹⁸²

Extraterritoriale Pflichten von Staaten aus dem UN-Sozialpakt können jedoch auch auf dem Gebiet der geistigen Eigentumsrechte, insbesondere

ell/politik/ausland/gen-mais-fuer-die-dritte-welt-1147663.html (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

179 Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 193.

180 Ibid., 188 f.

181 UN GA, Report of the Special Rapporteur on the Implications for Human Rights of the Environmentally Sound Management and Disposal of Hazardous Substances and Wastes, 5. August 2020 (UN Doc. A/75/290), Rn. 8: „High-income States continue to export highly hazardous pesticides and toxic industrial chemicals, resulting in widespread infringements in low and middle-income countries of the human rights to life, dignity and freedom from cruel, inhuman and degrading treatment. Last year, at least 30 States exported hazardous substances that had been banned locally for health and environmental reasons to Latin America, Africa and Asia.“ Siehe dazu auch Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 187.

182 Siehe dazu Elif Askin, Environmental Injustice: The (Unaddressed) Case of Toxic Waste Disposal in the Global South, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 81 (2021), 585–596, 592 ff.

im Gesundheitsbereich, Anwendung finden.¹⁸³ Ein praxisrelevantes Beispiel ist der Zugang zu Patentrechten für lebensnotwendige Medikamente.¹⁸⁴ Insbesondere die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass viele Entwicklungsländer oft nicht in der Lage sind, die Herstellung lebenswichtiger Impfstoffe sicherzustellen oder die hohen Preise für diese Medikamente zu bezahlen.¹⁸⁵ In solchen Situationen könnte ein Staat verpflichtet sein, einkommensschwachen Staaten Zugang zu Patenten für lebenswichtige Medikamente zu gewähren, um den Schutz sozialer Menschenrechte (z. B. des Rechts auf Gesundheit) in diesen Ländern zu gewährleisten.¹⁸⁶

Auch die Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen im Bereich staatlicher Fiskal- und Steuerpolitik könnten gegebenenfalls extraterritoriale Pflichten auslösen.¹⁸⁷ Ein Beispiel sind Steuererleichterungen für mächtige Unternehmen, ein übermäßiger Schutz des Bankgeheimnisses oder die Schaffung von Steueroasen („tax havens“).¹⁸⁸ Die menschenrechtlichen Folgen von Steuererleichterungen können erheblich sein, wenn Staaten aufgrund dieser Steuerpraktiken nicht über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen, um ihrer eigenen Bevölkerung öffentliche Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen.¹⁸⁹ Damit stellt sich die Frage, ob die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts die extraterritorialen Auswirkungen inländischer

183 Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 187.

184 UN-Sozialausschuss, Statement on Universal and Equitable Access to Vaccines for the Coronavirus Disease (COVID-19), 15. Dezember 2020 (UN Doc. E/C.12/2020/2).

185 Siehe dazu z. B. Tedros Adhanom Ghebreyesus, Vaccine Nationalism Harms Everyone and Protects No One, in *Foreign Policy*, 2. Februar 2021. Siehe auch Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 187.

186 So auch Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 187. Siehe zu möglichen extraterritorialen Pflichten im Kontext von Patentrechten generell Michael Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung im gewerblichen Rechtsschutz (Heidelberg: Springer 2010), 363 ff.

187 Siehe dazu z. B. Alliance Sud et al., Swiss Responsibility for the Extraterritorial Impacts of Tax Abuse on Women's Rights, 2. November 2016.

188 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 24, Rn. 37.

189 Ibid. Siehe dazu auch UN-Sozialausschuss, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 14. Juli 2016 (UN Doc. E/C.12/GBR/CO/6), Rn. 16.

Steuerpraxis auf die Paktrechte von Personen im Ausland berücksichtigen und in ihre Entscheidungen einbeziehen müssen.¹⁹⁰

Die nachteiligen Auswirkungen innerstaatlicher Bildungspolitik könnten ebenfalls unter dem Gesichtspunkt extraterritorialer Staatenpflichten betrachtet werden. Ein Beispiel hierfür ist die Einführung selektiver staatlicher Studiengebühren für ausländische Staatsangehörige, die sich außerhalb des Hoheitsgebiets des betreffenden Staates aufhalten, aber in diesem Staat studieren möchten.¹⁹¹ Selektive Studiengebühren könnten aufgrund der Beeinträchtigung des Rechts auf Bildung und des Diskriminierungsverbots im Ausland gegen (potenzielle) extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt verstoßen.¹⁹²

In Krisensituationen und Notlagen können extraterritoriale Pflichten eine besonders wichtige Rolle spielen, insbesondere im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit.¹⁹³ Klassische Beispiele hierfür sind humanitäre Krisen, die durch bewaffnete Konflikte oder Naturkatastrophen herbeigeführt werden. In solchen Situationen stellt sich die Frage, ob Staaten menschenrechtlich verpflichtet sind, Entwicklungshilfe oder humanitäre Unterstützung zu leisten, um betroffenen Individuen im Ausland zu helfen.¹⁹⁴ Gleichzeitig könnte auch die Suspendierung oder Verweigerung humanitärer Hilfe für Individuen im Ausland extraterritoriale Pflichten eines Staates

190 So etwa der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW), der in diesem Zusammenhang explizit auf die extraterritorialen Wirkungen nationaler Steuerpraktiken verweist. Siehe dazu CEDAW, Concluding Observations on the Combined fourth and fifth Periodic Reports of Switzerland, 25. November 2016 (UN Doc. CEDAW/C/CHE/CO/4–5), Rn. 41: „In line with its general recommendation No. 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention, the Committee recommends that the State party: (a) Undertake independent, participatory and periodic impact assessments of the *extraterritorial effects of its financial secrecy and corporate tax policies on women’s rights and substantive equality*, ensuring that such assessments are conducted impartially, with public disclosure of the methodology and findings [...]“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

191 Siehe dazu generell Eibe Riedel, Zur rechtlichen Zulässigkeit der gesetzlichen Einführung selektiver Studiengebühren in Baden-Württemberg. Gutachten erstattet dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst des Landes Baden-Württemberg, Dezember 2013.

192 Ibid., 15 ff.

193 Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 187.

194 Ibid.

aus dem UN-Sozialpakt begründen.¹⁹⁵ Zu nennen sind schließlich auch Sanktionen, wie zum Beispiel Wirtschaftsembargos. Diese können menschenrechtsbeeinträchtigende Auswirkungen auf Individuen im Zielstaat der Sanktionen haben und damit ebenfalls extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auslösen.¹⁹⁶

Die zweite Ebene befasst sich mit den extraterritorialen Auswirkungen der Aktivitäten von Staaten auf bi- und multilateraler Ebene sowie in internationalen und supranationalen Organisationen.¹⁹⁷ Beispielsweise könnten extraterritoriale Pflichten im Zusammenhang mit den menschenrechtsbeeinträchtigenden Wirkungen völkerrechtlicher Verträge entstehen, denen Staaten als Vertragspartei angehören.¹⁹⁸ In der Praxis könnte dies bedeuten, dass Staaten sowohl bei der Aushandlung als auch nach dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge darauf achten müssen, dass diese nicht zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte von Individuen führen, die nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb des Territoriums der Vertragsparteien leben.¹⁹⁹ In diesem Sinne hat der IAGMR im Urteil *Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay* festgestellt, dass bilaterale Investitions-

195 Siehe zum Ganzen ausführlich unten § 9 unter D.

196 Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 187. Siehe dazu auch das Urteil der Afrikanischen Menschenrechtskommission zu den gegen Burundi verhängten Sanktionen durch mehrere afrikanische Staaten. Mit diesem Urteil hat die Afrikanische Menschenrechtskommission die Grundlage geschaffen, Staaten für Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte im Zusammenhang mit Sanktionen anzuerkennen. African Commission on Human and Peoples' Rights, *Association pour la sauvegarde de la paix au Burundi / Kenya, Uganda, Rwanda, Tanzania, Zaire (DRC), Zambia*, Communication No. 157/96 (2003) AHRLR III (ACHPR 2003), 29. Mai 2003, Rn. 75 ff.

197 Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 187 f.

198 Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 193 f.

199 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 24, Rn. 29; Diane Desierto, The ICESCR as a Legal Constraint on State Regulation of Business, Trade, and Investment: Notes from CESCR General Comment No. 24, in *EJLL: Talk!*, August 2017. Siehe dazu auch UN-Menschenrechtsrat, Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements, Addendum to the Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier De Schutter, 19. Dezember 2011 (UN Doc. A/HRC/19/59/Add.5).

schutzabkommen mit den menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten in Einklang gebracht werden müssen.²⁰⁰

Auch die Beteiligung von Staaten an Rechtsetzungs-, Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen in internationalen Institutionen wie dem IWF oder der Weltbank wirft praxisrelevante Fragen auf.²⁰¹ Als Beispiel lassen sich die im Rahmen von Staatsschuldenkrisen auferlegten Restrukturierungsmaßnahmen und deren Auswirkungen auf soziale Menschenrechte im Schuldnerstaat anführen, die eine extraterritoriale Menschenrechtsbindung der Mitgliedstaaten dieser Institutionen begründen könnten.²⁰² Ebenso könnten finanzielle Zuwendungen von Entwicklungsbanken an nationale Regierungen zur Durchführung von Projekten extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auslösen.²⁰³ Beispielsweise verlor eine Gruppe von Personen in Guatemala durch den Bau eines Staudammprojekts, an dem eine interamerikanische Entwicklungsbank beteiligt war, den Zugang zu ihrem angestammten Land.²⁰⁴ Insofern stellt sich die Frage, ob die an solchen Projekten beteiligten Staaten verpflichtet sind, die Rechte der betroffenen Individuen in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen.

Die dritte Ebene innerstaatlichen Handelns schließlich betrifft die staatliche Regulierung nichtstaatlicher Akteure, insbesondere transnationaler Unternehmen, deren unternehmerische Aktivitäten zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte im Ausland führen können.²⁰⁵ Aktuelle Beispiele reichen von brennenden Textilfabriken in Pakistan über Umwelterstörungen bei der Erdölgewinnung bis hin zu Kinderarbeit beim Abbau fossiler

200 IAGMR, *Case of the Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Urteil vom 29. März 2006, Series C No. 146, Rn. 140. Siehe dazu auch Markus Krajewski, Menschenrechte und Investitionsrecht, in *Zeitschrift für Menschenrechte. Menschenrechte als Maßstab internationaler Politik* 6 (2012), 120–134, 121.

201 Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans & Kamminga (Hrsg.), 188 f., 194.

202 *Ibid.*, 188.

203 Siehe *ibid.*, 197.

204 Siehe dazu Fons Coomans & Rolf Künemann, *The Chixoy Dam Case: The Indirect Involvement of Development Banks in Massacres of Indigenous Communities*, in Fons Coomans & Rolf Künemann (Hrsg.), *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights* (Cambridge u.a.: Intersentia 2012), 201–207.

205 Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans & Kamminga (Hrsg.), 190.

Rohstoffe.²⁰⁶ Diese Auslandsaktivitäten von Unternehmen werden zudem oftmals durch nationale Maßnahmen der Staaten wie Investitionsgarantien oder Finanzkredite gefördert.²⁰⁷ Extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt könnten die Heimatstaaten der Unternehmen dazu verpflichten, die Auslandsaktivitäten ihrer Unternehmen zu regulieren, damit diese die Paktrechte im Ausland einhalten.²⁰⁸

Die oben genannten Beispiele geben einen Überblick über mögliche Bereiche, in denen extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt in der Praxis von besonderer Relevanz sind. Die Fälle, in denen diese Pflichten Anwendung finden können, sind jedoch weitaus zahlreicher. Jede grenzüberschreitende Konstellation wirft dabei spezifische und für diese Untersuchung relevante Rechtsfragen zur extraterritorialen Anwendung des UN-Sozialpakts auf. Im folgenden Kapitel (§ 2) werden diese Fragen anhand konkreter Fallbeispiele veranschaulicht und konkretisiert sowie mögliche praxisrelevante Herausforderungen herausgearbeitet.²⁰⁹

E. Gang der Untersuchung

Die Forschungsfrage wird in der vorliegenden Studie in fünf Teilen entfaltet. Der erste Teil der Untersuchung widmet sich den allgemeinen völkerrechtlichen Grundlagen des räumlichen Anwendungsbereichs des UN-Sozialpakts. In § 2 wird auf die neuen globalen Rahmenbedingungen und die damit veränderte Extraterritorialitätsproblematik im internationalen Menschenrechtsbereich eingegangen. Im Zeitalter der Globalisierung rücken „neue“ Formen grenzüberschreitender Handlungen von Staaten in den Mittelpunkt, denen mit bestehenden völkerrechtlichen Regeln des extraterritorialen Menschenrechtsschutzes nicht effektiv und angemessen begegnet werden kann. Vor diesem Hintergrund werden mögliche Formen extraterritorialer Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte dargestellt und in diesem Zusammenhang insbesondere die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen näher beleuchtet. Anschließend wird in § 3

206 Siehe zu diesen und weiteren Beispielen Markus Krajewski (Hrsg.), Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten (Erlangen: FAU University Press 2018).

207 FIAN, Extraterritoriale Staatenpflichten in der Außenwirtschaftsförderung, FIAN Factsheet 2012/2, Mai 2012, verfügbar unter <https://www.fian.de/fian-download/download-publikationen/fact-sheets/page/4/> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

208 Siehe auch UN-Sozialausschuss, General Comment No. 24, Rn. 30 ff.

209 Siehe dazu unten § 2 unter B. III.

untersucht, ob der UN-Sozialpakt auf extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte anwendbar ist und ob extraterritoriale Pflichten aus dem Pakt entstehen können.

Im zweiten Teil der Untersuchung wird der Frage nachgegangen, unter welchen Voraussetzungen extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt ausgelöst werden können. In § 4 werden die widersprüchlichen, aber auch progressiven Entwicklungen der Rechtsprechung internationaler Menschenrechtsgerichte und -organe zur extraterritorialen Anwendung von Menschenrechtsverträgen aufgezeigt. Anschließend wird die Frage untersucht, ob das Konzept der menschenrechtlichen Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt anwendbar ist, da dieser im Gegensatz zu anderen internationalen Menschenrechtsverträgen keine Jurisdiktionsklausel enthält. In § 5 werden alternative Jurisdiktionsmodelle für den UN-Sozialpakt und Auslösekriterien für extraterritoriale Pflichten entwickelt, die in einer konkreten Situation solche Pflichten aus dem Pakt auslösen können.

Im dritten Teil der Untersuchung wird die inhaltliche Reichweite extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt anhand anerkannter Verpflichtungsdimensionen, nämlich der Achtungspflicht (§ 6), der Schutzpflicht (§ 7 und § 8) und der Gewährleistungspflicht (§ 9) erörtert. Die Untersuchung folgt für jede Verpflichtungsdimension der gleichen Struktur: Es wird auf die Praxis des UN-Sozialausschusses, auf mögliche Auslösekriterien sowie auf konkrete inhaltliche Dimensionen eingegangen.

Der vierte Teil der Untersuchung widmet sich der Durchsetzung extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt. In § 10 wird zunächst die Frage untersucht, in welchen Konstellationen von einer „extraterritorialen“ Menschenrechtsverletzung ausgegangen werden kann und wo die diesbezüglichen Problemfelder liegen. Anschließend werden die völkerrechtlichen Durchsetzungsmechanismen im Hinblick auf die extraterritoriale Anwendung des UN-Sozialpakts näher beleuchtet, insbesondere das Individual- und Staatenbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss.

In der Schlussbetrachtung werden in § 11 die Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst. Die Studie schließt mit § 12, in dem die Erkenntnisse der Untersuchung auf die in § 2 dargestellten Fallbeispiele angewendet werden.

Erster Teil: Der räumliche Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts

Ausgangspunkt der Untersuchung ist zunächst das vorherrschende Grundverständnis des extraterritorialen Handelns von Staaten und dessen Implikationen für den internationalen Menschenrechtsschutz (§ 2). In Zeiten zunehmender globaler Interdependenzen steht der internationale Menschenrechtsschutz vor der großen Herausforderung, einen Ausgleich zu finden zwischen der Einbindung der Staaten in die wachsenden weltwirtschaftlichen Verflechtungen einerseits und den zunehmenden nationalistischen Tendenzen andererseits, die sich unter anderem gegen eine menschenrechtliche Verantwortung der Staaten im Ausland richten.

Die Anwendung der Menschenrechte über Staatsgrenzen hinweg ist nach wie vor durch das *territorial gebundene* Paradigma des Menschenrechtsschutzes geprägt, das auf dem westfälischen Konzept der territorialen Souveränität beruht.²¹⁰ Die bisherige Rechtsprechung internationaler Gerichte zur extraterritorialen Anwendung von Menschenrechten umfasst hauptsächlich Beeinträchtigungen bürgerlicher und politischer Rechte, die durch staatliches Handeln auf fremdem Hoheitsgebiet begangen werden.²¹¹ Es wird – wenn auch nicht immer konsequent – davon ausgegangen, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Handeln oder Unterlassen eines Staates und der Beeinträchtigung dieser Rechte im Ausland, die eine menschenrechtliche Verantwortlichkeit begründen könnte, nur dann besteht, wenn der betreffende Staat effektive Kontrolle über fremdes Territorium oder dort ansässige Individuen ausübt.²¹²

In einer globalisierten Welt entspricht diese Auffassung staatlicher Verantwortung nicht mehr einem universalistischen Menschenrechtsverständnis und ist daher nicht zeitgemäß. Auch *soziale* Menschenrechte unterliegen grenzüberschreitenden Beeinträchtigungen durch staatliches Handeln, die

210 Müller, *Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations*, in Gibney et al. (Hrsg.), 54.

211 Kälén & Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 153.

212 Coomans, *Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in Coomans & Kamminga (Hrsg.), 186.

sich in Zeiten der Globalisierung verstärkt haben. Hinzu kommt, dass extraterritoriale Beeinträchtigungen dieser Rechte typischerweise auf staatliche Handlungen oder Unterlassungen zurückzuführen sind, die nicht aus der Ausübung von Hoheitsgewalt über fremdes Territorium oder dort lebende Individuen resultieren.²¹³ Vielmehr können politische Entscheidungen und andere Maßnahmen innerhalb eines Staates negative Auswirkungen auf die sozialen Menschenrechte von Individuen im Ausland hervorrufen.²¹⁴ Wie in § 2 zu zeigen sein wird, sprechen gute normative Gründe dafür, auch Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte, die durch die negativen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen herbeigeführt werden, dem Schutz des UN-Sozialpakts und somit dem internationalen Menschenrechtsschutz zu unterstellen.

Bevor untersucht werden kann, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, um extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auszulösen, stellt sich die grundlegende Frage, ob der UN-Sozialpakt überhaupt auf extraterritoriale Vorgänge anwendbar ist. Anders als der UN-Zivilpakt oder die EMRK bezieht sich der UN-Sozialpakt nicht explizit auf die Jurisdiktion der Vertragsparteien und enthält somit keine ausdrücklichen Hinweise zu seinem räumlichen Anwendungsbereich.²¹⁵ § 3 widmet sich daher den völkerrechtlichen Grundlagen des räumlichen Anwendungsbereichs des UN-Sozialpakts und untersucht, ob der Pakt extraterritorial anwendbar ist.

213 Ibid.

214 Ibid.

215 Siehe Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Vgl. auch Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt und Art. 1 EMRK.

§ 2: Die veränderte Extraterritorialitätsproblematik im Kontext der Menschenrechte

A. „Entterritorialisierte“ Extraterritorialität

I. Problemstellung

Nach geltendem Völkerrecht sind Staaten verpflichtet, die Menschenrechte des Einzelnen primär auf ihrem eigenen Territorium zu gewährleisten.²¹⁶ Dies erscheint zunächst sinnvoll, da der Territorialstaat aufgrund seines Gewaltmonopols ein besonderes Bedrohungspotenzial für Menschenrechtsverletzungen gegenüber der eigenen Bevölkerung aufweist.²¹⁷ Gleichzeitig ist der Territorialstaat aber auch für die Verwirklichung der Menschenrechte innerhalb seines Hoheitsgebiets verantwortlich, so dass der Einzelne in erster Linie auf den Schutz des Territorialstaates angewiesen ist.²¹⁸

Der Einzelne ist heutzutage jedoch in zunehmendem Maße auch den Auswirkungen von Handlungen und Unterlassungen fremder Staaten ausgesetzt, die seine Menschenrechte beeinträchtigen können.²¹⁹ Ein internationales Menschenrechtssystem, das einen universellen Anspruch erhebt, sieht sich daher zunehmend auch mit Fragen eines effektiven *extraterritorialen* Menschenrechtsschutzes konfrontiert. Internationale Menschenrechtsgerichte und -instanzen haben bislang versucht, diesen Universalitätsanspruch insofern zu wahren, indem sie den räumlichen Anwendungsbereich internationaler Menschenrechtsabkommen auf extraterritoriale Vorgänge ausgedehnt haben, in denen ausländische Staatsorgane durch physische Präsenz auf fremdem Territorium Hoheitsgewalt ausüben.²²⁰

216 Marko Milanovic, *The Spatial Dimension: Treaty and Territory*, in Christian Tams et al. (Hrsg.), *Research Handbook on the Law of the Treaties* (Cheltenham/Northampton: Edward Elgar 2014), 186–221, 186.

217 Peters & Askin, *Internationaler Menschenrechtsschutz*, in *APUZ*, 5; Müller, *Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations*, in Gibney et al. (Hrsg.), 61.

218 *Ibid.*

219 So auch Müller, *Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations*, in Gibney et al. (Hrsg.), 61.

220 Yuval Shany, *Taking Universality Seriously: A Functional Approach to Extraterritoriality in International Human Rights Law*, in *The Law & Ethics of Human*

Damit ist der extraterritoriale Menschenrechtsschutz aber nach wie vor stark von einem *territorialbezogenen* Verständnis geprägt,²²¹ obwohl zahlreiche Menschenrechtsverletzungen nicht mehr allein durch die physische Präsenz ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium begangen werden. Diese grundsätzliche Extraterritorialitätsproblematik zeigt sich vor allem in Bezug auf die *sozialen* Menschenrechte. Sie wirft die Frage auf, wie Beeinträchtigungen dieser Menschenrechte, die durch „entterritorialisiertes“ staatliches Handeln im Ausland verursacht werden, menschenrechtlich erfasst werden können.²²²

Im Folgenden wird das grenzüberschreitende Handeln von Staaten anhand von Fallgruppen kategorisiert und die für die extraterritoriale Anwendung internationaler Menschenrechte relevanten Merkmale herausgearbeitet (A. II.). Daran anschließend werden die wesentlichen Formen grenzüberschreitender Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte dargestellt und der Frage nachgegangen, ob es sich bei den hier untersuchten extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen um „menschenrechtsrelevante“ Auswirkungen staatlichen Handelns handelt, die eine Verantwortung nach dem UN-Sozialpakt auslösen können (B. I. und II.). Das Kapitel schließt mit einer Darstellung von Fallbeispielen aus der Praxis (B. III.). Auf diese wird am Ende der Untersuchung noch einmal eingegangen.

Rights 7 (2013), 47–71, 48 f. Siehe dazu z. B. auch EGMR, *Catan and Others v. Moldova and Russia*, Urteil der Großen Kammer vom 19. Oktober 2012, Beschwerde-Nr. 43370/04, 8252/05 und 18454/06, Rn. 104: „A State’s jurisdictional competence under Article 1 is primarily territorial [...]. Jurisdiction is presumed to be exercised normally throughout the State’s territory [...]. Conversely, acts of the Contracting States performed, or producing effects, outside their territories can constitute an exercise of jurisdiction within the meaning of Article 1 only in exceptional cases [...]“

221 Shany, Taking Universality Seriously, in LEHR, 49.

222 Kirsten Schmalenbach, Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts, in Stephan Breitenmoser et al. (Hrsg.), *Grenzüberschreitungen – Migration. Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts* (Berlin: De Gruyter 2017), 245–272, 268 ff. Siehe zum Begriff der Entterritorialisierung Schmalenbach, Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts, in Breitenmoser et al. (Hrsg.), 249 f.: „Semantisch bezeichnet die Entterritorialisierung des Rechts einen Prozess, der das Recht von seiner ursprünglich territorialen Verankerung löst. [...] Vor allem ist der Begriff mehr als ein deskriptives Schlagwort, auf dessen Basis die Wissenschaft zur empirischen Bestandsaufnahme des territorialen Rechtszustandes schreitet. Der Begriff steht vielmehr für die Symptomatik des modernen Rechts, die unsere raumbezogene Rechtsvorstellung herausfordert.“

II. Extraterritoriales Handeln von Staaten: Kategorisierung und menschenrechtliche Implikationen

1. Zunahme von nicht-territorial gebundenem Staatshandeln im Ausland

Wenzel stellt in Bezug auf die extraterritoriale Anwendung internationaler Menschenrechte Folgendes fest: „Discussions on the legal issue of States' human rights responsibility with regard to extraterritorial acts have always centred on *civil and political rights*.“²²³ Internationale Menschenrechtsverträge zu bürgerlichen und politischen Rechten sind extraterritorial anwendbar, wenn die Vertragsparteien dieser Verträge – als Korrelat zur territorialen Hoheitsgewalt – außerhalb ihres eigenen Staatsgebiets effektive Kontrolle ausüben.²²⁴ Nach geltender Praxis des EGMR unterliegen daher die von einer Menschenrechtsbeeinträchtigung betroffenen Individuen der Jurisdiktion eines Staates (im Sinne von Art. 1 EMRK), wenn dieser effektive Kontrolle über ein fremdes Gebiet oder Autorität und Kontrolle über eine Person im Ausland ausübt,²²⁵ wie im Falle der Besetzung²²⁶ oder des Gewahrsams von Individuen.²²⁷

223 Nicola Wenzel, Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects, in Anne Peters & Wolfrum Rüdiger (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2008), Rn. 2 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

224 Michael Duttwiler & Anna Petrig, Neue Aspekte der extraterritorialen Anwendbarkeit der EMRK. Die Strassburger Praxis zu Art. 1 EMRK anlässlich der möglichen Beteiligung der Schweiz an internationalen Polizeieinsätzen, in *Aktuelle Juristische Praxis* 10 (2009), 1247–1260, 1257; Anne Peters, Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt und das Prinzip der Grundrechtstoleranz, in *Archiv des Völkerrechts* 48 (2010), 1–57, 3 ff.

225 Kälin & Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 153, Rn. 4.42; Wenzel, Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 6 ff. Siehe aus der EGMR-Rechtsprechung z. B. EGMR, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Urteil der Großen Kammer vom 23. Februar 2012, Beschwerde-Nr. 27765/09, Rn. 74: „Whenever the State through its agents operating outside its territory exercises control and authority over an individual, and thus jurisdiction, the State is under an obligation under Article 1 to secure to that individual the rights and freedoms under Section 1 of the Convention that are relevant to the situation of that individual [...]“. Siehe auch *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Beschwerde-Nr. 55721/07, Rn. 130 ff.; *Hassan v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 16. September 2014, Beschwerde-Nr. 29750/09, Rn. 74; für den IGH *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion vom 9. Juli 2004, ICJ Reports 2004, 136, Rn. 109 ff.; für den IAGMR, *Case of Franklin Guillermo Aisalla Molina (Ecuador) v Colombia*, Zulässigkeitsentscheidung vom

Während der EGMR davon ausgeht, dass die Begründung extraterritorialer Pflichten aus der EMRK aufgrund der Ausübung von Hoheitsgewalt über fremdes Staatsgebiet oder bestimmte Personen – wie bereits dargelegt – eine Bodenpräsenz ausländischer Staatsorgane (oder etwa an Bord eines Flugzeugs oder Schiffes)²²⁸ voraussetzt und damit Territorialität vermittelt,²²⁹ sind extraterritoriale Beeinträchtigungen, die nicht durch territorial gebundene Formen staatlichen Handelns oder Unterlassens im Ausland hervorgerufen werden, vom Anwendungsbereich des internationalen Menschenrechtsschutzes ausgenommen.²³⁰ Beispiele für solche entterritorialisierten Handlungen jenseits staatlicher Grenzen sind ferngesteuerte staatliche Drohneneinsätze, Handlungen internationaler Institutionen oder Aktivitäten von Staaten im Cyberspace.

Schmalenbach vertritt vor diesem Hintergrund die Auffassung, dass „es nicht zielführend [ist], die Judikatur zu traditionellen Militäreinsätzen auf fremdem Territorium zum Maßstab [...] entterritorialisierter Herrschaftsbeziehungen zu erklären.“²³¹ Dies wirft die Frage auf, wie das Verhältnis zwischen einem Staat und einer Person, die nicht durch eine territorial gebundene Handlungsform eines Staates im Ausland in ihren Menschenrechten betroffen ist, wie etwa durch die extraterritorialen Wirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme, menschenrechtlich zu erfassen ist, um die betroffene Person dem Menschenrechtsschutz zuzuführen. Bereits an dieser Stelle lässt sich festhalten, dass diese veränderte Extraterritorialitätsproblematik generell eine Modifikation der Regeln des extraterritorialen Menschenrechtsschutzes nahelegt, um extraterritoriale Beeinträchtigungen,

21. Oktober 2010, Case IP-02, Report No. 112/10, Inter-Am.C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.140 Doc. 10 (2010), Rn. 101 f.

226 Siehe z. B. EGMR, *Loizidou v. Turkey*, Urteil vom 23. März 1995, Beschwerde-Nr. 15318/89, Rn. 62.

227 Siehe z. B. EGMR, *Öcalan v. Turkey*, Urteil der Großen Kammer vom 12. Mai 2005, Beschwerde-Nr. 46221/99, Rn. 91; UN-Menschenrechtsausschuss, *Delia Salides de Lopez v. Uruguay*, Mitteilung vom 29. Juli 1981, Nr. 52/1979 (UN Doc. CCPR/C/13/D/52/1979), Rn. 12.3.

228 Siehe z. B. EGMR, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Urteil der Großen Kammer vom 23. Februar 2012, Beschwerde-Nr. 27765/09, Rn. 75 ff.

229 Schmalenbach, *Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts*, in Breitenmoser et al. (Hrsg.), 266 f., 275.

230 *Ibid.*, 268 ff.

231 *Ibid.*, 269. Siehe dazu auch Marko Milanovic, *Human Rights and Foreign Surveillance: Privacy in the Digital Age*, in *Harvard International Law Journal* 56 (2015), 81–146, 130 f.; Besson, *The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights*, in *LJIL*, 864 ff.

die ohne physische Präsenz ausländischer Staatsorgane herbeigeführt werden, angemessen zu adressieren.²³² Auf diesen zentralen Aspekt wird eingehender zurückzukommen sein.

2. Fallgruppen extraterritorialen Handelns

Die Untersuchung der Frage, unter welchen (neuen) Voraussetzungen entterritorialisiertes Handeln von Staaten menschenrechtliche Pflichten gegenüber Individuen im Ausland auslösen kann, erfordert zunächst eine systematische Kategorisierung grundlegender Fallgruppen extraterritorialen Handelns. Aus der Gegenüberstellung dieser Fallgruppen lassen sich erste Erkenntnisse für die Untersuchung der räumlichen Reichweite des UN-Sozialpakts gewinnen.²³³

Es lassen sich grundsätzlich drei Fallgruppen unterscheiden: (1) extraterritoriales staatliches Handeln auf fremdem Territorium, (2) extraterritoriale Wirkungen innerstaatlichen Handelns sowie (3) virtuelles staatliches Handeln und Handeln in staatsfreien Räumen.²³⁴ Die *erste* Kategorie umfasst Situationen, in denen ausländische Staatsorgane auf fremdem Hoheitsgebiet anwesend sind (einschließlich fremdflaggiger Schiffe auf hoher See oder Flugzeuge) und extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen

232 So wird z. B. das modifizierte Kriterium der effektiven Kontrolle, die „virtuelle Kontrolle“, im Hinblick auf Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Cyberspace vorgeschlagen. Siehe dazu Anne Peters, *Surveillance without Borders, The Unlawfulness of the NSA-Panopticon, Part I & II*, in *EJIL: Talk!*, 1./4. November 2013.

233 Im Schrifttum erfolgt die Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen extraterritorialen Staatshandelns bislang vor allem anhand einzelner Menschenrechte (z. B. Recht auf Leben) und bestimmter Handlungen (z. B. Festnahmen auf fremdem Territorium) im Kontext bürgerlicher und politischer Menschenrechte. Siehe dazu Bartels, *Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union*, 1072; Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights*, 118 ff.

234 Für die Zwecke der vorliegenden Untersuchung erscheint eine dreiteilige Kategorisierung sinnvoll, da sie die wichtigsten Formen extraterritorialen Handelns im Hinblick auf die hier zu erörternden Rechtsfragen erfasst. Diese Fallgruppeneinteilung ist jedoch nicht abschließend zu verstehen. Eine ähnliche Unterscheidung findet sich bei Kälin & Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 146 ff., 163 f.; Tilmann Altwicker, *Transnationalizing Rights: International Human Rights Law in Cross-Border Contexts*, in *European Journal of International Law* 29 (2018), 581–606, 585: „In general, human rights of persons abroad may be affected either by *extraterritorial conduct of foreign state organs* or by the *extraterritorial effect of domestic acts*.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

an Personen begehen, die sich dort aufhalten.²³⁵ Klassische Fälle sind militärische Besetzungen fremder Staatsgebiete, grenzüberschreitende Militär- oder Polizeioperationen sowie Festnahmen auf fremdem Territorium. Hierunter fallen auch Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure, die nach den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit dem betroffenen Staat zuzurechnen sind, wie etwa menschenrechtsbeeinträchtigende Aktivitäten privater Sicherheitsfirmen im Ausland.²³⁶

Die *zweite* Kategorie umfasst die extraterritorialen Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen.²³⁷ Darunter fallen staatliche Maßnahmen, die ihren Ausgangspunkt im Innern eines Staates haben, aber grenzüberschreitende Auswirkungen auf Individuen im Ausland entfalten. Extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen werden mit anderen Worten durch rein innerstaatliches Verhalten staatlicher Organe ausgelöst.²³⁸ Beispiele sind wirtschafts- und handelspolitische Maßnahmen eines Staates, die staatliche Verweigerung von Entwicklungshilfe oder die (Nicht-)Regulierung von Auslandsaktivitäten transnationaler Unternehmen. Ferner zählen hierzu Drohneneinsätze, die vom eigenen Staatsgebiet aus gesteuert werden und zu Menschenrechtsverletzungen auf dem Territorium eines fremden Staates führen, sowie die gezielte Schussabgabe der Polizei auf Personen, die über die eigene Staatsgrenze fliehen.²³⁹ Auch die Auswirkungen „nationaler“ Entscheidungen im Rahmen der Mitgliedschaft von Staaten in internationalen oder supranationalen Organisationen fallen in diese Kategorie extraterritorialen Staatshandelns.²⁴⁰

Die *dritte* Kategorie bezieht sich zum einen auf das virtuelle Handeln von Staaten im Cyberspace. In diesen Situationen entzieht sich das grenzüberschreitende Handeln der Staaten einem territorialen Zugriff, da Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Cyberspace grundsätzlich keinen – jedenfalls unmittelbaren – Bezugspunkt zum Territorium eines Staates ha-

235 Siehe z. B. EGMR, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Urteil der Großen Kammer vom 23. Februar 2012, Beschwerde-Nr. 27765/09, Rn. 74 f.

236 Vgl. Art. 5 und 8 der Articles on the Responsibility of States for International Wrongful Acts (ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit), YB ILC (2001) Vol. II, Part 2, 33.

237 Siehe auch Kälin & Künzli, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 162, Rn. 4.63.

238 *Ibid.*

239 *Ibid.* Siehe zur gezielten Schussabgabe EGMR, *Andreou v. Turkey*, Urteil vom 27. Januar 2010, Beschwerde-Nr. 45653/99, Rn. 47 ff.

240 Siehe dazu auch Coomans, *Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in Coomans & Kamminga (Hrsg.), 194.

ben.²⁴¹ Beispiele sind die Überwachung von Privatpersonen durch die Nationale Sicherheitsbehörde (NSA) der USA, Zensur im Internet oder die Online-Durchsuchung.²⁴² Zum anderen umfasst diese Kategorie neben staatlichem Handeln im Cyberspace auch territorial losgelöstes Handeln von Hoheitsträgern in staatsfreien Räumen, wie zum Beispiel der Rohstoffabbau im Tiefseeboden.

3. Menschenrechtsrelevante Abgrenzungsmerkmale der Fallgruppen

a. Räumliche Reichweite staatlichen Handelns

Die Fallgruppen verdeutlichen, dass die Formen extraterritorialen Handelns unterschiedlich ausgeprägt sind. Im Folgenden sollen daher die menschenrechtsrelevanten Abgrenzungsmerkmale dieser Fallgruppen diskutiert werden. Ziel ist es, aufzuzeigen, in welchen grenzüberschreitenden Situationen Regelungslücken im internationalen Menschenrechtsschutz bestehen.

Ein erstes Abgrenzungsmerkmal der Fallgruppen betrifft die räumliche Reichweite des Handelns eines Staates, das zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland führt.²⁴³ In der ersten Kategorie zeichnen sich extraterritoriale Handlungen oder Unterlassungen ausländischer Staatsorgane auf

241 So auch Schmalenbach, Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts, in Breitenmoser et al. (Hrsg.), 269.

242 Andreas von Arnould, Freiheit und Regulierung in der Cyberwelt. Transnationaler Schutz der Privatsphäre aus Sicht des Völkerrechts, in Nina Dethloff et al. (Hrsg.), *Freiheit und Regulierung in der Cyberwelt. Rechtsidentifikation zwischen Quelle und Gericht* (Heidelberg: C.F. Müller 2016), 1–34, 3 f. Siehe insbesondere zur NSA Peter Margulies, The NSA in Global Perspective: Surveillance, Human Rights, and International Counterterrorism, in *Fordham Law Review* 82 (2014), 2137–2167, 2151: „[...] the effective control test is inadequate for the cyber and communications realm. Here, physical control over persons or territory is unnecessary. The NSA can remotely control much of the communication of a foreign national abroad. [...] The extended duration and seamlessness of U.S. control in the virtual sphere constitutes an ongoing state presence that is in some ways more pervasive than states' dominance within their physical territory. A narrow standard requiring physical control does not do justice to the challenge of rapidly evolving technology in a changing world. The virtual control test supplies a broader standard that meets this challenge.“

243 Christine Kaufmann et al., Extraterritorialität im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Extraterritoriale Rechtsanwendung und Gerichtsbarkeit in der Schweiz bei Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), 15. August 2016, Rn. 54.

fremdem Territorium durch eine besonders enge *räumliche Nähe* – bedingt durch die physische Bodenpräsenz dieser Staatsorgane – zum betroffenen Individuum aus.²⁴⁴ Der „territoriale“ Nexus dient in diesen Fällen als Anknüpfungspunkt für die Begründung extraterritorialer Pflichten aus internationalen Menschenrechtsverträgen, die bürgerliche und politische Rechte umfassen.²⁴⁵ In der Literatur werden grenzüberschreitende Handlungen von Staaten mit Bodenpräsenz daher als „extraterritorial im engeren Sinne“ bezeichnet.²⁴⁶

Davon zu unterscheiden ist die zweite Kategorie, nämlich extraterritorial wirkende innerstaatliche Maßnahmen, die zwar ihren Ursprung im Innern eines Staates haben,²⁴⁷ aber zugleich menschenrechtsbeeinträchtigende Wirkungen außerhalb des Territoriums des handelnden Staates entfalten. Diese Maßnahmen tangieren, wie bereits erwähnt, vor allem die sozialen Menschenrechte von Individuen im Ausland. In diesen Fällen besteht – anders als beim extraterritorialen Handeln ausländischer Staatsorgane auf fremdem Staatsgebiet – kein territorialer Nexus durch physische Anwesenheit auf fremdem Territorium zwischen handelndem Staat und betroffenem Individuum im Ausland. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass der Nexus zur Begründung extraterritorialer Menschenrechtspflichten in den *Auswirkungen* der Maßnahme selbst liege, und zwar unabhängig davon, an welchem Ort sie getroffen wurde.²⁴⁸

In der dritten Kategorie entziehen sich virtuelle Aktivitäten im Cyberspace sowie in staatsfreien Räumen einem territorialen Nexus zwischen handelndem Staat und betroffenem Individuum. Insofern besteht in diesen Situationen eine vom Territorium losgelöste Verbindung zwischen dem

244 Schmalenbach, Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts, in Breitenmoser et al. (Hrsg.), 276.

245 Ibid.

246 Kaufmann et al., Extraterritorialität im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, Rn. 54.

247 Kälin & Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz, 163, Rn. 4.63.

248 Siehe dazu EGMR, *Banković and Others v. Belgium and Others*, Zulassungsentscheidung vom 12. Dezember 2001, Beschwerde-Nr. 52207/99, Rn. 54: „The Court notes that the real connection between the applicants and the respondent States is the impugned act which, wherever decided, was performed, or had effects, outside of the territory of those States (“the extra-territorial act”). It considers that the essential question to be examined therefore is whether the applicants and their deceased relatives were, as a result of that extra-territorial act, capable of falling within the jurisdiction of the respondent States [...]“ Siehe auch Peters, Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt, in AVR, 11.

Staat und dem in seinen Rechten beeinträchtigten Individuum im Cyberspace.²⁴⁹ Häufig handelt es sich dabei um Eingriffe in die Privatsphäre.²⁵⁰

b. Handlungs- und Erfolgsort einer Menschenrechtsbeeinträchtigung

Ein weiteres Abgrenzungsmerkmal der Fallgruppen ergibt sich im Hinblick auf den Handlungs- und Erfolgsort extraterritorialer Menschenrechtsbeeinträchtigungen. Der Handlungsort ist der Ort, an dem das menschenrechtsrelevante Handeln eines Staates stattfindet, während der Erfolgsort den Ort bezeichnet, an dem die Menschenrechtsbeeinträchtigung eintritt.

Werden staatliche Organe auf fremdem Territorium tätig und kommt es dabei zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen (erste Kategorie), so liegen Handlungs- und Erfolgsort in demselben fremden Staat. Anders verhält es sich, wenn extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen führen (zweite Kategorie). Wie bereits erwähnt, liegen in diesen Fällen Handlungs- und Erfolgsort der Beeinträchtigung in unterschiedlichen Staaten.²⁵¹ Die Unterscheidung zwischen Handlungs- und Erfolgsort ist, wie noch zu zeigen sein wird, ein wichtiger Aspekt, der sich auf die Entstehung extraterritorialer Menschenrechtspflichten auswirkt.

249 Bei Beeinträchtigungen im Cyberspace, wie z. B. Abhörmaßnahmen, versuchen die Gerichte einen territorialen Bezug herzustellen, indem sie vorrangig auf den inländischen Ort der Datenabfrage abstellen. Siehe z. B. EGMR, *Liberty and Others v. the United Kingdom*, Urteil vom 1. Oktober 2008, Beschwerde-Nr. 58243/00, Rn. 57. Siehe dazu auch Schmalenbach, *Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts*, in Breitenmoser et al. (Hrsg.), 269.

250 Siehe z. B. *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, Urteil vom 13. September 2019, Beschwerde-Nr. 58170/13, 62322/14 und 24960/15. In diesem Urteil hat der EGMR jedoch vermieden, auf die Frage der extraterritorialen Anwendung der EMRK einzugehen. Siehe dazu auch Marko Milanovic, *ECtHR Judgment in Big Brother Watch v. UK*, in *EJIL: Talk!*, 17. September 2018.

251 Vgl. auch Ralph Wilde, *Expert Opinion on the Applicability of Human Rights Law to the Palestinian Territories with a Specific Focus on the respective Responsibilities of Israel, as the Extraterritorial State, and Palestine, as the Territorial State*, provided for the Diakonia International Humanitarian Law Resource Center in Jerusalem, 9. Februar 2018, 31.

c. Adressatenkreis

Ein drittes Abgrenzungsmerkmal bezieht sich schließlich auf den Personenkreis, der von extraterritorialen Handlungen oder Unterlassungen eines Staates betroffen ist.²⁵² Ausgehend von der territorialen Anknüpfung zwischen dem extraterritorial handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland sind Handlungen ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium (erste Kategorie) in der Regel individualbezogen, wie beispielsweise ein Polizeieinsatz gegen eine sich im Ausland aufhaltende Personengruppe oder die Festnahme von Einzelpersonen auf fremdem Staatsgebiet. Auch Überwachungsmaßnahmen im Cyberspace (dritte Kategorie) können ganz bestimmte Personen betreffen, etwa im Rahmen staatlicher Abhörmaßnahmen.

Extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen (zweite Kategorie) richten sich demgegenüber in der Regel nicht (absichtlich) gegen bestimmte Personen oder Personengruppen im Ausland. Vielmehr handelt es sich bei den extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen zumeist um faktische, nicht individualisierbare und möglicherweise auch nicht intendierte Auswirkungen dieser Maßnahmen im Ausland.²⁵³ Demgegenüber können innerstaatliche Maßnahmen durchaus einen bestimmten Adressatenkreis im Inland des handelnden Staates betreffen.

III. Folgerungen: Die Notwendigkeit der Entkopplung extraterritorialer Pflichten von territorialbezogener Hoheitsrechtsausübung

Die Fallgruppen haben gezeigt, dass extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen nicht mehr allein durch die physische Präsenz ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium herbeigeführt werden. Vielmehr existieren andere Formen extraterritorialen Staatshandelns, die zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland führen können. Handlungs- und Erfolgsort einer Menschenrechtsverletzung können dabei in unterschiedlichen Staaten liegen. Darüber hinaus sind extraterritoriale Handlungen und Unterlassungen nicht immer gegen bestimmte Personen im Aus-

252 Kaufmann et al., Extraterritorialität im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte, Rn. 55.

253 Siehe auch Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans & Kamminga (Hrsg.), 186.

land gerichtet, sondern können lediglich „Nebeneffekte“ innerstaatlichen Handelns darstellen. Mit den neuen Möglichkeiten moderner Kommunikationsmittel und des Internets kann extraterritoriales Handeln von Staaten zudem auch ohne territorialen Bezug entstehen, etwa im Cyberspace.

Die Fallgruppen verdeutlichen die möglichen Implikationen für die Regeln des extraterritorialen Menschenrechtsschutzes. Den Fallgruppen ist gemein, dass den extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigungen ein unterschiedlich intensiver Nexus zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland zugrunde liegt. Im Falle des Territorialstaates ergibt sich dieser Nexus zur Begründung von Menschenrechtspflichten zweifelsohne aus der Ausübung von Hoheitsgewalt als Ausdruck staatlicher Souveränität. Korrespondierend dazu ist bislang in grenzüberschreitenden Menschenrechtssituationen anerkannt, dass ein enger *territorialer* Nexus, also die Bodenpräsenz ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium, extraterritoriale Pflichten – jedenfalls im Hinblick auf bürgerliche und politische Rechte – begründen kann.²⁵⁴

Insgesamt zeigen die Fallgruppen aber auch, dass die Entstehung extraterritorialer Pflichten aus internationalen Menschenrechtsverträgen einen *Nexus* beziehungsweise eine Nähebeziehung zwischen handelndem Staat und betroffenem Individuum im Ausland voraussetzt, also auch in Fällen, in denen der handelnde Staat keine effektive Kontrolle über ein Territorium oder dort anwesende Personen ausübt.²⁵⁵ Wie bereits erwähnt, soll auf diese Weise verhindert werden, dass uferlose extraterritoriale Pflichten gegenüber allen denkbaren Menschenrechtsbeeinträchtigungen geschaffen werden, die in der Praxis kaum durchsetzbar wären.²⁵⁶ Aus menschenrechtlicher Perspektive stellt sich daher die Frage, wie dieser Nexus ausgestaltet sein muss. Welche Bedeutung hat das Element des geografischen Raumes, nämlich das Territorium, und die Ausübung von Hoheitsgewalt auf fremdem Territorium für die Begründung extraterritorialer Pflichten?²⁵⁷ Im Ver-

254 Siehe dazu bereits oben in diesem Kapitel unter A.

255 Georg Ress, Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts (Aussprache und Schlussworte), in Stephan Breitenmoser et al. (Hrsg.), *Grenzüberschreitungen – Migration. Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts* (Berlin: De Gruyter 2017), 315–341, 318.

256 Siehe auch Peters, Menschenrechtsfunktionen jenseits des Staates, 99.

257 Markus Kotzur, Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts (Aussprache und Schlussworte), in Stephan Breitenmoser et al. (Hrsg.), *Grenzüberschreitungen – Migration. Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts* (Berlin: De Gruyter 2017), 315–341, 320.

lauf der Untersuchung wird sich zeigen, dass nicht mehr nur eine territorialbezogene, sondern vielmehr eine vom Territorium losgelöste *funktionale* Verbindung zwischen dem extraterritorial verpflichteten Staat und dem betroffenen Einzelnen im Ausland ausreicht, um extraterritoriale Pflichten aus Menschenrechtsverträgen zu begründen. Die Frage der Nähebeziehung wird dementsprechend mit den Anknüpfungspunkten (sogenannte „genuine links“) des internationalen Privatrechts verglichen.²⁵⁸ In diesem Sinne war sogar bereits von einer „IPRisierung des Völkerrechts“ die Rede.²⁵⁹

B. Extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte

I. Beeinträchtigungen durch physische Anwesenheit im Ausland

Insgesamt haben die oben dargestellten Fallgruppen gezeigt, dass es angesichts der vielfältigen Formen extraterritorialen Handelns von Staaten nicht mehr angemessen ist, den Anwendungsbereich internationaler Menschenrechtsverträge – einschließlich des UN-Sozialpakts – auf die im Ausland ausgeübte territorialbezogene Hoheitsgewalt eines Staates zu beschränken. Extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte sind von dieser Problematik der „Entterritorialisierung“ besonders betroffen. Dabei handelt es sich, wie bereits dargelegt, häufig um innerstaatliche Maßnahmen mit extraterritorialer Wirkung, die zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte im Ausland führen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Rechte nicht auch durch andere grenzüberschreitende Situationen beeinträchtigt werden, die durch die physische Präsenz ausländischer Staatsorgane auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates herbeigeführt werden, wie beispielsweise im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten. Zunächst soll daher das extraterritoriale Handeln staatlicher Organe auf fremdem Territorium und seine Implikationen für die sozialen Menschenrechte erörtert werden.²⁶⁰

258 Ress, Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts (Aussprache und Schlussworte), in Breitenmoser et al. (Hrsg.), 318 f.

259 Ibid., 318.

260 Siehe dazu allgemein Eibe Riedel, Economic, Social and Cultural Rights in Armed Conflict, in Andrew Clapham & Paola Gaeta (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict* (Oxford: Oxford University Press 2014), 441–468; Gilles Giacca, Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflict (Oxford: Oxford University Press 2014.); zum Recht auf Gesundheit in bewaffneten

Während in früheren Abschließenden Bemerkungen des UN-Sozialausschusses zu Staatenberichten die Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte durch Militäreinsätze ausländischer Truppen in bewaffneten Konflikten eine untergeordnete Rolle spielten,²⁶¹ hat sich der Ausschuss in jüngster Zeit verstärkt mit der Verwirklichung sozialer Menschenrechte in diesen Situationen befasst.²⁶² So hat der UN-Sozialausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen und weiteren Dokumenten zu Konfliktsituationen in Afghanistan,²⁶³ Kolumbien²⁶⁴ oder der Demokratischen Republik Kongo²⁶⁵ auf die Relevanz des Schutzes sozialer Menschenrechte im Kontext bewaffneter Konflikte hingewiesen.²⁶⁶

Der UN-Sozialausschuss hat insbesondere seine Haltung zur israelischen Besetzung palästinensischer Gebiete wiederholt klargestellt und in Bezug auf „land and people“²⁶⁷ betont: „The Committee is of the view that the State’s obligations under the Covenant apply to all territories and populations

Konflikten Eibe Riedel, *The Right to Health under the ICESCR – Existing Scope, new Challenges, and How to Deal with it*, in Andreas von Arnould et al. (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights. Recognition, Novelty, Rhetoric* (Cambridge: Cambridge University Press 2019), 107–123, 117 ff.

- 261 Der UN-Sozialausschuss hat die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf soziale Menschenrechte in den Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten im Zusammenhang mit „factors and difficulties impeding the full realization of esc rights“ behandelt. Siehe dazu Riedel, *Economic, Social and Cultural Rights in Armed Conflict*, in Clapham & Gaeta (Hrsg.), 448.
- 262 Riedel, *Economic, Social and Cultural Rights in Armed Conflict*, in Clapham & Gaeta (Hrsg.), 448.
- 263 UN-Sozialausschuss, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Afghanistan*, 7. Juni 2010 (UN Doc. E/C.12/AFG/CO/2–4).
- 264 UN-Sozialausschuss, *Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, List of issues to be taken up in connection with the consideration of the fifth periodic report of Colombia, concerning articles 1 to 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 10. Juni 2009 (UN Doc. E/C.12/COL/Q/5).
- 265 UN-Sozialausschuss, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Democratic Republic of the Congo*, 16. Dezember 2009 (UN Doc. E/C.12/COD/CO/4).
- 266 Riedel, *Economic, Social and Cultural Rights in Armed Conflict*, in Clapham & Gaeta (Hrsg.), 449 ff.
- 267 UN-Sozialausschuss, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Israel*, 4. Dezember 1998 (UN Doc. E/C.12/1/Add.27), D., vor Rn. 8.

under its *effective control*.²⁶⁸ Der Ausschuss vertritt folglich die Auffassung, dass Staaten für ihr extraterritoriales Handeln auf fremdem Territorium menschenrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können, sofern sie effektive Kontrolle über fremdes Staatsgebiet oder Personen ausüben. In diesem Sinne stellt *Sepúlveda* fest: „[F]rom the Committee’s work it is beyond doubt that States Parties are required to apply the Covenant [ICESCR] within their territories and within the territory over which they have effective control.“²⁶⁹ Damit verfolgt der UN-Sozialausschuss einen ähnlichen Ansatz wie der EGMR im Hinblick auf extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte, die durch die physische Anwesenheit ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium begangen werden.²⁷⁰

II. Beeinträchtigungen durch extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen

In einer globalisierten Welt gewinnen, wie bereits erwähnt, extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte, die durch grenzüberschreitende Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen herbeigeführt werden, zunehmend an praktischer Bedeutung.²⁷¹ *Skogly* stellt in diesem Zusammenhang treffend fest: „Although concepts of extraterritoriality are not new in international law [...], the *extraterritorial effect of states’ actions* may be more significant in a world where interdependence is growing [...]. The world looks different at the beginning of the 21st century than it did when

268 Ibid., Rn. 8 (Hervorhebungen von der Verfasserin). So auch Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Israel, 26. Juni 2003 (UN Doc. E/C.12/1/Add.90), Rn. 31: „[...] the Committee reaffirms its view that the State party’s obligations under the Covenant apply to all territories and populations under its effective control.“; Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Israel, 16. Dezember 2011 (UN Doc. E/C.12/ISR/CO/3), Rn. 3: „The Committee, reminds the State party, while noting its serious security concerns, of its obligation to report and to fully guarantee and implement the Covenant rights for all persons in all territories under its effective control.“

269 Magdalena Sepúlveda, *The Nature of Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Antwerpen u. a.: Intersentia 2003), 274.

270 Ibid. Vgl. auch UN-Menschenrechtsausschuss, Concluding Observations of the Human Rights Committee, Israel, 18 August 1998 (CCPR/C/79/Add.93), Rn. 10.

271 Peters, *Global Constitutionalism: Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 16 f. Siehe dazu bereits § 1 unter A.

international human rights law was in its inception in 1945 [...].²⁷² Bislang werden jedoch die menschenrechtsbeeinträchtigenden Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen im bestehenden Menschenrechtssystem nicht hinreichend berücksichtigt und die daraus resultierenden Beeinträchtigungen nicht dem Schutz internationaler Menschenrechtsverträge unterstellt.

Dies wirft zwei Fragestellungen auf. Zunächst stellt sich die Frage, ob es *normativ* wünschenswert ist, die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen überhaupt als „menschenrechtlich“ relevantes staatliches Handeln einzuordnen, das extraterritoriale Pflichten aus internationalen Menschenrechtsverträgen auslösen könnte, oder ob diese Auswirkungen vielmehr als eine Angelegenheit der „Politik“ zu betrachten sind.²⁷³ Daran schließt sich die Frage an, ob die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen, die zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland führen, in *dogmatischer* Hinsicht extraterritoriale Pflichten aus internationalen Menschenrechtsverträgen begründen können. Die dogmatische Dimension bildet die Forschungsfrage der vorliegenden Untersuchung und ist Gegenstand der folgenden Kapitel. Im Folgenden soll die normative Frage eingehender erörtert und aufgezeigt werden, dass die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen durchaus ein „Menschenrechtsproblem“ darstellen,²⁷⁴ mit dem sich das internationale Menschenrechtssystem befassen sollte.

Zur Erörterung der *normativen* Frage ist es zunächst erforderlich, den Begriff der „innerstaatlichen Maßnahme“ zu definieren. Nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis bezeichnet dieser Begriff ein Bündel von Maßnahmen auf nationaler Ebene: Zum einen sind damit rechtsverbindliche Akte des Staates wie innerstaatliche Gesetze gemeint. Zum anderen kann eine solche Maßnahme informelles und unverbindliches innerstaatliches Handeln oder Unterlassen umfassen. Dazu gehören etwa nationale Aktionspläne, Projekte und sonstige politische Programme. Darüber hinaus bezieht sich der Begriff auch auf das faktische innerstaatliche Handeln von Staaten sowie auf das Handeln von Mitgliedstaaten in internationalen und supranationalen Organisationen (etwa im IWF oder in der EU). Zu denken ist in diesem Zusammenhang an die Beteiligung von Staaten an Entschei-

272 Skogly, *Beyond National Borders*, 12 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

273 Siehe auch Altwicker, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 586; Bartels, *Trade and Human Rights*, in Anne Peters & Wolfrum Rüdiger (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2013), 575.

274 Vgl. Peters, *Menschenrechtsfunktionen jenseits des Staates*, in Grimm et al. (Hrsg.), 99.

dungsprozessen in internationalen Institutionen oder an die Mitwirkung bei der Aushandlung völkerrechtlicher Verträge, wie zum Beispiel Freihandelsabkommen.²⁷⁵ Nicht relevant ist im vorliegenden Kontext hingegen, ob es sich bei der innerstaatlichen Maßnahme um eine allgemein-abstrakte oder individuell-konkrete Maßnahme handelt, die sich an einen bestimmten Adressatenkreis richtet.²⁷⁶

Im Gegensatz zur innerstaatlichen Ebene, auf der Staaten in der Regel nicht verpflichtet sind, die extraterritorialen Auswirkungen ihrer innerstaatlichen Maßnahmen zu berücksichtigen,²⁷⁷ belegen zahlreiche Teilbereiche des Völkerrechts, dass Staaten durchaus für die grenzüberschreitenden Auswirkungen ihrer Maßnahmen zur völkerrechtlichen Verantwortung gezogen werden können.²⁷⁸ Solche völkerrechtlichen Pflichten finden sich vor allem im Umweltvölkerrecht²⁷⁹, im internationalen Handels- und Wirtschaftsrecht²⁸⁰ sowie im Finanz- und Steuerrecht.²⁸¹ Sie stellen aber in erster Linie zwischenstaatliche Verpflichtungen im Horizontalverhältnis dar.²⁸² Diese Pflichten sind insbesondere im Umwelt- und Wirtschaftsvölkerrecht weit entwickelt, wobei sich, wie noch zu zeigen sein wird, in diesen Bereichen in jüngerer Zeit ein Wandel vollzogen hat, wonach neben zwischenstaatlichen Pflichten zunehmend auch ein individualrechtlicher Ausgleich für die betroffenen Individuen gefordert wird.

Im Umweltvölkerrecht gehört das Verbot, grenzüberschreitende Umweltschäden zu verursachen (Schädigungsverbot),²⁸³ zum geltenden Völker-

275 Siehe dazu auch Coomans, *Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in Coomans & Kamminga (Hrsg.), 194.

276 Siehe hierzu bereits § 2 unter II. 3.

277 Lorand Bartels, *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects*, in *European Journal of International Law* 25 (2014), 1071–1091, 1072.

278 Altwicker, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 586.

279 *Ibid.*

280 Bartels, *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects*, in *EJIL*, 1072.

281 Jelena Baumler, *Das Schädigungsverbot im Völkerrecht* (Heidelberg: Springer 2017), 211 ff., 239 ff.

282 Knox, *Diagonal Environmental Rights*, in Gibney & Skogly (Hrsg.), 93: „With few exceptions, states' obligations under IEL [international environmental law] are horizontal, not vertical: they are formally owed to other states, not to individuals.“

283 *Ibid.*, 75 ff.

recht und ist Teil des Völkergewohnheitsrechts.²⁸⁴ Bereits im Jahr 1938 bejahte das Schiedsgericht in *Trail Smelter* die Haftung Kanadas für grenzüberschreitende Emissionen einer Blei- und Zinkschmelze im Nachbarstaat USA.²⁸⁵ Dieser Schiedsspruch ist eine der wenigen internationalen Entscheidungen, die sich direkt mit den extraterritorialen Auswirkungen – in diesem Fall von Umweltschäden – befassen.²⁸⁶ Moderne Ausprägungen des grenzüberschreitenden Schädigungsverbots finden sich gegenwärtig in einer Vielzahl internationaler Umweltabkommen.²⁸⁷

Interessanterweise werden die umweltschädigenden Auswirkungen innerstaatlicher Handlungen, die im Ausland zu Beeinträchtigungen wie dem Recht auf Gesundheit führen,²⁸⁸ auch unter dem Gesichtspunkt des extraterritorialen Menschenrechtsschutzes problematisiert.²⁸⁹ Boyle vertritt

284 Russell A. Miller, *Trail Smelter Arbitration*, in Anne Peters & Wolfrum Rüdiger (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2007), Rn. 13.

285 *Trail Smelter Case* (United States of America v. Canada), Schiedsurteil vom 16. April 1938 und 11. März 1941, 3 UNRIAA (1941), 1905–1982.

286 Miller, *Trail Smelter Arbitration*, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 12.

287 Siehe z. B. Rio Declaration on Environment and Development vom 12. August 1992, principle 2: „States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or areas beyond the limits of national jurisdiction.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

288 UN-Menschenrechtsrat, Analytical Study on the Relationship between Human Rights and the Environment, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights vom 16. Dezember 2011 (UN Doc. A/HRC/19/34), Rn. 65: „The extraterritorial dimension of the human rights and the environment linkage is evident in the area of transboundary environmental harm. Such harm arises where environmental degradation results in the impairment of rights of people outside of the territory of the State where the damaging activity occurs. One country’s pollution can become another country’s environmental and human rights problem, particularly where the polluting media, like air and water, are capable of easily crossing boundaries.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

289 Altwickler, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 586. Siehe auch Alan Boyle, *Human Rights and the Environment: Where Next?*, in *European Journal of International Law* 23 (2012), 613–642, 633 ff. Das Pariser Klimaabkommen nimmt explizit Bezug auf die Menschenrechte. Siehe dazu Paris Agreement vom 12. Dezember 2015, i. K. seit 4. November 2016, Präambel, Abs. 10: „Acknowledging that climate change is a common concern of humankind, Parties should, when taking action to address climate change, respect, promote and consider their respective obligations on human rights, the right to health, the rights of indigenous peoples, local communities, migrants, children, persons with disabilities and people in vulnerable situations and

die Auffassung, dass umweltschädigende Auswirkungen (auch) extraterritoriale Menschenrechtspflichten des handelnden Staates begründen sollten. Er betont: „[T]he environmental impact of activities in one country on the right to life, private life, or property in other countries should be taken into account and given due weight in the decision-making process.“²⁹⁰ Im Vordergrund steht dabei eine „Berücksichtigungspflicht“, die sich aus den extraterritorialen Menschenrechtspflichten ableitet. Sie verlangt von den Staaten, dass sie bei ihren innerstaatlichen Entscheidungsprozessen die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Umweltschäden berücksichtigen.²⁹¹ Darüber hinaus sollen die von diesen Auswirkungen betroffenen Personen die Möglichkeit haben, ihre Beeinträchtigungen vor innerstaatlichen Gerichten geltend zu machen.²⁹² Nach Boyle ist daher grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, Staaten auch im Menschenrechtsbereich für die umweltschädigenden Auswirkungen ihres innerstaatlichen Handelns zur Verantwortung zu ziehen.²⁹³

Auch das internationale Wirtschaftsrecht sieht vor, dass Staaten im Hinblick auf die extraterritorialen Auswirkungen ihrer wirtschaftspolitischen Entscheidungen völkerrechtlich in die Pflicht genommen werden.²⁹⁴ So regelt beispielsweise das WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (WTO-Subventionsabkommen)²⁹⁵ die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Dumping- und Subventionsmaßnahmen.²⁹⁶ Danach ist die Gewährung von Subventionen verboten, wenn diese sich auf die Exporttätigkeit der Staaten auswirken oder inländische Güter

the right to development, as well as gender equality, empowerment of women and intergenerational equity [...].“

290 Boyle, *Human Rights and the Environment*, in *EJIL*, 640 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

291 *Ibid.* Zur Berücksichtigungspflicht bei extraterritorialen Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte siehe unten § 6 unter F.

292 Boyle, *Human Rights and the Environment*, in *EJIL*, 638 f. Siehe auch Altwicker, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 586.

293 Boyle, *Human Rights and the Environment*, in *EJIL*, 638 f.; Knox, *Diagonal Environmental Rights*, in Gibney & Skogly (Hrsg.), 82.

294 Bartels, *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects*, in *EJIL*, 1072.

295 *WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (WTO-Subventionsabkommen)* vom 15. April 1994, i. K. seit 1. Januar 1995, 1876 UNTS 14.

296 Claudia Seitz & Stephan Breitenmoser, *Das Subventionsrecht der Schweiz im Lichte des Beihilferechts der EU und des Subventionsrechts der WTO*, in Astrid Epiney & Nina Gammethaler (Hrsg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2009/2010* (Bern: Stämpfli Verlag 2010), 139–165, 142.

begünstigen.²⁹⁷ Die Auswirkungen der Subventionsvergabe können dabei auf dem heimischen Markt des subventionierenden Staates oder grenzüberschreitend auf dem Markt der betroffenen Produzenten sowie auf einem Drittmarkt auftreten.²⁹⁸

Die extraterritorialen Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen können bekanntlich zu einer Aushöhlung der Menschenrechte und insbesondere sozialer Menschenrechte führen.²⁹⁹ Am Beispiel der Außenwirtschaftsbeziehungen der EU argumentiert *Bartels*, dass die Auswirkungen des internen und auswärtigen Handelns der EU und ihrer Mitgliedstaaten menschenrechtliche Verpflichtungen auslösen können, die sich auf primärrechtliche Bestimmungen der EU stützen.³⁰⁰ Die *Verordnung (EU) No. 1233/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Anwendung bestimmter Leitlinien auf dem Gebiet der öffentlich unterstützten Exportkredite* bildet die Grundlage für eine mögliche grenzüberschreitende Verpflichtung:

„The Member States should comply with the Union’s general provisions on *external action*, such as consolidating democracy, *respect for human rights* and policy coherence for development, and the fight against climate change, when establishing, developing and implementing their national export credit systems and when carrying out their supervision of officially supported export credit activities.“³⁰¹

297 Ibid. Vgl. auch Art. 3 WTO-Subventionsabkommen.

298 Art. 5 und Art. 6.3 des WTO-Subventionsabkommens. Siehe dazu auch *Bartels*, The EU’s Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects, in *EJIL*, 1072.

299 Siehe allgemein zu den Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf die internationalen Menschenrechte *Bartels*, Trade and Human Rights, in *Peters & Wolfrum* (Hrsg.), Rn. 14.

300 *Bartels*, The EU’s Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects, in *EJIL*, 1090. Vgl. dazu insbes. Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 3 EUV. Siehe ausführlich zum EU-Grundrechtsschutz *Stephan Breitenmoser et al.*, Praxis des Europarechts, Grundrechtsschutz (Köln: Carl Heymanns Verlag 2006); *Christoph Grabenwarter* (Hrsg.), Europäischer Grundrechtsschutz (Baden-Baden: Nomos 2. Aufl. 2022).

301 EU, Regulation (EU) No 1233/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the Application of certain Guidelines in the Field of officially supported Export Credits and repealing Council Decisions 2001/76/EC and 2001/77/EC, OJ (2011) L326/45, Präambel, Rn. 4 (Hervorhebungen von der Verfasserin). Siehe auch *Bartels*, The EU’s Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects, in *EJIL*, 1077; *Altwickler*, Transnationalizing Rights, in *EJIL* 587.

Dies bedeutet, dass die grenzüberschreitenden Auswirkungen wirtschafts-politischer Maßnahmen extraterritoriale Menschenrechtspflichten auf EU-Ebene begründen können. *Bartels* betont jedoch, dass diese Verpflichtungen aufgrund rechtlicher und praktischer Hindernisse, die sich aus dem EU-Recht ergeben, nicht justiziabel sind, sondern eher auf politische Verbindlichkeiten hindeuten.³⁰²

Die Auffassung, dass extraterritoriale Wirkungen innerstaatlichen Handelns (beziehungsweise des Handelns der EU) generell menschenrechtliche Pflichten auslösen sollten, steht jedenfalls im weiteren Sinne auch im Einklang mit den ILC-Artikeln zur Staatenverantwortlichkeit.³⁰³ Danach sind Staaten für alle ihnen zurechenbaren Handlungen oder Unterlassungen verantwortlich, die gegen völkerrechtliche Verpflichtungen verstoßen, so dass diese – im Falle einer Pflichtverletzung – auch für die extraterritorialen Auswirkungen ihres innerstaatlichen Handelns zur völkerrechtlichen Verantwortung gezogen werden können.³⁰⁴ Zwar hat der Internationale Gerichtshof (IGH) in der Entscheidung *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* betont, dass „[a] State is not bound to continue particular trade relations longer than it sees fit to do so, in the absence of a treaty commitment or other *specific legal obligation*“.³⁰⁵ Auch wenn der IGH insoweit vermutlich keine menschenrechtlichen Pflichten vor Augen hatte, scheint wenig dagegen zu sprechen, menschenrechtliche Pflichten als „specific legal obligations“ anzusehen.³⁰⁶

Insgesamt zeigt sich, dass in verschiedenen Teilbereichen des Völkerrechts Verpflichtungen bestehen, um Staaten für die grenzüberschreitenden Auswirkungen ihres innerstaatlichen Handelns zur Verantwortung zu ziehen. Diese völkerrechtlichen Pflichten stehen in engem Zusammenhang mit dem internationalen Menschenrechtsschutz. Wie aufgezeigt, wird in den Teilbereichen des Völkerrechts dabei zunehmend auch ein *menschenrechtlicher Individualrechtsschutz* für die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen gefordert. Im Völkerrecht ist damit eine Tendenz erkennbar, für diese Situationen *diagonale* Verpflichtungen aus den

302 *Bartels*, The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects, in *EJIL*, 1090 f.

303 *Bartels*, Trade and Human Rights, *Peters & Wolfrum* (Hrsg.), Rn. 12.

304 *Ibid.*

305 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Urteil (Merits) vom 27. Juni 1986, ICJ Reports 1986, 14, Rn. 276 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

306 *Bartels*, Trade and Human Rights, in *Peters & Wolfrum* (Hrsg.), Rn. 12.

Menschenrechten zu begründen. Dies ist deshalb wichtig, weil die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die sich zum Beispiel aus dem internationalen Wirtschaftsrecht ergeben, in der Regel horizontaler Natur sind und sich grundsätzlich nicht unmittelbar mit den nachteiligen Auswirkungen auf die Rechte des Einzelnen befassen.³⁰⁷

Es scheint daher *a priori* kein Grund zu bestehen, Staaten nicht auch für die extraterritorialen Auswirkungen ihres innerstaatlichen Handelns – sei es im Bereich des Umweltschutzes, der Handels- und Wirtschaftspolitik oder im Zusammenhang mit anderen staatlichen Entscheidungen – menschenrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.³⁰⁸ In normativer Hinsicht sind die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen daher grundsätzlich (auch) im Lichte der internationalen Menschenrechtsverträge – und somit des UN-Sozialpakts – zu beurteilen. Dieses Ergebnis führt zur eigentlichen Forschungsfrage der vorliegenden Untersuchung, nämlich ob sich extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt im Hinblick auf extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen *rechtsdogmatisch* begründen lassen. Bevor auf diese Frage eingegangen wird, soll die Forschungsfrage zunächst anhand von fünf Fallbeispielen illustriert werden.

III. Untersuchungsrelevante Fallstudien

Zur praktischen Einordnung der Forschungsfrage und der sich daraus ableitenden Rechtsfragen werden in diesem Abschnitt für die vorliegende Untersuchung relevante Fallstudien zu grenzüberschreitenden Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen, die extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auslösen könnten, dargestellt. Am Ende der Arbeit werden die aus der Untersuchung gewonnenen Erkenntnisse auf die Fallstudien angewandt.³⁰⁹

307 Julia Hänni, Menschenrechtsverletzungen infolge des Klimawandels. Voraussetzungen und Herausforderungen / Dargestellt am Beispiel der EMRK, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 46 (2019), 1–20, 5.

308 Bartels, Trade and Human Rights, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 12, im Zusammenhang mit Handelsmaßnahmen.

309 Siehe dazu unten § 12.

1. Agrardumping in Ghana und Kamerun

Die erste Fallstudie der Untersuchung, die unter dem Gesichtspunkt extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt, insbesondere der extraterritorialen Achtungspflicht, erörtert werden kann, ist die Exportpraxis verbilligter Waren – das heißt von Waren unterhalb des Normalpreises im Vergleich zum Inlandspreis, Drittmarktpreis oder dem faktischen Herstellungspreis – aus europäischen Staaten in Länder des globalen Südens.³¹⁰ Die WTO definiert „Dumping“ als „[a] situation of international price discrimination, where the price of a product when sold in the importing country is less than the price of that product in the market of the exporting country.“³¹¹ Agrardumping führt häufig dazu, dass lokale Kleinbauern in den Importstaaten (häufig Entwicklungsländer) aufgrund der niedrigen Preise der Importgüter ihre heimischen Produkte nicht mehr zu Inlandspreisen verkaufen können und dadurch nicht genügend Einkommen erzielen, um sich beispielsweise ausreichend zu ernähren.³¹²

In den letzten Jahren sind insbesondere die USA und verschiedene europäische Staaten (letztere vor allem im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU)³¹³ wegen grenzüberschreitender Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Dumping heimischer Produkte auf ausländischen

310 Steffen Kommer, *Menschenrechte wider den Hunger. Das Recht auf Nahrung zwischen Wissenschaft, Politik und globalen Märkten* (Baden-Baden: Nomos 2016), 286; Coomans, *Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 193.

311 WTO, *Technical Information on Anti-Dumping*, verfügbar unter https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_info_e.htm (zuletzt besucht am 15. Juli 2023): „Thus, in the simplest of cases, one identifies dumping simply by comparing prices in two markets. However, the situation is rarely, if ever, that simple, and in most cases it is necessary to undertake a series of complex analytical steps in order to determine the appropriate price in the market of the exporting country (known as the “normal value”) and the appropriate price in the market of the importing country (known as the “export price”) so as to be able to undertake an appropriate comparison.“ Siehe dazu auch Kommer, *Menschenrechte wider den Hunger*, 286.

312 Kommer, *Menschenrechte wider den Hunger*, 286.

313 Vgl. in diesem Zusammenhang allgemein zum europäischen Beihilferecht, das auch Subventionen (als direkte Geldzahlungen) umfasst, Claudia Seitz & Stephan Breitenmoser, *Ökonomische Ansätze im europäischen Beihilferecht*, in Astrid Epiney & Tobias Fasnacht (Hrsg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2010/2011* (Bern: Stämpfli Verlag 2011), 445–460.

Märkten in die Kritik geraten.³¹⁴ Der ehemalige Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, *Oliver De Schutter*, sieht in den staatlichen Subventionierungen, die dem Agrardumping zugrunde liegen, eine extraterritoriale Verletzung des Rechts auf Nahrung:

„[W]here a State heavily *subsidies agricultural products which are exported* by economic actors based under its jurisdiction, thus crowding out the local producers in the receiving markets, this should be treated as a *violation of the right to food by the exporting State*, since it constitutes a threat to food security in the importing country.“³¹⁵

Die in Frage stehende Maßnahme, die grenzüberschreitende Auswirkungen zeitigt und unter Umständen eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt auslösen könnte, ist die innerstaatliche Vergabe von Subventionen,³¹⁶ beispielsweise Agrarsubventionen an inländische Landwirte. Staatliche Subventionierungen stellen handelsfördernde innerstaatliche Maßnahmen dar, die unter anderem verbilligte Exporte heimischer Produkte ermöglichen, gleichzeitig aber auch wettbewerbsverzerrende Wirkungen haben und zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte von Individuen in den Importstaaten führen können.³¹⁷ Von dieser Problematik sind insbesondere Entwicklungsländer betroffen, die mit den im Ausland sub-

314 Wouter Vandenhoe, *Third State Obligations Under the ICESCR: a Case Study of EU Sugar Policy*, in *Nordic Journal of International Law* 76 (2007), 73–100, 73 ff. *Vandenhoe* bezeichnet die EU-Exportsubventionen als menschenrechtswidrig. Siehe auch Kommer, *Menschenrechte wider den Hunger*, 286.

315 UN-Menschenrechtsrat, *Background Document prepared by the UN Special Rapporteur on the Right to Food, Mr. Olivier De Schutter, on his Mission to the World Trade Organization (WTO)*, presented to the Human Rights Council in March 2009 (background study to UN Doc. A/HRC/10/005/Add.2), 24 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

316 Kommer, *Menschenrechte wider den Hunger*, 287. Siehe für eine Definition des Begriffs der „Subvention“ Art.1 und 2 des WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measure (WTO-Subventionsabkommen) vom 15. April 1994, i. K. seit 1. Januar 1995. Vgl. allgemein zum Subventionsrecht z. B. in der Schweiz *Claudia Seitz & Stephan Breitenmoser, Das Subventionsrecht der Schweiz im Lichte des Beihilferechts der EU und des Subventionsrechts der WTO*, in *Astrid Epiney & Nina Gammenthaler (Hrsg.), Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2009/2010* (Bern: Stämpfli Verlag 2010), 139–165, 149 ff.; *Ulrich Häfelin et al., Allgemeines Verwaltungsrecht* (Zürich/St. Gallen: Dike Verlag 8. Aufl. 2020), Rn. 2513 ff.

317 Kommer, *Menschenrechte wider den Hunger*, 287. Siehe insbesondere zur Verletzung von WTO-Verpflichtungen im Zusammenhang mit Subventionen *Elizabeth Stuart, Truth or Consequences. Why the EU and the USA Must Reform Their Subsidies or Pay the Price*, in *Oxfam Briefing Paper* 81 (November 2005).

ventionierten Gütern vergleichbare Produkte für den Export herstellen, aber aufgrund der subventionierten Exportpraxis der Industriestaaten ihren wettbewerbsrelevanten Preisvorteil verlieren.³¹⁸

Ein bekanntes Beispiel für die grenzüberschreitenden Wirkungen innerstaatlicher Subventionen ist der massenhafte Export von tiefgefrorenen Geflügelteilen und Tomatenmark aus europäischen Staaten nach Ghana und Kamerun.³¹⁹ Die innerstaatlichen Subventionen ermöglichen es den Landwirten des subventionierenden Staates, zu günstigen Preisen zu produzieren und die restlichen Hühnerenteile, für die es auf dem europäischen Markt keine Nachfrage gibt,³²⁰ im Ausland – in diesem Fall in Kamerun – billiger zu verkaufen als zu Inlandspreisen.³²¹ Ein ähnliches Problem stellt der Export von europäischem Tomatenmark dar, das in Ghana günstiger zu kaufen ist als frisches Tomatenmark aus lokaler Produktion.³²²

Der Export von Billigprodukten verdrängt, wie bereits erwähnt, einheimische Produzenten in den Importstaaten vom inländischen Markt, da sie ihre eigenen Produkte nicht mehr gewinnbringend absetzen können.³²³ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die innerstaatliche Subventionsvergabe gegen extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt verstoßen könnte, insbesondere gegen die *extraterritoriale Achtungspflicht*, also die Pflicht des Staates, den Genuss sozialer Menschenrechte im Ausland weder direkt noch indirekt zu erschweren oder zu verhindern. Denn

318 Bäumler, Das Schädigungsverbot im Völkerrecht, 126. Siehe dazu auch Steven Suranovic, *A Moderate Compromise. Economic Policy Choice in an Era of Globalization* (New York: Palgrave MacMillan 2010), 220 f.

319 FIAN, *Extraterritoriale Pflichten im Agrarhandel*, FIAN Fact Sheet 2012/3, Juni 2012. Siehe dazu auch Coomans & Künnemann, *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, 17 ff.; Rolf Künnemann, *Verletzung extraterritorialer Staatenpflichten: Fallbeispiele und Erfahrungen aus der Zivilgesellschaft*, in *Zeitschrift für Menschenrechte: Menschenrechte als Maßstab internationaler Politik* 2 (2012), 48–62, 53 ff.

320 Brot für die Welt et al., *Germany's Extraterritorial Human Rights Obligations, Introduction and Six Case Studies*, Oktober 2006, verfügbar unter https://www.lancaster.ac.uk/fass/projects/humanrights/documents/FIAN_Oct06_Casestudies.pdf (zuletzt besucht am 15. Juli 2023), 17: „Europeans increasingly prefer only selected parts of the chicken (in particular the tender meat of the chicken breast or upper parts of the leg) instead of the entire chicken. For the rest of the chicken, (legs, wings, gizzards) there is no market in Europe. Selling them to West Africa is more profitable for European traders than selling them for alternative use in Europe. Moreover, it offers the hope of conquering a new export market.“

321 FIAN, *Extraterritoriale Pflichten im Agrarhandel*, FIAN Fact Sheet 2012/3, 1.

322 *Ibid.*, 2 f.

323 Kommer, *Menschenrechte wider den Hunger*, 287.

Agrarsubventionen für verbilligte Produkte aus den subventionierenden Staaten können das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard einschließlich Nahrung und Unterbringung (Art. 11 UN-Sozialpakt) sowie das Recht auf Arbeit (Art. 6 UN-Sozialpakt) der Geflügel- oder Tomatenproduzenten in Ghana und Kamerun beeinträchtigen, da sie ihre Produkte nicht mehr zum Normalpreis vermarkten können.³²⁴ Auch Verstöße gegen das Recht auf Gesundheit (Art. 12 UN-Sozialpakt) sind denkbar, da in vielen afrikanischen Staaten intakte Kühllieferketten fehlen.³²⁵ Dies kann bei der Verteilung von Tiefkühlprodukten (hier Geflügel) zu Unterbrechungen der Kühlkette und damit zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen der lokalen Bevölkerung führen.³²⁶

Zunächst ist zu klären, ob in der vorliegenden Fallstudie eine extraterritoriale Pflicht des subventionierenden Staates aus dem UN-Sozialpakt entsteht, zumal dieser keine effektive Kontrolle – im Sinne der geltenden Regeln des extraterritorialen Menschenrechtsschutzes – über das ghanaische beziehungsweise kamerunische Territorium oder die betroffenen Individuen in diesen Ländern ausübt. Vielmehr wirken die im nationalen Raum zur Förderung der eigenen Wirtschaft gewährten Exportsubventionen grenzüberschreitend auf Individuen in Ghana und Kamerun, ohne dass die Staatsorgane des subventionierenden Staates in diesen Ländern physisch präsent sind.

Es stellt sich damit die Frage, ob der subventionierende Staat Maßnahmen ergreifen muss, um die negativen Auswirkungen seiner inländischen Subventionen zu verhindern oder zumindest abzumildern. Die Schwierigkeit besteht darin, die *tatsächliche Betroffenheit* von Individuen im Ausland durch die innerstaatliche Subventionierung nachzuweisen.³²⁷ So könnten auch andere sozioökonomische Faktoren zu den fraglichen Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte beigetragen haben, wie zum Beispiel die Öffnung der Märkte zur Liberalisierung des Agrarhandels durch den Territorialstaat.³²⁸

324 FIAN, Extraterritoriale Pflichten im Agrarhandel, FIAN Fact Sheet 2012/3, 1; Kühnemann, Verletzung extraterritorialer Staatenpflichten, in *ZfMR*, 54.

325 FIAN, Extraterritoriale Pflichten im Agrarhandel, FIAN Fact Sheet 2012/3, 1.

326 Ibid.

327 Vandenhoe, Third State Obligations under the ICESCR, in *Nord. J. Int. Law*, 92.

328 Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 287 ff.

2. Handelsliberalisierende Maßnahmen in Honduras

Die Fallstudie befasst sich mit den extraterritorialen Auswirkungen handels- und entwicklungspolitischer Maßnahmen der USA³²⁹ auf die vom Reisanbau lebende Bevölkerung in Honduras.³³⁰ In den neunziger Jahren führten inländische Subventionen und Exportkredite der USA für Reis zu einem massiven Anstieg der Reisimporte nach Honduras und damit zur Zerstörung der lokalen Reismärkte.³³¹ In der Folge verloren die lokalen Reisproduzenten in Honduras ihre Existenzgrundlage.³³² Ein wichtiger Grund für den Anstieg der US-Reisimporte war die Liberalisierung des Reismarktes und die Öffnung der lokalen Märkte für ausländische Produkte. Diese Liberalisierungsmaßnahmen wurden im Rahmen der Strukturpassungsprogramme umgesetzt, die Honduras durch den IWF und die Weltbank auferlegt wurden.³³³

Der Reissektor befand sich bereits in einer Krise, als Honduras Ende des letzten und Anfang des neuen Jahrtausends von zwei Naturkatastrophen – den Hurrikanen *Mitch* und *Michelle* – getroffen wurde.³³⁴ Insbesondere in den Jahren nach den Wirbelstürmen subventionierten die USA ihre heimische Reisproduktion in einem Ausmaß, dass der Preis für den aus den USA importierten Reis deutlich unter den bestehenden Inlandspreis fiel, den die honduranischen Reisbauern für ihren Reis erhielten.³³⁵ Die von den USA nach der Naturkatastrophe geleistete Nahrungsmittelhilfe (vor allem Reis) trug ebenfalls zu einem Überschuss an Reis auf dem honduranischen Markt bei.³³⁶ Obwohl die Nahrungsmittelhilfe nach dem Hurrikan aus humanitären Gründen notwendig war, wurde sie aufgrund ihres Umfangs und ihrer Dauer zu einem Dumpinginstrument.³³⁷ Die Reisbauern in Honduras

329 Die USA sind kein Vertragsstaat des UN-Sozialpakts. Diese Fallstudie stützt sich daher nur *hypothetisch* auf den UN-Sozialpakt.

330 Die Fallstudie basiert auf Armin Paasch et al. (Hrsg.), *Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung*, Fallstudien zu Ghana, Honduras und Indonesien (Stuttgart: Brot für die Welt, FIAN und Globales Ökumenisches Aktionsbündnis 2007), 54 ff. Die Fallstudie wurde von der Verfasserin leicht abgeändert.

331 Ibid.

332 Ibid.

333 Ibid., 56 f.

334 Ibid., 58.

335 Ibid., 76.

336 Ibid.

337 Ibid., 59 f.

gerieten dadurch in eine weitere finanzielle Krise, von der sich viele nicht mehr erholen konnten.³³⁸

Seit April 2004 besteht zudem ein Freihandelsabkommen zwischen den USA, den zentralamerikanischen Staaten und der Dominikanischen Republik (DR-CAFTA).³³⁹ Ziel dieses Abkommens ist die vollständige Handelsliberalisierung und das Ende der staatlichen Regulierung des Reisanbaus.³⁴⁰ Bis zum Jahr 2024 soll der Reismarkt vollständig dereguliert sein.³⁴¹ Das bedeutet, dass die Reisbauern in Honduras weiterhin den Reisimporten zu niedrigen Preisen ausgesetzt sein werden.³⁴² Dennoch haben sich die USA geweigert, die negativen Auswirkungen ihrer nationalen Agrarpolitik im Ausland im Rahmen der Verhandlungen des Freihandelsabkommens zu berücksichtigen.³⁴³

Aufgrund der innerstaatlichen Subventionierung der eigenen Reisproduktion, die zum Export von billigem Reis nach Honduras führte, sowie des Missbrauchs der Nahrungsmittelhilfe als Dumpinginstrument könnten die USA – allerdings nur *hypothetisch*, da die USA den UN-Sozialpakt nicht ratifiziert haben – gegen die *extraterritoriale Achtungspflicht* verstoßen haben, indem sie die sozialen Menschenrechte (insbesondere das Recht auf Nahrung) der von den Subventionen und den negativen Auswirkungen der Nahrungsmittelhilfe betroffenen Individuen in Honduras missachtet haben.³⁴⁴ Die Aushandlung des Freihandelsabkommens ohne *Berücksichtigung* der Menschenrechte der Bevölkerung in Honduras könnte unter Umständen auch einen Verstoß gegen die extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt darstellen.³⁴⁵

338 Ibid., 58 ff.

339 Central America-Dominican Republic-United States Free Trade Agreement (DR-CAFTA), 5. August 2004, verfügbar unter http://www.sice.oas.org/trade/cafta/caftadr_e/caftadrin_e.asp#PDF (zuletzt besucht am 15. Juli 2023). Honduras ist dem Abkommen im Jahr 2006 beigetreten.

340 Paasch et al. (Hrsg.), Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, 62.

341 Ibid.

342 Ibid.

343 Ibid.

344 Ibid., III.

345 Ibid.

3. Privatisierung des Bildungswesens in Marokko

Eine illustrative Fallstudie ist die Privatisierung des Bildungswesens in Marokko, an der auch ausländische Staaten und transnationale Unternehmen beteiligt waren.³⁴⁶ Der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung, *Kishore Singh*, stellte in seinem Bericht zur Kommerzialisierung der Bildung Folgendes fest:

„The reconfiguration of public services within *neoliberal globalization* has placed education squarely in the headlamps of the *private sector and international trade agreements* such as the General Agreement on Trade in Services and the Trade in Services Agreement. *Low-fee private schools in developing countries* are a glaring example of the *commercialization* of education, characterized as ‘*edu-business*’. A potentially very large proportion of these schools are unregistered.“³⁴⁷

„Edu-business“ ist in diesem Zusammenhang vor allem in afrikanischen Entwicklungsländern zu beobachten.³⁴⁸ Private Wirtschaftsakteure aus dem Ausland gründen dabei mit finanzieller Unterstützung ausländischer Regierungen und internationaler Organisationen „kostengünstige“ Privatschulen in Entwicklungsländern.³⁴⁹ Der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung stellte in diesem Kontext fest:

„For example, a phenomenal increase in low-cost private schools in Pakistan, which now enrol over 40 per cent of all students, has exacerbated inequities at all school levels, thereby heightening instabilities and violence in conflict-affected provinces. In Nepal, private providers, who

346 Fallstudie aus Fons Coomans, Commercialisation of Educational Services and Extraterritorial Human Rights Obligations, in Lilian Chenwi & Takele Soboko Bulto (Hrsg.), *Extraterritorial Human Rights Obligations from an African Perspective* (Cambridge u. a.: Intersentia 2018), 63–86.

347 UN-Menschenrechtsrat, Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Kishore Singh, Protecting the Right to Education against Commercialization, 10. Juni 2015 (UN Doc. A/HRC/29/30), Rn. 36 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

348 Siehe dazu z. B. Financial Times, For-Profit School Chains Educate Africa’s Poor, Tosin Sulaiman, 17. Dezember 2014; Oxfam Deutschland, Privatisierung der Bildung: Lässt sich ein Menschenrecht outsourcen?, 6. Oktober 2016, verfügbar unter <https://www.oxfam.de/ueber-uns/aktuelles/2016-10-06-privatisierung-bildung-laest-t-menschenrecht-outsourcen> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

349 Coomans, Commercialisation of Educational Services and Extraterritorial Human Rights Obligations, in Chenwi & Bulto, 64.

can register as companies and sell education services, continue to flout government guidelines. The growth of fee-paying, for-profit schools in Morocco is creating a system that privileges those with means, with the risk of developing a two-speed education system [...].³⁵⁰

Der UN-Sonderberichtersteller sieht in der Privatisierung von Bildung sogar eine Verletzung des Rechts auf Bildung: „Privatization of education, where it has a *negative impact*, *violates* many of the *legal* and moral norms upon which the right to education is established.“³⁵¹

In Marokko wurde in den letzten Jahren die Privatisierung des öffentlichen Bildungssektors durch die Auslagerung öffentlicher Bildungsdienstleistungen an ausländische Akteure gezielt vorangetrieben.³⁵² Diese Privatisierungspolitik wird beispielsweise durch Steueranreize, Investitionen privater Fonds und *Private-Public Partnerships* gefördert.³⁵³ Studien zeigen, dass *private kostenpflichtige* Bildungseinrichtungen vor allem in städtischen Gebieten (in Rabat, Casablanca oder Marrakesch) gegründet werden.³⁵⁴ Bei diesen Schulen handelt es sich überwiegend um „französische“ Privatschulen, die in erster Linie darauf ausgerichtet sind, marokkanischen Kindern die französische Sprache und Kultur zu vermitteln.³⁵⁵ Diese Privatschulen ziehen in der Regel Kinder aus Familien der oberen und mittleren Einkommensschichten an, während Kinder aus einkommensschwachen Familien auf das staatliche Schulsystem angewiesen bleiben, das unter anderem unter Lehrermangel leidet.³⁵⁶ Der UN-Sozialausschuss hat hierzu

350 UN-Menschenrechtsrat, Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Kishore Singh, Protecting the Right to Education against Commercialization, 10. Juni 2015 (UN Doc. A/HRC/29/30), Rn. 70.

351 Ibid., Rn. 56 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

352 Coomans, Commercialisation of Educational Services and Extraterritorial Human Rights Obligations, in Chenwi & Bulto (Hrsg.), 71.

353 Ibid. Siehe dazu auch UN-Ausschuss für Kinderrechte, Concluding Observations on the Combined Third and Fourth Periodic Reports of Morocco, 14. Oktober 2014 (UN Doc. CRC/C/MAR/CO/3–4), Rn. 60 (d): „Private education is developing very quickly, especially at primary level, without the necessary supervision regarding the conditions of enrolment and the quality of education provided, which has led to a reinforcement of inequalities in the enjoyment of the right to education as well as teachers increasingly engaging in private lessons in public schools and giving priority to the work they undertake in private schools [...].“

354 Coomans, Commercialisation of Educational Services and Extraterritorial Human Rights Obligations, in Chenwi & Bulto (Hrsg.), 71.

355 Ibid.

356 Ibid. Siehe auch UN-Ausschuss für Kinderrechte, Concluding Observations on the Combined Third and Fourth Periodic Reports of Morocco, 14. Oktober 2014

in seinen Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht Marokkos ausgeführt: „The Committee is concerned about the spread of private education, which could lead to a form of segregation, with good-quality education restricted to those who can pay for private, elite schooling.“³⁵⁷

Die Betreiber von Privatschulen in Marokko sind französische Institute, die von der *Agence pour l'enseignement français à l'étranger* (AEFE),³⁵⁸ einer staatlichen Einrichtung unter der Aufsicht des französischen Außenministeriums, subventioniert und verwaltet werden.³⁵⁹ Neben französischen Instituten sind auch andere ausländische Unternehmen an der Privatisierung von Schulen in Marokko beteiligt.³⁶⁰ Das ausländische Bildungsdienstleistungsunternehmen, hier beispielhaft „IA“ genannt, verfolgt in Marokko das Ziel „Bildung für alle“, indem es in Gegenden, in denen Familien aus armen Verhältnissen leben, private Grundschulbildung für eine monatliche Gebühr von 6 US-Dollar anbietet.³⁶¹ Die meisten marokkanischen Familien sind jedoch nicht in der Lage, dieses Schulgeld aufzubringen.³⁶² Die internationalen Geldgeber der IA sind dabei – *hypothetisch* angenommen – die *International Finance Corporation* (IFC) (eine internationale Entwick-

(UN Doc. CRC/C/MAR/CO/3-4), Rn. 60 (f): „Pre-school education remains undeveloped and almost non-existent in rural areas.“

357 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Morocco, 22. Oktober 2015 (UN Doc. E/C.12/MAR/CO/4), Rn. 47.

358 Coomans, Commercialisation of Educational Services and Extraterritorial Human Rights Obligations, in Chenwi & Bulto (Hrsg.), 72.

359 Sylvain Beck, Un déplacement de frontière. Le cas des établissements scolaires français à Casablanca, Oktober 2013, verfügbar unter <http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/dossiersduceri/un-deplacement-de-frontiere-le-cas-des-etablissements-scolaires-francais-casablanca> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023). Siehe auch Coomans, Commercialisation of Educational Services and Extraterritorial Human Rights Obligations, in Chenwi & Bulto (Hrsg.), 72: „[AEFE] is responsible for managing and monitoring the network of French Schools abroad and plays a key role in promoting France's cultural and linguistic influence abroad. All students from an AEFE accredited school can continue their studies at schools in France.“

360 Der folgende Teil der Fallstudie basiert auf einem *hypothetischen* Sachverhalt, der für diese Untersuchung angenommen wird, um die Rechtsfragen zu veranschaulichen.

361 Siehe dazu Coomans, Commercialisation of Educational Services and Extraterritorial Human Rights Obligations, in Chenwi & Bulto (Hrsg.), 76, allerdings im Kontext der Privatisierung von Bildung in Kenya, Uganda und Liberia.

362 Ibid. Siehe auch SWR2, Die Privatisierung der Bildung in Afrika. Slumschulen als Geschäftsidee, Thomas Kruchem, 2. Januar 2018, verfügbar unter <https://www.swr.de/swr2/wissen/slumschulen-privatisierung-der-bildung-in-afrika-100.html> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

lungsbank und ein Mitglied der Weltbankgruppe) und die schweizerische *Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA)*.³⁶³

Gegenstand dieser Fallstudie ist die Frage, ob die Gründung von Privatschulen und die damit verbundenen Beeinträchtigungen insbesondere des Rechts auf Bildung (Art. 13 UN-Sozialpakt) gegen die extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt der an der Privatisierung des Bildungswesens in Marokko beteiligten Staaten verstoßen könnten. Zunächst stellt sich die Frage, ob Frankreich mit der Entscheidung seiner staatlichen Einrichtung AEFÉ, französische Privatschulen in Marokko zu eröffnen, gegen die *extraterritoriale Achtungspflicht* aus dem UN-Sozialpakt verstoßen hat. Diese Entscheidung könnte dazu geführt haben, dass Kindern in Marokko der diskriminierungsfreie Zugang zu Bildung erschwert oder gar verwehrt wurde.³⁶⁴ Darüber hinaus könnte der Heimatstaat des Bildungsunternehmens IA gegen die *extraterritoriale Schutzpflicht* aus dem UN-Sozialpakt verstoßen haben, indem er die menschenrechtsbeeinträchtigenden Auslandsaktivitäten seines Unternehmens nicht oder nur unzureichend reguliert hat.³⁶⁵

Während die unmittelbaren menschenrechtlichen Verpflichtungen der Weltbank nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind, könnten die Mitgliedstaaten der internationalen Entwicklungsbank IFC ihre extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt verletzt haben, indem sie die sozialen Menschenrechte der betroffenen Kinder in Marokko im Rahmen der Entscheidungsfindung der IFC nicht angemessen berücksichtigt haben. Schließlich könnte die Schweiz ihre *extraterritoriale Gewährleistungspflicht* missachtet haben, indem sie nicht dafür gesorgt hat, dass das Recht auf Bildung durch die Entwicklungshilfe der DEZA verwirklicht wird.³⁶⁶

363 Die Einbeziehung dieser Akteure und Institutionen in die Fallstudie basiert auf hypothetischen Annahmen und nicht auf realen Gegebenheiten.

364 Vgl. dazu UN-Sozialausschuss, General Comment No. 13, The Right to Education (Article 13 of the Covenant), 8 December 1999 (UN Doc. E/C.12/1999/10), Rn. 6; ESC, Preliminary Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Ms. Katarina Tomasevski, submitted in accordance with Commission on Human Rights Resolution 1998/33 vom 13. Januar 1999 (UN Doc. E/CN.4/1999/49), Rn. 57 ff.

365 Vgl. auch Coomans, Commercialisation of Educational Services and Extraterritorial Human Rights Obligations, in Chenwi & Bulto (Hrsg.), 83.

366 Vgl. auch *ibid.*, 84. In dieser Fallstudie wird eine mögliche Verantwortung der Schweiz rein hypothetisch angenommen.

4. Politische Lobbyarbeit in China

Die Einführung einer Quote für Elektroautos (E-Autos) in China ist eine weitere Fallstudie, die für die vorliegende Untersuchung relevant ist. Aufgrund der extremen Luftverschmutzung in chinesischen Großstädten plante die chinesische Regierung im Jahr 2018 die Einführung einer Zwangsquote für E-Autos, nach der Automobilhersteller einen bestimmten Anteil ihrer in China produzierten Fahrzeuge mit reinem Elektroantrieb oder Plug-in-Hybridantrieb hätten ausstatten müssen.³⁶⁷ Von dieser Zwangsquote wären insbesondere auch deutsche Automobilhersteller betroffen gewesen.³⁶⁸ Die deutsche Bundesregierung habe daraufhin in China massiv Lobbyarbeit für die deutsche Automobilindustrie betrieben, um die chinesische Quote für Elektroautos abzuwenden.³⁶⁹ In der Folge lockerte die chinesische Regierung die Quote und verschob sogar ihre Einführung.³⁷⁰

Die politische Einflussnahme Deutschlands auf die chinesische Regierung könnte einen Verstoß gegen die *extraterritoriale Achtungspflicht* in Bezug auf das Recht auf Gesundheit (Art. 12 UN-Sozialpakt) darstellen. Andererseits wäre auch denkbar, dass China gegen eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt verstößt, da die Einführung der Zwangsquote Auswirkungen auf Arbeitsplätze im Ausland hat und damit das Recht auf Arbeit (Art. 6 UN-Sozialpakt) von Beschäftigten der Automobilindustrie in Deutschland beeinträchtigen könnte.

5. Humanitäre Hilfe in Guinea, Liberia und Sierra Leone

Die letzte Fallstudie befasst sich schließlich mit den grenzüberschreitenden Auswirkungen der Verweigerung humanitärer Hilfe durch ausländische Staaten im Zuge der *Ebola*-Krise in den westafrikanischen Ländern Guinea,

367 Tagesschau, Weicht China die Quote für E-Autos auf?, 20. März 2019, verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/china-e-autos-101.html> (zuletzt besucht am 22. September 2019).

368 Ibid.

369 Ibid. Dabei habe die ehemalige Bundeskanzlerin *Angela Merkel* mit dem ehemaligen chinesischen Premierminister *Li Keqiang* telefoniert, wobei es auch um Elektromobilität gegangen sei.

370 Tagesschau, Weicht China die Quote für E-Autos auf?, 20. März 2019, verfügbar unter <https://www.tagesschau.de/ausland/china-e-autos-101.html> (zuletzt besucht am 22. September 2019).

Liberia und Sierra Leone in den Jahren 2014 bis 2016.³⁷¹ Der UN-Sozialausschuss hat in Bezug auf das Recht auf Gesundheit (Art. 12 UN-Sozialpakt) Folgendes festgestellt:

„[...] for millions of people throughout the world, the full enjoyment of the right to health still remains a distant goal. Moreover, in many cases, especially for those living in poverty, this goal is becoming increasingly remote. The Committee recognizes the *formidable structural* and *other obstacles* resulting from international and other factors *beyond the control of States* that impede the full realization of article 12 in many States parties.“³⁷²

Häufig sind es wirtschaftlich benachteiligte Staaten, die bei der Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit auf Hindernisse stoßen, die sich ihrer Kontrolle entziehen.³⁷³ In diesen Ländern wird die nationale Gesundheitspolitik zudem oftmals von wohlhabenden Staaten beeinflusst, zum Beispiel durch Auflagen im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen.³⁷⁴

Im August 2014 erklärte die WHO den Ausbruch von *Ebola*³⁷⁵ zu einem *Public Health Emergency of International Concern* (PHEIC) und betonte, dass eine koordinierte internationale Reaktion unerlässlich sei, um die grenzüberschreitende Ausbreitung der Krankheit zu stoppen.³⁷⁶ Die betroffenen Staaten Guinea, Liberia und Sierra Leone waren nicht in der Lage, die Folgen von *Ebola* für ihre eigene Bevölkerung und die Ausbreitung der

371 Siehe dazu allgemein Askin, *Extraterritorial Human Rights Obligations of States in the Event of Disease Outbreaks* (2017), in Vierck et al. (Hrsg.), 175 ff.

372 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 5 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

373 Judith De Mesquita et al., *The Human Rights Responsibility of International Assistance and Cooperation in Health*, in Mark Gibney & Sigrun I. Skogly (Hrsg.), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations* (Philadelphia/Pennsylvania: University of Pennsylvania Press 2010), 104–129, 104.

374 *Ibid.*

375 Siehe zu Ebola WHO, *Ebola Virus Disease*, verfügbar unter https://www.who.int/health-topics/ebola#tab=tab_1 (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

376 Art. 1 der International Health Regulations (IHR) der WHO von 2005 definiert „Public Health Emergency of International Concern“ folgendermaßen: „[...] an extraordinary event which is determined [...] (i) to constitute a public health risk to other States through the international spread of disease and (ii) to potentially require a coordinated international response.“ Siehe auch BBC, *Ebola: Mapping the Outbreak*, 14. Januar 2016, verfügbar unter <https://www.bbc.com/news/world-africa-28755033> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

Krankheit über die Landesgrenzen hinaus zu verhindern.³⁷⁷ Die Ebola-Krise hat gezeigt, dass viele Staaten – insbesondere wohlhabende Nationen – nicht bereit waren, auf die Gesundheitskrise zu reagieren und die notwendige humanitäre Hilfe schnell und effektiv bereitzustellen, obwohl viele dieser Staaten dazu in der Lage gewesen wären.³⁷⁸ Nur wenige Länder – vor allem Nachbarstaaten – leisteten den drei betroffenen westafrikanischen Staaten humanitäre Hilfe.³⁷⁹

Bereits kurz nach dem Ausbruch der Gesundheitskrise stellte der damalige US-Präsident, *Barack Obama*, fest: „[The world] has the *responsibility* to act, to step up and to do more. The United States intends to do more.“³⁸⁰ Darüber hinaus betonte die US-Administration, dass die Gesundheitskrise „urgently needed stronger responses from Britain and France, countries that, along with the United States, have *colonial ties* to the three hardest-hit African countries: Liberia, Guinea and Sierra Leone.“³⁸¹

Die Fallstudie wirft die Frage auf, ob Staaten, die in der Lage sind, humanitäre Hilfe zu leisten, eine extraterritoriale Pflicht haben, Maßnahmen zu ergreifen, um das Recht auf Gesundheit der Bevölkerung in den betroffenen Staaten zu gewährleisten (*extraterritoriale Gewährleistungspflicht*). Fraglich ist auch, ob den Staaten in solchen Situationen zwischenstaatliche Kooperationspflichten aus dem UN-Sozialpakt erwachsen. Darüber hinaus könnten möglicherweise die ehemaligen Kolonialstaaten der drei westafrikanischen Staaten zur Hilfeleistung verpflichtet sein, da sie aufgrund ihrer

377 BBC, Ebola: Mapping the Outbreak, 14. Januar 2016, verfügbar unter <https://www.bbc.com/news/world-africa-28755033> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

378 Siehe dazu etwa Médecins Sans Frontières, The failures of the International Outbreak Response, verfügbar unter <https://www.msf.org/ebola-failures-international-outbreak-response> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

379 Siehe dazu UN SR Res. 2177 vom 18. Dezember 2014 (UN Doc. S/RES/2177 (2014)), Präambel, Abs. 10: „Recognizing the measures taken by the *Member States of the region*, in particular Côte d’Ivoire, Cabo Verde, Ghana, Mali and Senegal, to facilitate the delivery of humanitarian assistance to the most affected countries [...]“ (Hervorhebungen von der Verfasserin). Mit der Resolution 2177 hat der UN-Sicherheitsrat erstmals auf der Grundlage von Kapitel VII der UN-Charta einen Krankheitsausbruch als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit eingestuft.

380 New York Times, Obama Presses Leaders to Speed Ebola Response, Helene Cooper & Sheri Fink, 16. September 2014 (Hervorhebung von der Verfasserin), verfügbar unter https://www.nytimes.com/2014/09/17/world/africa/obama-urges-world-powers-to-bolster-ebola-response.html?emc=edit_th_20140917&nl=todaysheadlines&nli_d=61002559&_r=3 (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

381 Ibid. (Hervorhebungen von der Verfasserin).

besonderen historischen Nähebeziehung eine Art „Garantenstellung“ innehaben.

C. Fazit

In einer globalisierten Welt werden extraterritoriale Beeinträchtigungen internationaler Menschenrechte, einschließlich sozialer Menschenrechte, nicht nur durch territorial gebundene Handlungen oder Unterlassungen ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium verursacht. Es ist daher praktisch nicht mehr haltbar, den räumlichen Anwendungsbereich internationaler Menschenrechtsverträge zur Begründung extraterritorialer Pflichten allein auf die Ausübung von Hoheitsgewalt im Ausland zu beschränken.³⁸² Die bisher vor allem vom EGMR entwickelte und von anderen internationalen Menschenrechtsinstanzen übernommene Doktrin der effektiven Kontrolle über ein fremdes Territorium oder dort lebende Individuen reicht daher nicht mehr aus, um „entterritorialisertes“ und damit nicht territorial gebundenes extraterritoriales Handeln von Staaten, das zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland führt, dem Menschenrechtsschutz zu unterstellen. Wie lassen sich aber extraterritoriale Pflichten in solchen Fällen begründen, in denen der handelnde Staat im Ausland keine effektive Kontrolle ausübt, aber dennoch Menschenrechtsbeeinträchtigungen begeht? Die untersuchten Fallgruppen haben gezeigt, dass die Entstehung extraterritorialer Pflichten einen *funktionalen Nexus* zwischen dem grenzüberschreitend handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland voraussetzt.

Die veränderte Extraterritorialitätsproblematik kann grundsätzlich alle Dimensionen internationaler Menschenrechte betreffen, zeigt sich aber besonders deutlich im Bereich sozialer Menschenrechte. Die in diesem Kapitel exemplarisch vorgestellten Fallstudien verdeutlichen, dass grenzüberschreitende Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte typischerweise (auch) durch extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen hervorgerufen werden. Die bisherige Untersuchung hat in diesem Zusammenhang deutlich gemacht, dass die „menschenrechtliche“ Erfassung dieser Form extraterritorialen Handelns von Staaten eine Anpassung der beste-

382 So auch Ibrahim Kanalan, Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt: Ein neues Konzept für umfassende extraterritoriale Staatenpflichten, in *Archiv des Völkerrechts* 52 (2014), 495–521, 506.

henden völkerrechtlichen Regelungen zur extraterritorialen Anwendung des UN-Sozialpaktes erfordert.

Extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen, die zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland führen können, werden im geltenden internationalen Menschenrechtssystem bislang jedoch nicht hinreichend berücksichtigt. Aus *normativer* Sicht stellt sich daher die Frage, ob extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlichen Handelns als „menschenrechtsrelevantes“ Handeln anzusehen sind, das möglicherweise menschenrechtliche Pflichten und Ansprüche auslösen könnte. Die Untersuchung hat gezeigt, dass in vielen Teilbereichen des Völkerrechts, etwa im Umweltvölkerrecht oder im internationalen Wirtschafts- und Handelsrecht, bereits völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten für grenzüberschreitende Auswirkungen innerstaatlichen Handelns bestehen. In diesen Bereichen des Völkerrechts wird mitunter sogar ein menschenrechtlicher Individualrechtsschutz für die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlichen Handelns gefordert. Daher gibt es keinen Grund, warum Staaten nicht auch für die extraterritorialen Auswirkungen ihrer innerstaatlichen Maßnahmen „menschenrechtlich“ verantwortlich sein sollten.

Bevor untersucht werden kann, ob der UN-Sozialpakt in *dogmatischer* Hinsicht extraterritoriale Pflichten in Bezug auf die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen begründet, stellt sich die grundlegende Frage, ob der UN-Sozialpakt überhaupt extraterritorial anwendbar ist. Die Besonderheit dieses Menschenrechtsvertrages besteht darin, dass sein räumlicher Anwendungsbereich nicht auf das Territorium oder die Jurisdiktion eines Staates beschränkt ist. Dieser Frage soll im folgenden Kapitel nachgegangen werden.

§ 3: Die völkerrechtlichen Grundlagen zur allgemeinen Begründung extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt

A. Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts

I. Problemstellung

Sind die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts auch außerhalb ihres Hoheitsgebiets an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen gebunden? In diesem Kapitel geht es um die Frage, ob der UN-Sozialpakt auf extraterritoriale Vorgänge anwendbar ist oder ob die Verpflichtungen des Paktes ausschließlich territorialer Natur sind und die Staaten daher nur innerhalb ihres eigenen Territoriums binden. Erst wenn die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts feststeht, stellt sich die Folgefrage nach den Voraussetzungen (sogenannte „Auslösekriterien“), die erforderlich sind, um in einer *konkreten* Situation eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.³⁸³

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, die Grundnorm beziehungsweise Generalklausel des Pakts, welche die Grundpflichten der Staaten festlegt und zugleich die zentrale Bestimmung für den räumlichen Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts darstellt. Anders als der UN-Zivilpakt oder die EMRK, die im Vertragstext explizit auf das „Territorium“ und die „Jurisdiktion“ verweisen, um die räumliche Reichweite staatlicher Verpflichtungen zu bestimmen,³⁸⁴ enthält Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt keinen Hinweis darauf, ob die Verpflichtungen des Pakts auch auf im Ausland begangene Menschenrechtsbeeinträchtigungen Anwendung finden können.³⁸⁵

Im Folgenden wird zunächst die Bestimmung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt näher analysiert (II.). Sodann wendet sich das Kapitel der völkerrechtlichen Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt zu (III.). Anschließend wird erörtert, wie die räumliche Reichweite der Verpflichtungen aus

383 Die Auslösekriterien für extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt werden in den Teilen II und III der Studie ausführlicher diskutiert.

384 Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt; Art. 1 EMRK.

385 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt.

dem UN-Sozialpakt in der Praxis des UN-Sozialausschusses gehandhabt wird (IV.). Abschließend werden die möglichen Lesarten des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt diskutiert und dargelegt, dass der UN-Sozialpakt auch auf grenzüberschreitende Menschenrechtsbeeinträchtigungen anwendbar ist (V.).

II. Abwesenheit einer Jurisdiktionsklausel im UN-Sozialpakt

Die Frage, ob sich aus internationalen Menschenrechtsverträgen extraterritoriale Staatenpflichten ableiten lassen, ist für jeden Menschenrechtsvertrag gesondert zu prüfen.³⁸⁶ In der Literatur wird daher die extraterritoriale Anwendbarkeit bürgerlicher und politischer Menschenrechte getrennt von der Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit sozialer Menschenrechte untersucht.³⁸⁷ Die extraterritoriale Anwendbarkeit internationaler Menschenrechtsverträge, die bürgerliche und politische Rechte umfassen, ergibt sich aus den einschlägigen Bestimmungen in den jeweiligen Generalklauseln dieser Verträge.³⁸⁸ Diese enthalten sogenannte *Jurisdiktionsklauseln*.³⁸⁹

Ein prototypisches Beispiel einer menschenrechtlichen Jurisdiktionsklausel ist Art. 1 EMRK,³⁹⁰ der die Konventionsstaaten zu Folgendem verpflichtet: „The High Contracting Parties shall secure to everyone *within their jurisdiction* the rights and freedoms defined in Section I of this Convention.“³⁹¹ Eine ähnliche Formulierung findet sich in Art. 1 AMRK, der die Vertragsstaaten verpflichtet, die in der AMRK enthaltenen Rechte allen Personen zu garantieren, die der Jurisdiktion eines Vertragsstaates unterliegen.³⁹² Im Vergleich hierzu enthält Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt, der

386 Kanalan, Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt, in AVR, 499.

387 Andrea Kämpf & Inga Winkler, Zwischen Menschenrechtsförderung und Duldung von Menschenrechtsverletzungen? Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit aus der Perspektive der extraterritorialen Staatenpflichten, in *Zeitschrift für Menschenrechte: Menschenrechte als Maßstab internationaler Politik* 2 (2012), 63–94, 70.

388 Kanalan, Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt, in AVR, 500.

389 Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, II.

390 Ibid.

391 Art. 1 EMRK (Hervorhebungen von der Verfasserin).

392 Art. 1 AMRK: „The States Parties to this Convention undertake to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their *jurisdiction* the free and full exercise of those rights and freedoms, without any discrimination for reasons of race, color, sex, language, religion, political or

das Pendant zu Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt darstellt, eine restriktivere Regelung des räumlichen Anwendungsbereichs bürgerlicher und politischer Menschenrechte.³⁹³ So verweist der Wortlaut dieser Vorschrift neben der Jurisdiktion zusätzlich auf das „Gebiet“³⁹⁴ eines Staates: „Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals *within its territory and subject to its jurisdiction* the rights recognized in the present Covenant [...]“³⁹⁵

Jurisdiktionsklauseln, die den räumlichen Anwendungsbereich auf das Territorium oder die Jurisdiktion eines Staates beschränken, finden sich daher insbesondere in internationalen Menschenrechtsverträgen zu bürgerlichen und politischen Menschenrechten.³⁹⁶ In der Rechtsprechung der internationalen Menschenrechtsgerichte werden diese Jurisdiktionsklauseln restriktiv ausgelegt.³⁹⁷ Demnach erfordert die Begründung von Jurisdiktion, wie oben ausgeführt, die Ausübung effektiver Kontrolle über ein fremdes Territorium oder eine Person im Ausland, die weitgehend der Kontrolle entspricht, die ein Staat innerhalb seines eigenen Hoheitsgebiets ausübt.³⁹⁸

Im Gegensatz zu den internationalen Menschenrechtsverträgen, die bürgerliche und politische Menschenrechte umfassen und in der Regel eine Jurisdiktionsklausel enthalten, sind andere Menschenrechtsverträge unterschiedlich konzipiert. Sie enthalten keine (allgemeine) Jurisdiktionsklausel, die den räumlichen Anwendungsbereich auf das Territorium oder die Jurisdiktion eines Staates beschränkt.³⁹⁹ Das prominenteste Beispiel für einen solchen Menschenrechtsvertrag ist der UN-Sozialpakt.⁴⁰⁰ Auch die

other opinion, national or social origin, economic status, birth, or any other social condition.“ (Hervorhebung von der Verfasserin).

393 Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 11.

394 In der offiziellen englischen Fassung des UN-Zivilpakts findet sich der Begriff „territory“, der in der deutschen Fassung mit „Gebiet“ übersetzt wird. Die deutsche Übersetzung des UN-Zivilpakts ist abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/750_750_750/de (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

395 Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt (Hervorhebungen von der Verfasserin).

396 Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 11 ff.; Léonie Jana Wagner, *Menschenrechte in der Entwicklungspolitik. Extraterritoriale Pflichten, der Menschenrechtsansatz und seine Umsetzung* (Wiesbaden: Springer VS 2017), 96.

397 Shany, *Taking Universality Seriously*, in *LEHR*, 49.

398 *Ibid.*, 50.

399 Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 17; Vandenhole, *Extraterritorial Human Rights Obligations*, in *JEDH*, 815.

400 Eine Ausnahme bildet Art. 14 UN-Sozialpakt, der im Zusammenhang mit dem Recht auf Bildung auf die Jurisdiktion eines Staates verweist: „Each State Party to the present Covenant which, at the time of becoming a Party, has not been able

Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (UN-Genozidkonvention),⁴⁰¹ die Genfer Konventionen⁴⁰² sowie die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (Banjul-Charta)⁴⁰³ sind weitere Beispiele für Menschenrechtsverträge, die über keine Jurisdiktionsklausel verfügen.⁴⁰⁴ Wichtig für den UN-Sozialpakt ist jedoch, dass das FP zum UN-Sozialpakt in Art. 2 ausdrücklich auf die „Jurisdiktion“ eines Staates zur Durchsetzung der Paktrechte abstellt (im Gegensatz zum UN-Sozialpakt).⁴⁰⁵ Dies beschränkt die Individualbeschwerde vor dem UN-Sozialausschuss auf Personen, die der Jurisdiktion eines Staates unterliegen.⁴⁰⁶

to secure in its metropolitan territory or other territories under its jurisdiction compulsory primary education, free of charge, undertakes, within two years, to work out and adopt a detailed plan of action for the progressive implementation, within a reasonable number of years, to be fixed in the plan, of the principle of compulsory education free of charge for all.“

- 401 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide vom 9. Dezember 1948 (UN-Genozidkonvention), i. K. seit 12. Januar 1951, 78 UNTS 277.
- 402 Geneva Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field vom 12. August 1949, i. K. seit 21. Oktober 1950 75 UNTS 31; Geneva Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea vom 12. August 1949, i. K. seit 21. Oktober 1959, 75 UNTS 85; Geneva Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War vom 12. August 1949, i. K. seit 21. Oktober 1950, 75 UNTS 135; Geneva Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War vom 12. August 1949, i. K. seit 21. Oktober 1959, 75 UNTS 287.
- 403 African Charter on Human and Peoples Rights (Banjul-Charta) vom 27. Juni 1981, i. K. seit 21. Oktober 1986, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982).
- 404 Vandenhoe, Extraterritorial Human Rights Obligations, in *JEDH*, 815. Siehe zu den menschenrechtlichen Jurisdiktionsklauseln auch Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 11 ff. Das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen enthalten ebenfalls keine Jurisdiktionsklauseln.
- 405 Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt: „Communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals, *under the jurisdiction of a State Party*, claiming to be victims of a violation of any of the economic, social and cultural rights set forth in the Covenant by that State Party. 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.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).
- 406 Siehe dazu ausführlicher unten § 10.

Anknüpfungspunkt für die räumliche Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts ist, wie bereits erwähnt, die Grundnorm in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Diese Bestimmung legt die grundlegenden Verpflichtungen der Staaten fest.⁴⁰⁷ Der wesentliche Unterschied zwischen dem UN-Sozialpakt einerseits und dem UN-Zivilpakt beziehungsweise der EMRK andererseits besteht also darin, dass Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt keine Anknüpfung an das Territorium oder die Jurisdiktion einer Vertragspartei enthält, die der räumlichen Reichweite des UN-Sozialpakts und den menschenrechtlichen Verpflichtungen Konturen verleihen würde.⁴⁰⁸ Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt steht wegen seines vagen und auslegungsbedürftigen Wortlauts im Mittelpunkt der Diskussionen nicht nur hinsichtlich seines räumlichen Anwendungsbereichs, sondern auch der Rechtsnatur der Verpflichtungen und der Justiziabilität der Paktrechte.⁴⁰⁹ Art. 2 Abs. 1 lautet wie folgt:

„Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, *individually and through international assistance and co-operation*, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.“⁴¹⁰

Der räumliche Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts erscheint auf den ersten Blick unbestimmt, da der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt

407 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Siehe dazu allgemein Riedel et al., *The Development of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 12 ff.

408 Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 17; Wouter Vandenhoe, *EU and Development: Extraterritorial Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in Margot E. Salomon et al. (Hrsg.), *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers* (Antwerpen: Intersentia 2007), 85–106, 88.

409 Riedel et al., *The Development of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 12. Siehe zur Justiziabilität sozialer Menschenrechte allgemein Eibe Riedel, *Zur Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Völkerrecht*, in Thomas Giegerich & Andreas Zimmermann (Hrsg.), *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter* (Berlin: Duncker und Humblot 2008), 71–93; zu den allgemeinen Entwicklungen in diesem Bereich Christina Binder, *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights — The Power of Subjective Rights: Comment with Special Focus on the Case Law of the Inter-American and the European Courts of Human Rights*, in *Journal of Human Rights Practice* 14 (2022), 75–83.

410 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt (Hervorhebungen von der Verfasserin).

nicht explizit auf räumliche Anknüpfungspunkte verweist. Im Schrifttum wird dennoch die Auffassung vertreten, dass der UN-Sozialpakt auf im Ausland begangene Menschenrechtsbeeinträchtigungen anwendbar ist und sich dementsprechend aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt extraterritoriale Pflichten der Staaten ableiten lassen.⁴¹¹ In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass die Pflicht zur internationalen Hilfe und Zusammenarbeit (Kooperationspflicht) in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt den räumlichen Anwendungsbereich des Pakts über die Staatsgrenzen einer Vertragspartei hinaus erweitert und somit extraterritoriale Pflichten begründet.⁴¹²

Bislang liegt nur eine Gerichtsentscheidung vor, die sich – wenn auch nur *in passim* – explizit zum räumlichen Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts äußert. In seinem Urteil *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (Mauergutachten) hat der IGH festgestellt, dass die Menschenrechte aus dem UN-Sozialpakt mangels einer Jurisdiktionsklausel im Wesentlichen *territorialer* Natur seien.⁴¹³ Demgegenüber hat der IGH in anderen Urteilen die Auffassung vertreten, dass internationale Menschenrechtsverträge grundsätzlich auch ohne Jurisdiktionsklauseln extraterritorial anwendbar sein können.⁴¹⁴ Vor diesem Hintergrund hat der Gerichtshof im Mauergutachten festgestellt, dass aus dem gemeinsamen Art. 1 der Genfer Konventionen, die keine Jurisdiktionsklausel enthalten, sogar *positive* Pflichten außerhalb des Territoriums der Staaten abgeleitet werden können.⁴¹⁵ Bereits im Nicaragua-Urteil hatte der

411 So z. B. Sigrun I. Skogly & Mark Gibney, *Transnational Human Rights Obligations*, in *Human Rights Quarterly* 24 (2002), 781–798, 786 ff.; Bulto, *The Extraterritorial Application of the Human Right to Water in Africa*, 150; Langford et al., *Introduction. An Emerging Field*, in Langford et al. (Hrsg.), 6 ff.

412 Siehe z. B. Skogly, *Beyond National Borders*; Christian Courtis & Magdalena Sepúlveda, *Are Extra-Territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?*, in *Nordisk Tidsskrift For Menneskerettigheter* 27 (2009), 54–63, 56.

413 IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion vom 9. Juli 2004, ICJ Reports 2004, p. 136, Rn. 112: „The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights contains *no provision on its scope of application*. This may be explicable by the fact that this Covenant guarantees rights *which are essentially territorial*.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

414 Vandenhoe, *Extraterritorial Human Rights Obligations*, in *JEDH*, 815 f.

415 IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion vom 9. Juli 2004, ICJ Reports 2004, p. 136, Rn. 158: „The Court would also emphasize that Article 1 of the Fourth Geneva Convention, a provision common to the four Geneva Conventions, provides that “The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present

IGH betont, dass die Vertragsstaaten der Genfer Konventionen unter allen Umständen verpflichtet seien, die sich aus den Konventionen ergebenden *negativen* Pflichten im Ausland einzuhalten.⁴¹⁶ Solche Verpflichtungen außerhalb des eigenen Staatsgebiets einer Vertragspartei könnten sich darüber hinaus auch aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des humanitären Völkerrechts ergeben.⁴¹⁷ Eine ähnliche Argumentation verfolgte der IGH schließlich in seiner Entscheidung *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnien-Urteil).⁴¹⁸ Der Gerichtshof stellte fest, dass die in der Genozidkonvention verankerten Staatenpflichten *erga omnes* Pflichten darstellten und die Staaten daher verpflichtet seien, einen Völkermord nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb ihres Territoriums zu verhindern.⁴¹⁹ In diesem Sinne betont auch Craven: „[This] does [...] raise the possibility that, absent a jurisdictional clause, human rights treaty obligations may generally be regarded as extending to all acts of state irrespective of where they may be taken as having effect.“⁴²⁰ Die Abwesenheit einer Jurisdiktionsklausel bedeutet

Convention in all circumstances.” It follows from that provision that every State party to that Convention, whether or not it is a party to a specific conflict, is under an obligation to ensure that the requirements of the instruments in question are complied with.“

416 IGH, *Military and Paramilitary Activities in und against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Urteil vom 27. Juni 1986, ICJ Reports 1986, p. 14, Rn. 220: „The Court considers that there is an obligation on the United States Government, in the terms of Article 1 of the Geneva Conventions, to “respect” the Conventions and even “to ensure respect” for them “in all circumstances”, since such an obligation does not derive only from the Conventions themselves, but from the general principles of humanitarian law to which the Conventions merely give specific expression.“

417 Ibid.

418 IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Urteil vom 26. Februar 2007, ICJ Reports 2007, p. 43. Siehe auch Vandenhoe, *Extraterritorial Human Rights Obligations*, in *JEDH*, 816.

419 IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Urteil vom 26. Februar 2007, ICJ Reports 2007, p. 43, Rn. 31: „It follows that the rights and obligations enshrined by the Convention are rights and obligations *erga omnes*. The Court notes that the obligation each State thus has to prevent and to punish the crime of genocide is *not territorially limited* by the Convention.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

420 Matthew Craven, *Human Rights in the Realm of Order: Sanctions and Extraterritoriality*, in Fons Coomans & Menno Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerpen: Intersentia 2004), 233–258, 251.

daher nicht, dass extraterritoriale Pflichten der Staaten *per se* vom Anwendungsbereich internationaler Menschenrechtsverträge, einschließlich des UN-Sozialpakts, ausgenommen sind.

Die Maastrichter ETO-Prinzipien gehen ebenfalls von der extraterritorialen Anwendbarkeit sozialer Menschenrechte aus, ohne jedoch die völkerrechtlichen Grundlagen extraterritorialer Pflichten unter Berücksichtigung des geltenden Rechts nachvollziehbar darzulegen und auf die Problematik einer fehlenden Jurisdiktionsklausel im UN-Sozialpakt einzugehen. Vielmehr setzt Prinzip 4 voraus, dass nach geltendem Recht neben den Pflichten des Territorialstaates auch extraterritoriale Pflichten bestehen: „All States also *have* extraterritorial obligations to respect, protect and fulfil economic, social and cultural rights [...]“. ⁴²¹ Dabei ist der Umfang dieser Pflichten dem Völkerrecht zu entnehmen. ⁴²² Extraterritoriale Pflichten könnten sich aus den Rechtsquellen des Völkerrechts und insbesondere des internationalen Menschenrechtsschutzes ergeben, vor allem aus der UN-Charta, der AEMR, dem UN-Sozialpakt und anderen internationalen und regionalen Menschenrechtsinstrumenten. ⁴²³ Generell ist jedoch festzuhalten, dass die Maastrichter ETO-Prinzipien nicht das geltende Völkerrecht widerspiegeln, da die Existenz extraterritorialer Pflichten im Bereich sozialer Menschenrechte *de lege lata* umstritten ist. Die Prinzipien verweisen daher auf einen völkerrechtlichen Rahmen, der weit über das geltende Recht hinausgeht. ⁴²⁴

Ausschlaggebend ist zunächst, dass die Abwesenheit einer Jurisdiktionsklausel im UN-Sozialpakt zwar nicht gegen die extraterritoriale Anwendbarkeit des Pakts spricht. Allerdings enthält der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt außer dem eher vagen – aber immerhin universellen – Verweis auf die Kooperationspflicht, keine konkreten „räumlichen“ Anhaltspunkte, aus denen sich extraterritoriale Pflichten ableiten ließen. Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt ist daher nach den maßgeblichen Auslegungsmethoden gemäß Art. 31 WVK auszulegen. ⁴²⁵

Aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt ergibt sich dabei ein vielschichtiges Bild möglicher Interpretationslinien, die zu unterschiedlichen Ergebnissen

421 Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 4 (Hervorhebung von der Verfasserin).

422 Ibid., Präambel, Abs. 8 („[d]rawn from international law“).

423 Ibid., Prinzip 6.

424 Askin, Economic and Social Rights, Extraterritorial Application, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 13.

425 Siehe allgemein zur Auslegung von Menschenrechtsverträgen Malgosia Fitzmaurice, Interpretation of Human Rights Treaties, in Dina Shelton (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press 2013), 739–771.

führen können. Die erste Lesart der Rechtsnorm geht von einer rein *territorialen* Ausrichtung der Staatenpflichten aus, die nur innerhalb des Staatsgebiets einer Vertragspartei zu erfüllen sind. Eine mögliche zweite Lesart des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, die im Ergebnis zu einer *universellen* Reichweite der menschenrechtlichen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt führen würde, steht am anderen Ende des Spektrums. Eine solche Auslegung der Vorschrift hätte zur Folge, dass die Staatenpflichten aus dem Pakt ohne territoriale Beschränkung weltweit anwendbar wären. Die letzte Lesart stellt hingegen einen Mittelweg dar. Sie geht von einer *extraterritorialen* Anwendung staatlicher Verpflichtungen aus, die allerdings an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist.

Der folgende Abschnitt widmet sich somit der völkerrechtlichen Auslegung von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, um zu ermitteln, welcher Lesart der Vorschrift im Hinblick auf ihren räumlichen Anwendungsbereich der Vorzug zu geben ist.⁴²⁶

III. Bestimmung der räumlichen Reichweite von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt

1. Völkerrechtliche Auslegung von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt

Ausgangspunkt der völkerrechtlichen Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt ist gemäß Art. 31 Abs. 1 WVK der Wortlaut der Rechtsnorm.⁴²⁷ Wie bereits ausgeführt, lässt sich dem Wortlaut dieser Bestimmung nicht eindeutig entnehmen, ob die Verpflichtungen aus dem Pakt ausschließlich gegenüber der eigenen Bevölkerung (im Vertikalverhältnis) oder auch gegenüber Einzelnen im Ausland (im Diagonalverhältnis) zur Anwendung gelangen.⁴²⁸

Ein erster Anknüpfungspunkt für den räumlichen Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts ergibt sich aus der Präambel,⁴²⁹ in der auf der Grund-

426 Siehe dazu auch Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 84 ff.

427 Art. 31 Abs. 1 WVK: „A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.“

428 Siehe auch Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren*, 303.

429 Matthias Goldmann, *Financial Institutions and Social Rights: From the Washington Consensus to the Lagarde Concord?*, in Christina Binder et al. (Hrsg.), *Research Handbook on International Law and Social Rights* (Cheltenham: Edward Elgar

lage der Menschenwürde die Anerkennung gleicher Rechte für alle Menschen betont wird.⁴³⁰ Die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts sollen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass *jedes* Individuum seine sozialen Menschenrechte auch tatsächlich wahrnehmen kann.⁴³¹ Eine Konkretisierung dieses universellen Ansatzes findet sich in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, der eine *Kooperationspflicht* der Staaten vorsieht.⁴³² Die Paktstaaten sind verpflichtet, „einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller [ihrer] Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen.“⁴³³ Der Ausdruck „einzeln“ steht gleichrangig („und“) neben „internationale[r] Hilfe und Zusammenarbeit.“⁴³⁴

Der universelle Charakter des UN-Sozialpakts kommt auch in anderen Rechtsnormen deutlich zum Ausdruck. So wird beispielsweise in Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt im Zusammenhang mit dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard ausdrücklich auf die entscheidende Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit für die Verwirklichung dieses Rechts hingewiesen.⁴³⁵ Auch Art. 11 Abs. 2 UN-Sozialpakt zum Recht auf Nahrung enthält globale Bezüge und verpflichtet die Staaten zur Hilfe und Zusammenarbeit sowie „zur Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt unter Berücksichtigung der Probleme der Nahrungsmittel einführenden und ausführenden Länder.“⁴³⁶ Ferner finden sich universelle Anknüpfungspunkte in den Bestimmungen des Art. 15 Abs. 4 sowie des Art. 23 UN-Sozialpakt.⁴³⁷ Art. 23

2020), 440–463, 451; De Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles, in *HRQ*, 1127.

430 UN-Sozialpakt, Abs. 1 und 2 der Präambel.

431 *Ibid.*, Abs. 3 der Präambel.

432 De Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles, in *HRQ*, 1127; Goldmann, Financial Institutions and Social Rights: From the Washington Consensus to the Lagarde Concord?, in Binder et al. (Hrsg.), 451 f.

433 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Deutsche Übersetzung aus der nicht-amtlichen Fassung des UN-Sozialpakts, verfügbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/725_725_725/de (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

434 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 304.

435 Art. 11 Abs. 1 Satz 2 UN-Sozialpakt.

436 Art. 11 Abs. 2 UN-Sozialpakt. Deutsche Übersetzung aus der nicht-amtlichen Fassung des UN-Sozialpakts, verfügbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/725_725_725/de (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

437 Art. 23 UN-Sozialpakt; Art. 15 Abs. 4 UN-Sozialpakt: „The States Parties to the present Covenant recognize the benefits to be derived from the encouragement and development of *international contacts and co-operation* in the scientific and

UN-Sozialpakt sieht sogar ausdrücklich vor, dass *internationale* Maßnahmen zur Verwirklichung der Paktrechte ergriffen werden müssen.⁴³⁸ Die einzelnen Paktrechte begründen darüber hinaus Rechte *jedes* Einzelnen und nicht jedes „Einwohners“.⁴³⁹ Ein „universeller“ subjektiv-rechtlicher Anspruch des Einzelnen gegen jeden Paktstaat lässt sich daraus allerdings kaum ableiten.⁴⁴⁰

Der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt lässt somit erkennen, dass der Pakt nicht rein territorial ausgerichtet ist, sondern durch die in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt und anderen Paktrechten enthaltenen Kooperationspflichten einen universellen Anknüpfungspunkt enthält, der auf das Bestehen grenzüberschreitender Pflichten hindeutet.⁴⁴¹ Unklar ist allerdings, ob sich aus dem UN-Sozialpakt auf der Grundlage der Kooperationspflicht unmittelbar extraterritoriale Pflichten im Diagonalverhältnis gegenüber Einzelnen im Ausland ableiten lassen.⁴⁴² Wichtig ist, dass der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt jedenfalls extraterritoriale Verpflichtungen nicht ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Pakts ausnimmt.

Auf der Grundlage einer teleologischen Auslegung gemäß Art. 31 Abs. 1 WVK könnten die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts jedoch argumen-

cultural fields.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin). Siehe hierzu auch Alston & Quinn, *The Nature and Scope of States' Parties Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *HRQ*, 186.

438 Art. 23 UN-Sozialpakt: „The States Parties to the present Covenant agree that international action for the achievement of the rights recognized in the present Covenant includes such methods as the conclusion of conventions, the adoption of recommendations, the furnishing of technical assistance and the holding of regional meetings and technical meetings for the purpose of consultation and study organized in conjunction with the Governments concerned.“

439 Vgl. Art. 6–15 des UN-Sozialpakts, in denen die einzelnen Paktrechte normiert sind. Siehe z. B. Art. 6 Abs. 1 UN-Sozialpakt: „The States Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the *right of everyone* to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin). Vgl. auch Art. 7 Satz 1; Art. 8 Abs. 1 lit. a; Art. 9; Art. 11 Abs. 1 und 2; Art. 12 Abs. 1; Art. 13 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Siehe dazu allgemein Matthew Craven, *The Domestic Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Netherlands International Law Review* 40 (1993), 367–404, 393 ff.

440 Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren*, 305.

441 So auch Goldmann, *Financial Institutions and Social Rights: From the Washington Consensus to the Lagarde Concord?*, in Binder et al. (Hrsg.), 452.

442 Kristina Klee, *Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte* (Stuttgart u. a.: Boorberg 2000), 147. Siehe auch Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 145.

tieren, dass sie mit der Ratifikation des Pakts lediglich ihren Willen zur innerstaatlichen Verwirklichung der Paktrechte zum Ausdruck gebracht haben.⁴⁴³ Gegen grenzüberschreitende Menschenrechtspflichten spricht, dass Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt auf der Grundlage der Kooperationspflicht nicht ausdrücklich den Transfer von Ressourcen in andere Staaten verlangt.⁴⁴⁴ Die Paktstaaten könnten daher einwenden, dass die Bezugnahme auf verfügbare Ressourcen in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt klarstelle, dass von ihnen bei der Erfüllung ihrer Paktverpflichtungen nichts Unmögliches verlangt werden könne und die verfügbaren Mittel ausschließlich für die eigene Bevölkerung einzusetzen seien.⁴⁴⁵ Dies hätte zur Folge, dass der räumliche Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts faktisch auf das Territorium des jeweiligen Vertragsstaates beschränkt wäre.⁴⁴⁶

Gegen diese restriktive Auslegung des räumlichen Anwendungsbereichs von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt lassen sich eine Reihe von Argumenten anführen. Auch wenn der Pakt kein „Entwicklungshilfevertrag“ ist und die vorhandenen Ressourcen entsprechend der primären Verantwortung des Territorialstaates vorrangig für die innerstaatliche Verwirklichung der Paktrechte eingesetzt werden müssen,⁴⁴⁷ ist nach dem Wortlaut der Präambel zugleich davon auszugehen, dass die Paktrechte verwirklicht sind, wenn jeder Einzelne in den Genuss dieser Rechte kommt.⁴⁴⁸ Eine gegenteilige Annahme widerspräche dem Ziel und Zweck des UN-Sozialpakts, die Paktrechte universell zu verwirklichen.⁴⁴⁹ In diesem Sinne wird in Anlehnung an das Zivilrecht von einem „schuldrechtlichen Band“ gesprochen – einer völkerrechtlichen Verbindung der Vertragsparteien des UN-Sozialpakts zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels, das nicht isoliert, sondern nur durch gemeinsame Anstrengungen erreicht werden kann.⁴⁵⁰ Insofern betont der UN-Sozialausschuss, dass zu den Ressourcen, die zur vollen Verwirklichung der Paktrechte erforderlich sind, auch diejenigen gehören, die einem Staat nicht nur innerstaatlich, sondern auch seitens der interna-

443 Art. 31 Abs. 1 WVK. Siehe auch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 306.

444 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 306.

445 Ibid.

446 Ibid.

447 Ibid., 308.

448 UN-Sozialpakt, Präambel, Abs. 4.

449 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 307.

450 Ibid.

tionalen Gemeinschaft zur Verfügung stehen.⁴⁵¹ Im Ergebnis legt also auch das *Telos* des UN-Sozialpakts nahe, dass der Pakt grenzüberschreitende Menschenrechtspflichten umfasst.

Darüber hinaus ist die systematische Auslegung nach Art. 31 Abs. 2 WVK heranzuziehen, um den räumlichen Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts zu bestimmen.⁴⁵² Die UN-Mitgliedstaaten (die zugleich Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts sind) haben sich nach Art. 55 lit. b und c i.V.m. Art. 56 UN-Charta verpflichtet, gemeinsam und jeder einzeln mit der UN zusammenzuarbeiten, um „die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion“⁴⁵³ zu fördern.⁴⁵⁴ Nach Art. 56 UN-Charta verpflichten sich die UN-Mitgliedstaaten zudem, „gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Artikel 55 dargelegten Ziele zu erreichen.“⁴⁵⁵ Obwohl Art. 55 und 56 UN-Charta auch die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts (als UN-Mitgliedstaaten) binden und im Menschenrechtsbereich die meisten Verweise auf diese Bestimmungen erfolgen,⁴⁵⁶ lassen sich aus der allgemeinen Kooperationspflicht in Art. 55 und 56 UN-Charta dennoch keine extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt ableiten.⁴⁵⁷

Auch die AEMR enthält keine weiteren Anhaltspunkte zur räumlichen Reichweite der Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt. Art. 28 AEMR hält

451 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 13. Siehe auch Alston & Quinn, *The Nature and Scope of States' Parties Obligations*, in *HRQ*, 187; Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Limburg Principles) vom 8. Januar 1987 (UN Doc. E/CN.4/1987/17), Prinzip 26: „Its available resources“ refers to both the resources within a State and those available from the international community through international co-operation and assistance.“

452 Art. 31 Abs. 2 WVK. Siehe dazu auch Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren*, 313 ff.

453 Art. 55 lit. c der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) vom 26. Juni 1945, i. K. seit 24. Oktober 1945. Deutsche Übersetzung aus der nicht-amtlichen Fassung, verfügbar unter <https://dgvn.de/publications/PDFs/Sonstiges/Charta-der-Vereinte-n-Nationen.pdf> (zuletzt besucht am 15. Juni 2023).

454 Art. 55 UN-Charta.

455 Art. 56 UN-Charta. Deutsche Übersetzung aus der nicht-amtlichen Übersetzung, verfügbar unter <https://dgvn.de/publications/PDFs/Sonstiges/Charta-der-Vereinte-n-Nationen.pdf> (zuletzt besucht am 15. Juni 2023).

456 Tobias Stoll, Article 56, in Bruno Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary* (Oxford: Oxford University Press 3. Aufl. 2012), 1603–1610, 1605, Rn. 21.

457 Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren*, 314.

fest, dass jedes Individuum Anspruch auf eine *soziale und internationale Ordnung* hat, in der seine Menschenrechte verwirklicht werden.⁴⁵⁸ Konkrete Hinweise auf den räumlichen Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts lassen sich dieser Norm jedoch nicht entnehmen, zumal Art. 28 AEMR auch nicht erkennen lässt, welche konkreten menschenrechtlichen Ansprüche sich aus dieser Bestimmung ableiten lassen.⁴⁵⁹

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der UN-Zivlpakt, der in Art. 2 Abs. 1 eine Jurisdiktionsklausel enthält, anders als die UN-Charta oder die AEMR Anhaltspunkte für die extraterritoriale Anwendung des UN-Sozialpakts liefern könnte.⁴⁶⁰ Die unterschiedlichen Grundnormen des UN-Zivlpakts und des UN-Sozialpakts bedeuten jedoch nicht zwangsläufig, dass der UN-Sozialpakt ausschließlich territorialer Natur ist, nur weil er keine Jurisdiktionsklausel enthält.⁴⁶¹ Wie bereits erwähnt, bedarf die Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit für jeden Menschenrechtsvertrag einer gesonderten Prüfung.⁴⁶² Die Verfasser des UN-Sozialpakts haben offenbar bewusst darauf verzichtet, den räumlichen Anwendungsbereich des Pakts auf das Territorium oder die Jurisdiktion der Vertragsstaaten zu beschränken, da sie andernfalls eine solche räumliche Beschränkung explizit in den Vertragstext aufgenommen hätten.⁴⁶³ Der Umstand, dass der UN-Sozialpakt keine Jurisdiktionsklausel enthält, steht daher einer Ausweitung der Paktverpflichtungen auf Vorgänge im Ausland nicht entgegen.⁴⁶⁴

Schließlich könnten die *travaux préparatoires* zu Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt Aufschluss über die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts geben, auch wenn die historische Auslegung nach Art. 32 VVK

458 Art. 28 AEMR: „Everyone is entitled to a *social and international order* in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

459 Siehe dazu auch Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World*, 320. Gondek geht davon aus, dass die Verwirklichung einer sozialen und internationalen Ordnung nach Art. 28 AEMR der *zwischenstaatlichen* Zusammenarbeit bedarf.

460 Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren*, 316.

461 Siehe auch *ibid.*, 316 f.

462 Siehe oben § 3 unter A. II.

463 Fons Coomans & Menno Kamminga, *Comparative Introductory Comments on the Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, in Fons Coomans & Menno Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerpen: Intersentia 2004), 1–8, 2; Vandenhoe, *Third State Obligations under the ICESCR*, in *Nord. J. Int. Law*, 88.

464 Siehe dazu auch oben § 3 unter A. II.

nur eine ergänzende Auslegungsmethode darstellt.⁴⁶⁵ Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt lässt sich schließen, dass diese Bestimmung in erster Linie die territorialen Verpflichtungen der Vertragsparteien zu regeln beabsichtigt.⁴⁶⁶ Dies entspricht den geltenden Regeln des Menschenrechtsschutzes, wonach der Territorialstaat primär für die Verwirklichung der Menschenrechte innerhalb seines Territoriums verantwortlich ist.⁴⁶⁷ Zugleich zeigt die Aufnahme einer Kooperationspflicht in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt aber auch, dass es dem ursprünglichen Willen der Vertragsparteien entsprach, dem Pakt nicht nur einen rein territorialen, sondern auch einen grenzüberschreitenden Anwendungsbereich zu verleihen, der dem universalistischen Ansatz der Verwirklichung der Paktrechte gerecht werden würde.⁴⁶⁸ Die grenzüberschreitende Dimension des UN-Sozialpakts bezieht sich dabei vor allem auf die Pflicht zur Zusammenarbeit und den Einsatz von Ressourcen.⁴⁶⁹ So waren sich die Paktverfasser einig, dass die Verwirklichung sozialer Menschenrechte in ärmeren Ländern ohne die Hilfe wohlhabender Staaten kaum möglich gewesen wäre.⁴⁷⁰ *Alston* und *Quinn* betonen aber auch, dass sich die Verfasser des UN-Sozialpakts nicht auf eine bestimmte Verpflichtung zur finanziellen Unterstützung von Entwicklungsländern festlegen wollten.⁴⁷¹ Auch wenn sich aus der Entstehungsgeschichte des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt keine konkreten extraterritorialen Pflichten im Diagonalverhältnis gegenüber Individuen in fremden Staaten ableiten lassen,⁴⁷² wird zumindest aus der Kooperationspflicht

465 Art. 32 WVK; Anne Peters & Anne Petrig, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil* (Zürich u. a.: Schulthess Verlag/C.F. Müller 5. Aufl. 2020), 164, Rn. 26.

466 Von Bernstorff, *Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility*, in *AVR*, 54.

467 Siehe dazu bereits oben § 1 unter C. I.

468 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 *Int. Hum. Rights Law Rev.*, 7.

469 Siehe Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt.

470 Siehe dazu etwa ESC, *Statement by Chile*, 21. Mai 1951, *Summary Records, Commission on Human Rights*, 7th Session (UN Doc. E/CN.4/SR.216); *Statement by Greece*, 2. Juli 1951, *Summary Records, Commission on Human Rights*, 7th Session (UN Doc. E/CN.4/SR.236).

471 *Alston & Quinn, The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *HRQ*, 191.

472 Von Bernstorff, *Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility*, in *AVR*, 54.

deutlich, dass die Paktverfasser von einem grenzüberschreitenden Anwendungsbereich dieses Menschenrechtsvertrages ausgingen.⁴⁷³

Die völkerrechtliche Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt legt daher nahe, dass der Pakt einen mit der Kooperationspflicht verbundenen grenzüberschreitenden Anwendungsbereich hat. Sie zeigt aber auch, dass es nicht die Absicht der Verfasser war, die Paktrechte im Ausland unter allen Umständen zu verwirklichen.⁴⁷⁴ Die Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt führt daher nicht zu einem eindeutigen und sicheren Ergebnis, das bestätigt, dass sich aus dem Pakt extraterritoriale (diagonale) Pflichten der Staaten gegenüber Individuen im Ausland ableiten lassen. Extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt könnten jedoch durch eine dynamisch-evolutive Auslegung begründet werden. Dies soll im Folgenden untersucht werden.

2. Dynamisch-evolutive Auslegung von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt

Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt kann nicht nur statisch, sondern auch dynamisch-evolutiv ausgelegt werden.⁴⁷⁵ Da internationale Menschenrechtsverträge als „living instruments“ verstanden werden, kann sich ihr Inhalt im Wege einer dynamisch-evolutiven Auslegung im Laufe der Zeit ändern und sich damit vom ursprünglichen Willen der Paktverfasser lösen.⁴⁷⁶ In diesem Sinne hat der IGH in seinem Urteil *Dispute Regarding Navigational and Related Rights* die dynamisch-evolutive Auslegungsmethode bestätigt

473 Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World*, 302.

474 Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren*, 306 ff.

475 Desierto, *Public Policy in International Economic Law*, 74; Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 81 ff.; William A. Schabas, *Study of the Right to Enjoy the Benefits of Scientific and Technological Progress and Its Applications*, in Yvonne Donders & Vladimir Volodin (Hrsg.), *Human Rights in Education, Science, and Culture: Legal Developments and Challenges* (Cornwall: Ashgate & UNESCO Publishing 2007), 273–308, 283. Siehe allgemein zur evolutiven Auslegung Pierre-Marie Dupuy, *Evolutionary Interpretation of Treaties: Between Memory and Prophecy*, in Enzo Cannizzaro (Hrsg.), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention* (Oxford: Oxford University Press 2011), 123–137.

476 Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 81 f.

und festgestellt, dass allgemeine Begriffe in Vertragstexten eine evolutive Bedeutung haben und sich im Laufe der Zeit verändern können.⁴⁷⁷

Der UN-Sozialpakt enthält im Vertragstext eine Vielzahl allgemeiner Begriffe.⁴⁷⁸ Sepúlveda stellt fest, dass internationale Menschenrechtsverträge, die soziale Menschenrechte schützen, anfälliger für Veränderungen durch neue wirtschaftliche, soziale und politische Bedingungen sind als solche, die sich auf bürgerliche und politische Menschenrechte beziehen.⁴⁷⁹ Wie bereits dargestellt, wirken sich die veränderten globalen Rahmenbedingungen auf die Verwirklichung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt aus.⁴⁸⁰ Sepúlveda weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass durch eine dynamisch-evolutive Auslegung des UN-Sozialpakts die allgemein und vage formulierten Bestimmungen an neue Entwicklungen angepasst werden können.⁴⁸¹

Darüber hinaus sollen soziale Menschenrechte nicht nur theoretisch, sondern auch „effektiv und praktisch“⁴⁸² verwirklicht werden.⁴⁸³ Eine dynamisch-evolutive Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt führt daher zum Ergebnis, dass in einer globalisierten Welt, in der Staaten durch ihr innerstaatliches Handeln immer häufiger Menschenrechtsbeeinträchtigung

477 IGH, *Dispute Regarding Navigational and Related Rights* (Costa Rica v. Nicaragua), Urteil vom 13. Juli 2009, ICJ Reports 2009, p. 213, Rn. 66: „[...] where the parties have used *generic terms in a treaty*, the parties necessarily having been aware that the meaning of the terms *was likely to evolve over time*, and where the treaty has been entered into for a very long period or is “of continuing duration”, the parties must be presumed, as a general rule, to have intended those terms to have an *evolving meaning*.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

478 Allgemein verwendete Begriffe im UN-Sozialpakt sind z. B. „the right to highest attainable standard of health“ oder „the right to an adequate standard of living“. Siehe dazu Desierto, *Public Policy in International Economic Law*, 74; Klaus Dieter Beiter, *The Protection of the Right to Education by International Law* (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006), 232: „The *travaux préparatoires* of the ICESCR show that the drafters of the Covenant intended that its rights provisions should be framed in rather general terms and that it should be the task of the Specialised Agencies to transform these into detailed rule.“

479 Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 83.

480 Siehe oben § 1 unter A.

481 Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 83.

482 Heike Krieger, *Funktionen von Grund- und Menschenrechten*, in Oliver Dörr et al. (Hrsg.), *EMRK/GG Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz*, Band I (Tübingen: Mohr Siebeck 3. Aufl. 2022), 292–375, 306, Rn. 31.

483 Siehe auch *ibid.*

gen außerhalb ihrer Staatsgrenzen begehen, grenzüberschreitende Pflichten aus dem UN-Sozialpakt gegenüber Personen im Ausland wahrzunehmen sind.⁴⁸⁴ Angesichts neuer globaler Verhältnisse können somit extraterritoriale Pflichten der Staaten gegenüber Individuen im Ausland in die Grundnorm des UN-Sozialpaktes hineininterpretiert werden.⁴⁸⁵ Auch der UN-Sozialausschuss leitet aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt grenzüberschreitende Staatenpflichten ab. Darauf soll nun im Folgenden näher eingegangen werden.

IV. Praxis des UN-Sozialausschusses zu extraterritorialen Menschenrechtspflichten

Bisher existiert keine Allgemeine Bemerkung (*General Comment*) des UN-Sozialausschusses zu extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt. Gleichwohl hat der Ausschuss seit den neunziger Jahren in verschiedenen Allgemeinen Bemerkungen zu den einzelnen Paktrechten und in Abschließenden Bemerkungen zu Staatenberichten auf die grenzüberschreitende Dimension der im Pakt normierten Menschenrechte hingewiesen.⁴⁸⁶ In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 thematisiert der Ausschuss zum ersten Mal die grenzüberschreitende Reichweite des UN-Sozialpakts und betont die Bedeutung der Kooperationspflicht für die Verwirklichung der Paktrechte.⁴⁸⁷

„The Committee notes that the phrase “to the maximum of its available resources” was intended by the drafters of the Covenant to refer to both the resources existing within a State and those available *from the interna-*

484 Siehe auch von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in *AVR*, 54; Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 147 f.

485 Vgl. Bulto, *The Extraterritorial Application of the Human Right to Water in Africa*, 150. Bulto spricht im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt von einer „Extraterritorialitätsklausel“. Dieser Begriff ist jedoch irreführend, da es sich, wie dargestellt, um eine ergebnisoffene und vage formulierte Bestimmung handelt, aus der sich – jedenfalls dem Wortlaut nach – keine extraterritorialen Pflichten ableiten lassen.

486 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 *Int. Hum. Rights Law Rev.*, 8.

487 UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 3*. Siehe auch Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World*, 325 f.

*tional community through international cooperation and assistance. [...] The Committee wishes to emphasize that in accordance with Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations, with well-established principles of international law, and with the provisions of the Covenant itself, international cooperation for development and thus for the realization of economic, social and cultural rights is an obligation of all States. It is particularly incumbent upon those States which are in a position to assist others in this regard [...].*⁴⁸⁸

Der UN-Sozialausschuss hat in nahezu allen seinen bisherigen Allgemeinen Bemerkungen auf die Kooperationspflicht der Staaten hingewiesen.⁴⁸⁹ Bemerkenswert ist, dass der Ausschuss auch die grenzüberschreitende Dimension der Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten – also der diagonalen Pflichten gegenüber Personen im Ausland – in Bezug auf die einzelnen Paktrechte wie das Recht auf Nahrung, Gesundheit, Wasser oder soziale Sicherheit bestätigt hat.⁴⁹⁰ Während der UN-Sozialausschuss, wie bereits dargestellt, im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Dimension der einzelnen Rechte überwiegend den Begriff „international obligations“ verwendet, in neueren Dokumenten jedoch von „extraterritorial obligations“ spricht, bestätigt er in seiner Praxis, dass der UN-Sozialpakt auch extraterritorial anwendbar ist.⁴⁹¹

In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 zum Recht auf Nahrung präzisiert der UN-Sozialausschuss die Verpflichtungsdimensionen und weist darauf hin, dass das Recht auf Nahrung negative und positive extraterritoriale Pflichten begründen kann.⁴⁹² Er betont in diesem Zusammenhang auch, dass die Vertragsparteien verpflichtet sind, ihre extraterritorialen Pflichten sowohl beim Abschluss internationaler Abkommen als auch im Rahmen

488 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 13 f. (Hervorhebungen von der Verfasserin).

489 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36 ff.; General Comment No. 14, Rn. 38 ff.

490 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, insbes. Rn. 39; General Comment No. 12, Rn. 36 ff.; General Comment No. 15, Rn. 30; General Comment No. 18, Rn. 29 f.; General Comment No. 19, Rn. 52 ff. Siehe zu den einzelnen Verpflichtungsdimensionen ausführlicher unten Teil III, § 6–9.

491 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 *Int. Hum. Rights Law Rev.*, 21. Zu den Begriffen, die der UN-Sozialausschuss im Zusammenhang mit den grenzüberschreitenden Pflichten aus dem UN-Sozialpakt verwendet, siehe oben § 1 unter C. II.

492 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36.

ihrer Tätigkeit in internationalen Organisationen einzuhalten.⁴⁹³ Eine der deutlichsten Formulierungen extraterritorialer Pflichten findet sich in der Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Gesundheit.⁴⁹⁴ Im Vergleich zu anderen Paktrechten konkretisiert der Ausschuss in dieser Allgemeinen Bemerkung die verschiedenen grenzüberschreitenden Verpflichtungsdimensionen des Rechts auf Gesundheit.⁴⁹⁵ Obwohl der UN-Sozialausschuss damit die einzelnen Verpflichtungsdimensionen anspricht, fehlt es den extraterritorialen Pflichten dennoch an der notwendigen dogmatischen Konkretisierung, um diese Pflichten aus dem UN-Sozialpakt in bestimmten Situationen umzusetzen.⁴⁹⁶ So lässt sich den Ausführungen des Ausschusses zu den einzelnen Rechten nicht entnehmen, unter welchen Voraussetzungen extraterritoriale Pflichten aus dem Pakt entstehen können. Interessant ist jedoch, dass der UN-Sozialausschuss bei den negativen extraterritorialen Pflichten eine *verbindlichere* Sprache verwendet als bei den positiven extraterritorialen Pflichten.⁴⁹⁷

Darüber hinaus befasst sich der UN-Sozialausschuss, wie bereits erwähnt, auch mit den negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Globali-

493 Ibid.

494 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 38 ff. Siehe auch Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World*, 327.

495 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39: „To comply with their international obligations in relation to article 12, States parties *have to respect* the enjoyment of the right to health in other countries, and to *prevent third parties* from violating the right in other countries, *if they are able to influence these third parties by way of legal or political means* [...]. Depending on the availability of resources, States *should* facilitate access to essential health facilities, goods and services in other countries, wherever possible and provide the necessary aid when required. States parties *should* ensure that the right to health is *given due attention* in international agreements and, to that end, should consider the development of further legal instruments. In relation to the conclusion of other international agreements, States parties *should* take steps to ensure that these instruments do not adversely impact upon the right to health. Similarly, States parties have an obligation to ensure that their actions as members of international organizations *take due account* of the right to health. Accordingly, States parties which are members of international financial institutions, notably the International Monetary Fund, the World Bank, and regional development banks, *should pay greater attention* to the protection of the right to health in influencing the lending policies, credit agreements and international measures of these institutions.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

496 Siehe auch 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 *Int. Hum. Rights Law Rev.*, 20 f.

497 Siehe UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39 („have to respect“ und „should ensure“).

sierung auf die Verwirklichung der Paktrechte im Ausland.⁴⁹⁸ Dabei nimmt der Ausschuss explizit Bezug auf die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlichen Handelns und verweist auf eine mögliche staatliche *Berücksichtigungspflicht*. So sollen die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts bei ihren innerstaatlichen Politikentscheidungen, aber auch bei der Aushandlung und dem Abschluss internationaler Handels-, Investitions- oder Finanzabkommen, die Paktrechte von Individuen in fremden Staaten (mit-)berücksichtigen.⁴⁹⁹ Der UN-Sozialausschuss betont die Notwendigkeit des grenzüberschreitenden Schutzes sozialer Menschenrechte auch im Hinblick auf die Mitwirkung von Staaten an der Entscheidungsfindung in internationalen Organisationen und im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Aktivitäten transnationaler Unternehmen.⁵⁰⁰

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Praxis des UN-Sozialausschusses die Existenz grenzüberschreitender Pflichten im Diagonalverhältnis und damit die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpaktes bestätigt. Dies folgt, wie bereits ausgeführt, auch aus der evolutiv-dynamischen Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Der Ausschuss geht zwar grundsätzlich davon aus, dass extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt bestehen, allerdings ist zweifelhaft, ob diese bereits als *geltende* Verpflichtungen anzusehen sind. Zudem ist unklar, wann und in welchem Umfang die vom UN-Sozialausschuss grundsätzlich bejahten extraterritorialen Pflichten tatsächlich zur Anwendung gelangen könnten und in welchem Umfang diese im Ausland umgesetzt werden müssten.⁵⁰¹

498 Siehe dazu ausführlich oben § 1 unter A.

499 Desierto, Public Policy in International Economic Law, 130 f.

500 Ibid. Siehe auch UN-Sozialausschuss, Statement on the Obligations of States Parties regarding the Corporate Sector and Economic, Social and Cultural Rights, 12. Juli 2011 (UN Doc. E/C.12/2011/1), Rn. 1 ff.

501 In mehreren Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten geht der UN-Sozialausschuss davon aus, dass die jeweiligen Vertragsstaaten die Paktrechte im Ausland nicht beachtet haben, ohne jedoch nähere Angaben zu den Auslösekriterien und zum inhaltlichen Umfang extraterritorialer Pflichten zu machen. Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Germany, 27. November 2018 (UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6), Rn. 12; Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Argentina, 1. November 2018 (UN Doc. E/C.12/ARG/CO/4), Rn. 13 ff.; Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Switzerland, 26. November 2010 (UN Doc. E/C.12/CHE/CO/2–3), Rn. 24.

V. Ergebnis der Auslegung von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt

Zu Beginn dieses Abschnitts wurden drei mögliche Lesarten des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt geprüft, um die räumliche Reichweite der Paktverpflichtungen zu ermitteln. Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, dass die menschenrechtlichen Pflichten der Staaten aus dem UN-Sozialpakt nicht nur territorialer Natur sind und gegenüber der eigenen Bevölkerung gelten, sondern sich auch auf Menschenrechtsbeeinträchtigungen außerhalb des Territoriums eines Vertragsstaates erstrecken können. Aus der völkerrechtlichen Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt lässt sich jedoch nicht schließen, dass der Pakt uneingeschränkte – also universelle – Menschenrechtspflichten begründet. Eine universelle Geltung des UN-Sozialpakts hätte zur Folge, dass die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts gegenüber *allen* Menschen weltweit verpflichtet wären. Dies entspräche zwar einem universalistischen Menschenrechtsverständnis, wäre aber praktisch nicht durchsetzbar, da kaum ein Staat in der Lage ist, für alle Menschen weltweit in gleicher Weise menschenrechtlich verantwortlich zu sein.⁵⁰² Notwendig ist daher ein Mittelweg: die Begründung extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt, allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen.

Die dynamisch-evolutive Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt hat gezeigt, dass im Lichte veränderter globaler Bedingungen extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt entstehen können. Auch der UN-Sozialausschuss hat in seiner Praxis die Existenz extraterritorialer Pflichten bestätigt und mögliche Verpflichtungsdimensionen teilweise konkretisiert. Im Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass der UN-Sozialpakt extraterritorial anwendbar ist und unter bestimmten Voraussetzungen extraterritoriale Pflichten begründen kann. In Teil II der Studie wird untersucht, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit solche Staatenpflichten im konkreten Fall ausgelöst werden.⁵⁰³ Im Folgenden wird jedoch zunächst auf die materiellen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt eingegangen und deren Bedeutung für extraterritoriale Vorgänge erörtert.

502 Siehe auch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 306.

503 Siehe dazu ausführlicher unten Teil II.

B. Materielle Pflichten aus dem UN-Sozialpakt mit Relevanz für extraterritoriale Vorgänge

I. Grundpflichten der Staaten aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt

Bevor sich die vorliegende Studie den Auslösekriterien und dem inhaltlichen Umfang möglicher extraterritorialer Pflichten widmet, werden in diesem Teil der Untersuchung die materiellen Pflichten des UN-Sozialpakts und ihre Komponenten erörtert. Dabei wird insbesondere auf die Pflichten der Staaten eingegangen, die in grenzüberschreitenden Situationen relevant sind. Aus extraterritorialer Sicht sind dies zum einen die klassische menschenrechtliche Pflichtentrias („duty to respect, protect and fulfil“), zum anderen die spezifischen Pflichten des UN-Sozialpakts wie die progressiven Pflichten, die Kernverpflichtungen und die Verfahrenspflichten.

Wie bereits erwähnt, stellt Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt die zentrale Bestimmung des Pakts dar, aus der sich die Grundpflichten der Vertragsparteien ergeben.⁵⁰⁴ Obwohl Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt teilweise vage formuliert ist, handelt es sich bei den Paktverpflichtungen unzweifelhaft um rechtsverbindliche Pflichten.⁵⁰⁵ Eine erste Grundverpflichtung, wie sie in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt verankert ist, ist die Pflicht der Staaten, „Maßnahmen zu treffen“ („to take steps“), um die Paktrechte zu verwirklichen.⁵⁰⁶ Nach Auffassung des UN-Sozialausschusses müssen diese Maßnahmen absichtlich, konkret und gezielt („deliberate, concrete and targeted“) sein.⁵⁰⁷ Die von den Staaten zu ergreifenden Maßnahmen sind zwar nicht abschließend festgelegt.⁵⁰⁸ Die Erfüllung dieser Verpflichtung ist jedoch durch *angemessene* Maßnahmen, einschließlich der Umsetzung gesetzgeberischer

504 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Siehe zu den Grundpflichten ausführlich Alston & Quinn, *The Nature and Scope of State Parties' Obligations*, in *HRQ*, 164 ff.; Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 106 ff.

505 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 12 ff.; Riedel, *Der internationale Menschenrechtsschutz*, in *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.), 18. Siehe dazu auch UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 3*, Rn. 9.

506 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Die nicht-amtliche Übersetzung des UN-Sozialpakts ist verfügbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/725_725_725/de (zuletzt besucht am 15. Juli 2023). Siehe dazu auch UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 3*, Rn. 2.

507 Siehe etwa UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 13*, Rn. 43; *General Comment No. 14*, Rn. 3.

508 Kommer, *Menschenrechte wider den Hunger*, 67.

Maßnahmen, sicherzustellen.⁵⁰⁹ Eine Regelung durch die innerstaatliche Gesetzgebung der Paktstaaten ist daher wünschenswert und in bestimmten Fällen sogar unerlässlich.⁵¹⁰ Allerdings räumt der UN-Sozialausschuss den Vertragsparteien des UN-Sozialpakts in der Regel einen großen Ermessensspielraum bei der Umsetzung dieser Grundverpflichtung ein.⁵¹¹

Die Vorschrift des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt enthält darüber hinaus die Pflicht der Staaten zur progressiven Realisierung der Paktrechte, die unter Ausschöpfung aller verfügbaren Ressourcen umzusetzen ist und auf die im Verlauf der Untersuchung noch zurückzukommen sein wird.⁵¹² Obwohl auch diese Verpflichtung den Paktstaaten einen weiten Ermessensspielraum einräumt, muss sie zur Verwirklichung der Paktrechte so zügig und effektiv wie möglich („expeditiously and effectively as possible“) umgesetzt werden,⁵¹³ beispielsweise durch administrative, finanzielle oder soziale Maßnahmen.⁵¹⁴

Im Rahmen der Pflicht zur progressiven Realisierung betont der UN-Sozialausschuss auch die Bedeutung des Nicht-Regressions-Prinzips.⁵¹⁵ Der Ausschuss geht seit seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 13 zum Recht auf Bildung aus dem Jahr 1999 davon aus, dass regressive Maßnahmen grund-

509 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 3 f.

510 Ibid., Rn. 3: „The Committee recognizes that in many instances legislation is highly desirable and in some cases may even be indispensable.“

511 UN-Sozialausschuss, An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the “Maximum of Available Resources“ under an Optional Protocol to the Covenant, Statement, 21. September 2007 (UN Doc. E/C.12/2007/1), Rn. 11 f.: „In its assessment of whether a State party has taken reasonable steps to the maximum of its available resources to achieve progressively the realization of the provisions of the Covenant, the Committee places great importance on transparent and participative decision-making processes at the national level. At all times the Committee bears in mind its own role as an international treaty body and the role of the State in formulating or adopting, funding and implementing laws and policies concerning economic, social and cultural rights. To this end, and in accordance with the practice of judicial and other quasi-judicial human rights treaty bodies, *the Committee always respects the margin of appreciation of States to take steps and adopt measures most suited to their specific circumstances.*“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

512 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Siehe dazu auch Sepúlveda, The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 332 f.; Limburg Principles, Rn. 28.

513 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9.

514 Ibid., Rn. 7.

515 Ibid., Rn. 9 („principle of non-retrogression“). Siehe zum Prinzip der Nicht-Regression sogleich unten unter III.

sätzlich unzulässig sind.⁵¹⁶ Um die Vermutung dieser Unzulässigkeit zu widerlegen, müssen die Vertragsstaaten nachweisen, dass sie mögliche alternative Maßnahmen unter Berücksichtigung der Paktrechte und der verfügbaren Mittel geprüft haben.⁵¹⁷ Neben den progressiven Pflichten obliegen den Paktstaaten jedoch auch sofort umzusetzende Verpflichtungen, insbesondere staatliche Kernverpflichtungen und das Diskriminierungsverbot.⁵¹⁸

II. Verpflichtungsdimensionen

1. Die Pflichtentrias: „Duty to respect, protect and fulfil“

Die staatliche Grundpflichten des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt werden durch eine Typologie ergänzt, die sich insbesondere aus rechtsphilosophischen Überlegungen herausgebildet hat und sowohl negative als auch positive Pflichten umfasst.⁵¹⁹ Auf der Grundlage dieser Typologie lassen sich aus den internationalen Menschenrechten drei Verpflichtungsdimensionen ableiten, die als „Pflichtentrias“ bezeichnet werden: Die Achtungspflicht (*duty to respect*), die Schutzpflicht (*duty to protect*) und die Gewährleistungspflicht (*duty to fulfil*).⁵²⁰ Die Anwendung der Pflichtentrias auf internationale Menschenrechtsverträge, einschließlich des UN-Sozialpakts, ist in der Literatur anerkannt und wird auch in der Praxis der Menschenrechtsorgane befolgt.⁵²¹ Im Unterschied zum UN-Zivilpakt sind diese Verpflichtungsdimensionen jedoch nicht explizit im Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt verankert.⁵²² Im Schrifttum finden sich daher Stimmen, die der Anwendung dieser Pflichtentrias auf die sozialen Menschenrechte zurückhaltend gegenüberstehen und die Auffassung vertreten, die Heraus-

516 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 13, Rn. 45.

517 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9.

518 *Ibid.*, Rn. 1. Siehe sogleich unten unter III. 4.

519 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 18.

520 Grundlegend Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, 52.

521 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 18.

522 Vgl. Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt. Siehe dazu auch William A. Schabas, *Nowak's CCPR Commentary* (Kehl am Rhein: N. P. Engel Verlag 3. Aufl. 2019), 41 f., Rn. 21. Schabas argumentiert, dass sich die negativen und positiven Pflichten der Pflichtentrias in den Begriffen „respect“ und „ensure“ des Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt widerspiegeln. Siehe dazu auch Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 18.

bildung der einzelnen Verpflichtungsdimensionen sei der Staatenpraxis zu überlassen.⁵²³ Ausschlaggebend ist jedoch, dass der UN-Sozialausschuss die Pflichtentrias als wichtiges Instrument ansieht und in diesem Sinne auch in seinen Allgemeinen Bemerkungen zu den Paktrechten einsetzt.⁵²⁴ Es ist daher davon auszugehen, dass sie auf die Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt anwendbar ist.

Die *Achtungspflicht* („duty to respect“) ist eine negative Pflicht, die Staaten verpflichtet, Eingriffe in soziale Menschenrechte zu unterlassen.⁵²⁵ Es handelt sich dabei um eine Unterlassungspflicht, welche die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts dazu anhält, zum Beispiel keine gesetzliche Maßnahmen oder Politikentscheidungen zu treffen, zu unterstützen oder zu dulden, die den Genuss sozialer Menschenrechte erschweren, verhindern oder gar unmöglich machen.⁵²⁶ Diese Verpflichtung steht in engem

523 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 18. Kritisch Malcom Langford & Jeff A. King, *Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Past, Present and Future*, in Malcom Langford (Hrsg.), *Social Rights Jurisprudence* (Cambridge: Cambridge University Press 2008), 484–489.

524 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 18. Der UN-Sozialausschuss hat erstmals die Pflichtentrias im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung eingeführt. Siehe ESC, *Final Report on the Right to Adequate Food as a Human Right submitted by Mr. Asbjorn Eide, Special Rapporteur*, 7. Juli 1987 (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23); UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 12*, Rn. 15: „The right to adequate food, like any other human right, imposes three types or levels of obligations on States parties: the obligations to respect, to protect and to fulfil.“ Eine identische Formulierung findet sich auch in *General Comment No. 14 zum Recht auf Gesundheit*, Rn. 33; *General Comment No. 13 zum Recht auf Bildung*, Rn. 46. Siehe dazu auch *International Commission of Jurists (ICJ)*, *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, 26. Januar 1997, Rn. 6, verfügbar unter <https://www.refworld.org/docid/48abd5730.html> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

525 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss. *General Comment No. 3*, Rn. 15: „The obligation to respect existing access to adequate food requires States parties not to take any measures that result in preventing such access.“ Siehe auch Sepúlveda, *The Nature and the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 197; Alston & Quinn, *The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *HRQ*, 185. Die Achtungspflicht betrifft die Abwehrdimension der Menschenrechte.

526 UN High Commissioner for Human Rights, *Economic, Social, and Cultural Rights, Handbook for National Human Rights Institutions* (New York/Genf: United Nations 2005), 15: „The obligation to respect economic, social and cultural rights requires States to abstain from performing, sponsoring or tolerating *any practice, policy or legal measure violating the integrity of individuals or infringing upon their*

Zusammenhang mit dem Recht auf Gleichheit und dem Diskriminierungsverbot.⁵²⁷ Ein Verstoß gegen die Achtungspflicht und das Diskriminierungsverbot nach Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt liegt zum Beispiel vor, wenn ein Staat Gesetze erlässt, die bestimmte Bevölkerungsgruppen diskriminieren, ohne dass hierfür Rechtfertigungsgründe vorliegen.⁵²⁸ Aus der Achtungspflicht kann zudem ein *Recht auf Partizipation* entstehen.⁵²⁹ Sie verleiht dem Einzelnen das Recht, an der Gestaltung innerstaatlicher Gesetze oder Politikentscheidungen mitzuwirken, insbesondere wenn diese seine Rechte berühren.⁵³⁰

Die *Schutzpflicht* („duty to protect“) verpflichtet die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts, Individuen vor Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch private Akteure, zum Beispiel Wirtschaftsunternehmen, zu schützen.⁵³¹ Eine Verletzung der Schutzpflicht im Zusammenhang mit dem Recht auf Bildung liegt beispielsweise vor, wenn ein Staat nicht sicherstellt, dass *private* Bildungseinrichtungen die in Art. 13 Abs. 3 und 4 UN-Sozialpakt geforderten menschenrechtlichen Standards einhalten.⁵³² Im Vordergrund steht hier eine Verantwortungskonstellation in einem Dreiecksverhältnis, nämlich zwischen einem Vertragsstaat, einem oder mehreren Individuen und einem nichtstaatlichen Akteur, der die Menschenrechtsbeeinträchtigung begeht.⁵³³ Während die Achtungspflicht die unmittelbare Verpflichtung des Staates widerspiegelt, seine eigenen Verpflichtungen aus dem Pakt zu erfüllen, geht die Verantwortung des Staates in diesem Dreiecksverhältnis in eine mittelbare Verantwortung über, nämlich durch positive Maßnahmen sicherzustellen, dass private Akteure nicht die Menschenrechte verletzen,

freedom to use those material or other resources available to them in ways they find most appropriate to satisfy economic, social and cultural rights.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

527 Ibid.

528 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 18.

529 UN High Commissioner for Human Rights, *Economic, Social, and Cultural Rights, Handbook for National Human Rights Institutions*, 15.

530 Ibid.

531 Siehe etwa in Bezug auf das Recht auf Gesundheit UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 14*, Rn. 33: „The obligation to protect requires States to take measures that prevent third parties from interfering with article 12 guarantees.“ Siehe auch Sepúlveda, *The Nature and the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 197. Bei dieser Verpflichtungsdimension handelt es sich um die Schutzdimension der Menschenrechte.

532 UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 13*, Rn. 59.

533 Fredman, *Human Rights Transformed*, 73.

denen der Vertragsstaat durch die Ratifikation des entsprechenden Abkommens zugestimmt hat.⁵³⁴

Die *Gewährleistungspflicht* („fulfil“) verlangt im Unterschied zur Achtungs- und Schutzpflicht eine aktivere Rolle des Staates bei der Verwirklichung der Paktrechte.⁵³⁵ Sie verpflichtet die Staaten, positive Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die im UN-Sozialpakt niedergelegten Rechte tatsächlich gewährleistet werden.⁵³⁶ Diese können legislativer, finanzieller, justizieller oder anderer Art sein.⁵³⁷ Diese Pflicht umfasst demnach Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Ausgaben, der staatlichen Regulierung, der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur sowie andere wirtschaftliche Initiativen.⁵³⁸ Ein Staat verletzt seine Gewährleistungspflicht, wenn er es beispielsweise versäumt, seiner Bevölkerung eine Grundschulbildung oder eine ausreichende medizinische Grundversorgung zur Verfügung zu stellen.⁵³⁹

Die Gewährleistungspflicht gliedert sich in eine *Erleichterungspflicht*, eine *Förderungspflicht* und eine *Bereitstellungspflicht* („facilitate, promote and provide“).⁵⁴⁰ Die Erleichterungspflicht („facilitate“) bezieht sich auf die Pflicht des Staates, aktiv Maßnahmen zu ergreifen, um Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Verwirklichung der Paktrechte erleichtern.⁵⁴¹ Die Förderungspflicht („promote“) verlangt von den Staaten beispielsweise die Bereitstellung von Informationen, die Beteiligung von Individuen an staatlichen Entscheidungsprozessen, die sich auf ihre Rechte auswirken,

534 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 19.

535 *Ibid.* Diese Dimension wird als Leistungsdimension der Menschenrechte bezeichnet.

536 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 12*, Rn. 15.

537 *Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*, Rn. 6. Siehe auch Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 19.

538 UN High Commissioner for Human Rights, *Economic, Social, and Cultural Rights, Handbook for National Human Rights Institutions*, 18.

539 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 19.

540 Siehe zu dieser Dreiteilung der Gewährleistungspflicht z. B. UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 12*, Rn. 15; *General Comment No. 14*, Rn. 37; *General Comment No. 17*, Rn. 34. Siehe auch Sepúlveda, *The Nature and the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 199 f.

541 Siehe z. B. in Bezug auf das Recht auf Gesundheit UN-Sozialausschuss *General Comment No. 14*, Rn. 37: „The obligation to fulfil (facilitate) requires States inter alia to take positive measures that enable and assist individuals and communities to enjoy the right to health.“

und die damit verbundene Konsultation der Betroffenen.⁵⁴² Schließlich sieht die Bereitstellungspflicht („provide“) vor, dass die Vertragsstaaten die zur Verwirklichung der Paktrechte erforderlichen Ressourcen, einschließlich technischer und finanzieller Mittel und Dienstleistungen, zur Verfügung stellen.⁵⁴³ Beispiele hierfür sind die Gewährleistung des Zugangs zu lebensnotwendigen Medikamenten oder die Bereitstellung von Lehrmaterial für Grundschulen.⁵⁴⁴ Die Bereitstellungspflicht ist damit die kostenintensivste Pflicht, deren Erfüllung den Einsatz von Ressourcen, insbesondere finanzieller Art, erfordert.⁵⁴⁵

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass auf *innerstaatlicher* Ebene die volle Geltung der Pflichtentrias im Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts anerkannt ist. Nach der Praxis des UN-Sozialausschusses können dabei Verletzungen der Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten einzeln oder gemeinsam auftreten.⁵⁴⁶ Im Rahmen dieser Untersuchung stellt sich die Frage, ob die soeben erörterten Verpflichtungsdimensionen auch auf die extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt übertragbar sind oder ob ihrer Anwendung Grenzen gesetzt sind.

2. Übertragbarkeit auf extraterritoriale Pflichten

a. Extraterritoriale Achtungspflicht

Der UN-Sozialausschuss und zahlreiche Stimmen in der Literatur vertreten die Auffassung, dass die menschenrechtliche Pflichtentrias auf (potenzielle) extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt übertragbar ist.⁵⁴⁷ Die

542 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 37; General Comment No. 17, Rn. 34: „The obligation to fulfil (promote) requires States parties to ensure the right of authors of scientific, literary and artistic productions to take part in the conduct of public affairs and in any *significant decision making processes* that have an impact on their rights and legitimate interests, and to *consult* these individuals or groups or their elected representatives *prior to the adoption of any significant decisions affecting their rights* [...]“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

543 Siehe z. B. General Comment No. 12, Rn. 15.

544 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 20.

545 *Ibid.*

546 Siehe *ibid.* In der Praxis kann es allerdings schwierig sein, die unterschiedlichen Arten von Verpflichtungen klar voneinander abzugrenzen.

547 Siehe zur Praxis des UN-Sozialausschusses z. B. General Comment No. 14, Rn. 52 ff. Siehe auch Langford et al., *Extraterritorial Duties in International Law*, in Langford

Anwendung der Achtungspflicht auf den extraterritorialen Kontext bedeutet, dass die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts verpflichtet sein könnten, unmittelbare und mittelbare Eingriffe in die Rechte von Individuen in fremden Staaten zu unterlassen.⁵⁴⁸ In diesem Sinne betont der UN-Sozialausschuss in Bezug auf das Recht auf Nahrung: „States parties should take steps to respect the enjoyment of the right to food in other countries [...]“⁵⁴⁹ Zu denken ist beispielsweise zunächst an die Verpflichtung der Staaten, keine Nahrungsmittlembargos zu verhängen. Die extraterritoriale Achtungspflicht könnte die Staaten aber auch dazu anhalten, bei innerstaatlichen Entscheidungsprozessen über Maßnahmen mit potenziell grenzüberschreitenden Auswirkungen oder beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge die Rechte von Individuen im Ausland zu berücksichtigen.⁵⁵⁰ Darüber hinaus könnte sich die extraterritoriale Achtungspflicht auch auf die Mitwirkungsrechte in internationalen Institutionen (z. B. WTO oder Weltbank) erstrecken und den Staaten die Verpflichtung auferlegen, die Rechte des Pakts bei institutionellen Entscheidungsprozessen, zum Beispiel bei der Ausübung des Vetorechts, zu beachten.⁵⁵¹

b. Extraterritoriale Schutzpflicht

Die Schutzdimension sozialer Menschenrechte erstreckt sich – wie die zuvor erörterte Abwehrdimension – auch auf extraterritoriale Sachverhalte und damit auf Personen, die sich im Ausland aufhalten.⁵⁵² Die extraterrito-

et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 88; Coomans, *Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 192 ff.; Margot E. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights: World Poverty and the Development of International Law* (Oxford: Oxford University Press 2007), 190. Auch die Maastrichter ETO-Prinzipien wenden die Pflichtentrias an. Vgl. dazu Prinzipien 19 ff. der Maastrichter ETO-Prinzipien. Die Pflichtentrias findet auch auf extraterritoriale Pflichten im Bereich bürgerlicher und politischer Menschenrechte Anwendung. Siehe dazu Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 18.

548 Sepúlveda, *The Nature and the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 200. Siehe zur extraterritorialen Achtungspflicht ausführlich unten § 6.

549 UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 12*, Rn. 36.

550 *Ibid.* Siehe dazu ausführlich unten § 6 unter F.

551 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, *General Comment Nr. 14*, Rn. 39.

552 Siehe zur extraterritorialen Schutzpflicht ausführlich unten § 7.

riale Schutzpflicht verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch private Akteure im Ausland zu verhindern, zu beseitigen oder zu verfolgen.⁵⁵³ In der aktuellen Diskussion um mögliche extraterritoriale Schutzpflichten aus dem UN-Sozialpakt steht insbesondere die *Regulierungspflicht* in Bezug auf die Auslandsaktivitäten transnationaler Unternehmen im Mittelpunkt.⁵⁵⁴ Konkret bedeutet dies, dass die Paktstaaten in die Pflicht genommen werden könnten, menschenrechtsrelevante Aktivitäten transnationaler Unternehmen im Ausland zu regulieren.⁵⁵⁵ Darüber hinaus könnten die Vertragsstaaten im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in internationalen Organisationen verpflichtet werden, auf andere Mitgliedstaaten einzuwirken, um Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte in fremden Staaten zu verhindern.⁵⁵⁶

c. Extraterritoriale Gewährleistungspflicht

Die extraterritoriale Gewährleistungspflicht könnte die Staaten verpflichten, positive Maßnahmen zu ergreifen, um die sozialen Menschenrechte von Individuen im Ausland zu gewährleisten und mit anderen Staaten bei der Verwirklichung dieser Rechte zusammenzuarbeiten.⁵⁵⁷ Die oben erläuterten Arten von Gewährleistungspflichten („facilitate, promote and provide“) können grundsätzlich auch auf extraterritoriale Vorgänge angewendet werden.

Die *extraterritoriale Erleichterungspflicht* („facilitate“) verlangt von den Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts, Maßnahmen zu ergreifen, um Individuen in anderen Staaten die Inanspruchnahme der Paktrechte zu erleichtern, zum Beispiel den Zugang zu Nahrung oder medizinischer Versor-

553 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39.

554 Siehe zur Regulierungspflicht als Ausfluss der extraterritorialen Schutzpflicht unten § 7 unter C.

555 Siehe dazu UN-Sozialausschuss, General Comment No. 24, Rn. 30 ff.

556 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39; Carmona Magdalena Sepúlveda, The Obligations of ‘International Assistance and Cooperation’ under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A possible Entry Point to a Human Rights based Approach to Millennium Development Goal 8, in *The International Journal of Human Rights* 13 (2009), 86–109, 91.

557 Siehe zur extraterritorialen Gewährleistungspflicht ausführlich unten § 9.

gung.⁵⁵⁸ So sollte etwa bei der Lieferung von Nahrungsmittelhilfe in andere Länder darauf geachtet werden, dass diese so ausgerichtet ist, dass die von einer Nahrungsmittelknappheit betroffene Bevölkerung die Möglichkeit hat, wieder zur Selbstversorgung zurückzukehren.⁵⁵⁹ Der UN-Sozialausschuss weist im Zusammenhang mit dem Recht auf Bildung auf eine mögliche Unterstützungspflicht der internationalen Gemeinschaft hin: „Where a State party is clearly lacking in the financial resources and/or expertise required to “work out and adopt” a detailed plan, the international community has a clear obligation to assist.“⁵⁶⁰ Die *extraterritoriale Förderungspflicht* („promote“) verlangt hingegen, staatliche Kooperationsprogramme darauf auszurichten, das Bewusstsein für die sozialen Menschenrechte über Staatsgrenzen hinweg zu fördern und Betroffene im Ausland zu ermutigen, ihre Paktrechte einzufordern.⁵⁶¹ Schließlich könnten Staaten, die über entsprechende Ressourcen verfügen, auf der Grundlage der *extraterritorialen Bereitstellungspflicht* („provide“) aufgefordert werden, Medikamente in ein von einer Gesundheitskrise betroffenes Gebiet zu liefern oder einem bestimmten Staat Nahrungsmittel zur Verfügung zu stellen, wenn dessen Bevölkerung von einer Hungersnot betroffen ist.⁵⁶²

Insgesamt zeigt die Untersuchung der Verpflichtungsdimensionen, dass die grundsätzlich für den Territorialstaat konzipierte Pflichtentrias auch auf (potenzielle) extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt übertragbar ist und in der Praxis des UN-Sozialausschusses entsprechend umgesetzt wird. Unter Umständen kann es jedoch erforderlich sein, die Pflichtentrias an extraterritoriale Menschenrechtssituationen anzupassen und inhaltlich zu modifizieren. Dies gilt insbesondere für die positiven Pflichten aus dem UN-Sozialpakt. Gerade die extraterritorialen Gewährleistungspflichten er-

558 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36; General Comment No. 14, Rn. 39. Siehe auch Sepúlveda, *The Nature and the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 199.

559 Vandenhole, *Economic, Social and Cultural Rights in the CRC*, in *Int. J. Child. Rights*, 54.

560 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 11, Rn. 9.

561 Magdalena Sepúlveda, *Obligations of ‘International Assistance and Cooperation’ in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights* 24 (2006), 271–303, 289.

562 Kanalan, *Extraterritoriale Pflichten jenseits der Hoheitsgewalt*, in *AVR*, 518 f. Siehe zu den extraterritorialen Pflichten im Hinblick auf die Gewährleistung des Zugangs zu Impfstoffen während der Covid-19-Pandemie z. B. Claire-Marie Richter, *Time to Counter “Vaccine Nationalism”?*, *International Obligations of States in the Context of the COVID-19 Pandemic*, in *Völkerrechtsblog*, 26. März 2021.

fordern in der Regel den größten Ressourceneinsatz der Vertragsstaaten. Ausgehend von der primären Verantwortung des Territorialstaates gegenüber der eigenen Bevölkerung stellt sich die Frage, wie der Einsatz – insbesondere finanzieller Mittel – zur Verwirklichung der Paktrechte im Ausland gerechtfertigt werden kann.⁵⁶³ Auf extraterritorialer Ebene können aber auch Schutzpflichten den Einsatz von Ressourcen erfordern. Auf innerstaatlicher Ebene sind Achtungspflichten selten ressourcenabhängig und müssen zudem unmittelbar umgesetzt werden.⁵⁶⁴ Auf extraterritorialer Ebene kann es jedoch erforderlich sein, auch für die Wahrnehmung von Achtungspflichten entsprechende Mittel bereitzustellen. Die Analyse verdeutlicht damit, dass die Anwendung der Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt auf extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen einer differenzierten Betrachtung bedarf und die Verpflichtungsdimensionen inhaltlich nicht uneingeschränkt auf extraterritoriale Sachverhalte übertragbar sind.⁵⁶⁵

III. Paktspezifische Pflichten

1. Pflicht zur progressiven Realisierung

Aus dem UN-Sozialpakt entstehen nicht nur Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten, sondern auch paktspezifische Staatenpflichten, die auf extraterritoriale Vorgänge zur Anwendung gelangen können. Wie bereits erwähnt, enthält der UN-Sozialpakt die Grundverpflichtung der Staaten zur progressiven Realisierung der Paktrechte; im UN-Zivilpakt findet sich keine vergleichbare Formulierung.⁵⁶⁶ Nach Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt ist es die Pflicht eines jeden Paktstaates „to take steps [...] to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full

563 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 309 f. Siehe sogleich ausführlicher unten III. unter 1.

564 Eibe Riedel & Sven Söllner, Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpakts, in *JuristenZeitung* 61 (2006), 270–277, 271; Bulto, The Extraterritorial Application of the Human Right to Water in Africa, 92.

565 Siehe dazu ausführlich unten Teil III dieser Untersuchung.

566 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9. Siehe zur progressiven Realisierung sozialer Menschenrechte ausführlich Klee, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte.

realization of the rights recognized [...].⁵⁶⁷ Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Pflicht zur progressiven Realisierung unter einem Ressourcenvorbehalt steht.⁵⁶⁸ Sie bringt zum Ausdruck, dass die im UN-Sozialpakt verankerten Rechte grundsätzlich nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig verwirklicht werden können, sondern unter anderem von den Ressourcen einer Vertragspartei abhängen.⁵⁶⁹ Die Vertragsstaaten sind daher aufgefordert, die Paktrechte *angemessen* umzusetzen.⁵⁷⁰ Eine zügige und effektive Umsetzung dieser Rechte ist jedoch unerlässlich, um ihre Verwirklichung zu gewährleisten.⁵⁷¹

Die Pflicht zur progressiven Realisierung ist ein flexibles Instrument,⁵⁷² das sich an die wirtschaftliche Situation der Staaten anpasst und ihnen Verpflichtungen auferlegt, die den nationalen Gegebenheiten entsprechen.⁵⁷³ Nach Auffassung des UN-Sozialausschusses darf dies jedoch nicht so verstanden werden, dass die im Pakt verankerten Menschenrechte erst dann verwirklicht werden müssen, wenn ein Staat einen bestimmten wirtschaftlichen Entwicklungsstand erreicht hat.⁵⁷⁴ Vielmehr müssen die Vertragsstaaten alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel nutzen, um die Paktrechte zu verwirklichen.⁵⁷⁵ In diesem Sinne hält der Ausschuss in der Allgemein-

567 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Siehe dazu auch die Limburg Principles, Prinzipien 21 ff.

568 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Siehe auch Alston & Quinn, *The Nature of Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *HRQ*, 177 ff.

569 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9.

570 *Ibid.*, Rn. 2; General Comment No. 9, Rn. 2.

571 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9; Limburg Principles, Prinzip 21: „The obligation “to achieve progressively the full realization of the rights” requires States parties to move as expeditiously as possible towards the realization of the rights. Under no circumstances shall this be interpreted as implying for States the right to deter indefinitely efforts to ensure full realization. On the contrary all States parties have the obligation to begin immediately to take steps to fulfil their obligations under the Covenant.“

572 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9.

573 *Ibid.*, Rn. 11; Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 15.

574 UN-Sozialausschuss, Fact Sheet No. 16 (Rev.1), Mai 1996, verfügbar unter <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet16rev.1en.pdf> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

575 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 11; General Comment No. 9, Rn. 2; Limburg Principles, Prinzip 23: „The obligation of progressive achievement exists independently of the increase in resources; it requires effective use of resources available.“

en Bemerkung Nr.3 fest: „The Committee wishes to emphasize, however, that even where the available resources are demonstrably inadequate, the obligation remains for a State party to strive to ensure the widest possible enjoyment of the relevant rights under the prevailing circumstances.“⁵⁷⁶

Mit der Pflicht zur progressiven Realisierung ist eine *Nachweispflicht* der Staaten verbunden. Kommt ein Vertragsstaat seiner Pflicht zur progressiven Realisierung nicht nach, muss er nachweisen, dass er die notwendigen Schritte zur Umsetzung der Mindeststandards der Paktrechte unternommen hat.⁵⁷⁷ Ist ein Staat nicht in der Lage, selbst diese Mindeststandards zu gewährleisten, ist er aufgrund der Kooperationspflicht verpflichtet, die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.⁵⁷⁸ Bei der Beurteilung, ob ein Vertragsstaat ausreichende Mittel zur Verwirklichung der Rechte eingesetzt hat, sind unter anderem die wirtschaftliche Lage und der Entwicklungsstand sowie die allgemeine Verwirklichung der Paktrechte im betreffenden Staat und die Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft zu berücksichtigen.⁵⁷⁹ Vor diesem Hintergrund war die Aufnahme des progressiven Charakters der Paktverpflichtungen in den Vertragstext ein wichtiger Kompromiss zwischen den Staaten bei den Verhandlungen zum UN-Sozialpakt, insbesondere mit Blick auf die Entwicklungsländer, die aufgrund mangelnder Ressourcen nicht in der Lage gewesen wären, die Paktrechte umzusetzen.⁵⁸⁰

Auch extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt können progressiver Natur sein und von den Ressourcen eines Staates abhängen.⁵⁸¹ Allerdings ist die Frage einer extraterritorialen Pflicht zur progressiven Realisierung der Paktrechte und insbesondere der Einsatz von Ressourcen im Ausland höchst umstritten. Ein grundsätzliches Problem ergibt sich aus dem Territorialitätsprinzip, wonach die primäre Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte beim Territorialstaat liegt und die ver-

576 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 11.

577 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 14. Siehe auch Limburg Principles, Prinzip 25: „States parties are obligated, regardless of the level of economic development, to ensure respect for minimum subsistence rights for all.“

578 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 13; Limburg Principles, Rn. 26. Siehe dazu auch unten § 9 unter D. II.

579 ESC, *An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the “Maximum of Available Resources” under an Optional Protocol to the Covenant*, Statement, 10. Mai 2007 (E/C.12/2007/1), Rn. 10.

580 Riedel & Söllner, *Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpakts*, in *JZ*, 271.

581 So auch Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren*, 351.

fügbaren Ressourcen in erster Linie für die eigene Bevölkerung eingesetzt werden müssen.⁵⁸² Es bedarf daher einer Rechtfertigung gegenüber der eigenen Bevölkerung, wenn Ressourcen für Personen in einem fremden Staat verwendet werden sollen. Entscheidend muss aber sein, ob es im Ausland zu Beeinträchtigungen des Kerngehalts der Paktrechte kommt, die der potenziell extraterritoriale Staat durch den Einsatz von Ressourcen zu gewährleisten hat, und ob dieser Staat die betreffenden Menschenrechtsbeeinträchtigungen verursacht hat.⁵⁸³ So kann der Einsatz von Ressourcen im Ausland gerechtfertigt sein, wenn der betroffene Staat durch sein innerstaatliches Handeln selbst zu Beeinträchtigungen von Paktrechten im Ausland beigetragen hat, etwa wenn die extraterritorialen Auswirkungen dieses Handelns – wie in den Fallbeispielen gezeigt – zur Zerstörung der Lebensgrundlagen von Menschen im Ausland geführt haben. Anders zu beurteilen wäre hingegen die Frage der Bereitstellung von Ressourcen im Rahmen von Hilfeleistungen, zum Beispiel bei Naturkatastrophen, die der betroffene Staat nicht selbst verschuldet hat.⁵⁸⁴ Im Ergebnis hängt eine extraterritoriale Pflicht zur progressiven Realisierung sozialer Menschenrechte von mehreren Faktoren ab, unter anderem von der staatlichen Beteiligung an einer Menschenrechtsbeeinträchtigung und der innerstaatlichen Menschenrechtssituation eines Staates.

2. Sofort umzusetzende Verpflichtungen

Die Pflicht zur progressiven Realisierung der Paktrechte birgt die Gefahr, dass die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts ihre Verpflichtungen umgehen oder mangels ausreichender Ressourcen nicht umsetzen können oder wollen.⁵⁸⁵ Der UN-Sozialausschuss betont daher, dass die Paktrechte auch Elemente enthalten, die nicht schrittweise, sondern sofort umgesetzt werden müssen.⁵⁸⁶ Die vom UN-Sozialausschuss identifizierten Verpflichtungen zur sofortigen Umsetzung sind sowohl für territoriale als auch für extraterritoriale Vorgänge relevant.⁵⁸⁷

582 Ibid., 352.

583 Siehe auch *ibid.*, 355.

584 Siehe dazu ausführlich unten § 9.

585 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 32.

586 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 1.

587 Langford et al., Extraterritorial Duties in International Law, in Langford et al. (Hrsg.), 84.

Ein wichtiges Beispiel für eine Verpflichtung, die sofort umgesetzt werden muss, ist das Diskriminierungsverbot.⁵⁸⁸ Im extraterritorialen Kontext könnte dieses Verbot beispielsweise in Fällen Anwendung finden, in denen eine innerstaatliche Maßnahme grenzüberschreitende Auswirkungen hat und dies zu einer diskriminierenden Behandlung im Ausland führt. Dabei ist die Umsetzung des Diskriminierungsverbots – als sofort umzusetzende Verpflichtung – grundsätzlich nicht vom Einsatz von Ressourcen abhängig, sondern erfordert beispielsweise antidiskriminierende politische Entscheidungen.⁵⁸⁹ Klee argumentiert in diesem Zusammenhang, dass sich die Pflichten zur progressiven Realisierung daher vor allem auf die Verwirklichung von Rechten beziehen, die ressourcenabhängig sind.⁵⁹⁰ Darüber hinaus zählt Green neben dem Recht auf Nichtdiskriminierung auch *prozedurale* Pflichten der Staaten zu den sofort umzusetzenden Verpflichtungen.⁵⁹¹ Dazu gehören vor allem der Zugang zu Rechtsschutz und die Beteiligung an Entscheidungsverfahren in Bezug auf innerstaatliche Gesetze und Politikentscheidungen, die zu extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigungen führen können und daher für Betroffene im Ausland von besonderer Bedeutung sind.⁵⁹²

3. Kernverpflichtungen

Der UN-Sozialausschuss erkennt an, dass bestimmte Aspekte der Paktrechte nicht sofort umgesetzt werden können und dass die Paktstaaten daher einen gewissen Spielraum bei der Verwirklichung dieser Rechte haben.⁵⁹³

588 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 20, Rn. 7; Limburg Principles, Prinzip 22. Siehe zum Diskriminierungsverbot allgemein Daniel Moeckli, Equality and Non-Discrimination, in Daniel Moeckli et al. (Hrsg.), *International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press 4. Aufl. 2022), 151–168.

589 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 16. Siehe dazu auch Langford & King, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Past, Present and Future', in Langford (Hrsg.), 492 ff.

590 Klee, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, 116. Kritisch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 33.

591 Maria Green, What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement, in *Human Rights Quarterly* 23 (2001), 1062–1097, 1071.

592 Ibid.

593 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 13.

Der Ausschuss weist jedoch in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 zu den Staatenpflichten darauf hin, dass jedes Recht auch Elemente enthält, die sich für eine unmittelbare Umsetzung eignen.⁵⁹⁴ Der UN-Sozialausschuss spricht in diesem Zusammenhang von sogenannten „Kerninhalten“ der Paktrechte („minimum essential levels of each of the rights“).⁵⁹⁵ Diese definieren einen quantitativen und qualitativen Mindeststandard, der vorrangig und unter allen Umständen verwirklicht werden muss, um die Existenz der Individuen zu sichern.⁵⁹⁶ Damit werden den Paktstaaten unabhängig von ihrer innerstaatlichen Situation *Kernverpflichtungen* auferlegt, die unverzüglich umzusetzen sind: „[A] minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights.“⁵⁹⁷

Der UN-Sozialausschuss hat die Kerninhalte der Paktrechte in den Allgemeinen Bemerkungen zu den einzelnen Rechten konkretisiert und festgestellt, dass beispielsweise die Sicherung der Grundnahrung,⁵⁹⁸ der gleichberechtigte Zugang zu medizinischer Grundversorgung⁵⁹⁹ und Trinkwasser⁶⁰⁰ sowie die Gewährleistung von Grundschulbildung⁶⁰¹ zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten gehören.⁶⁰² Allen Paktrechten ist gemeinsam,

594 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn.10. Eibe Riedel, Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführung* (Baden-Baden: Nomos 2005), 160–171, 170.

595 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn.10. Siehe zu den Kerninhalten sozialer Menschenrechte allgemein Audrey Chapman & Sage Russell (Hrsg.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Antwerpen u. a.: Intersentia 2002).

596 Matthew Craven, Assessment of the Progress on Adjudication of Economic, Social and Cultural Rights, in John Squires et al. (Hrsg.), *The Road To A Remedy: Current Issues in the Litigation of Economic, Social and Cultural Rights* (Sydney: UNSW Press 2005), 27–42, 39. Siehe auch Amrei Müller, *The Relationship between Economic, Social and Cultural Rights and International Humanitarian Law*, 75.

597 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn.10. Siehe dazu auch Philipp Alston, *Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Quarterly* (1987), 332–381, 352 f.

598 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 8.

599 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 43.

600 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 15, Rn. 37.

601 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 13, Rn. 57.

602 Siehe dazu auch Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 14.

dass sie – als Kernverpflichtung – auch die Pflicht zur diskriminierungsfreien Verwirklichung dieser Rechte enthalten, die jeder Staat unmittelbar umsetzen muss.⁶⁰³ Weitere Beispiele für Kernverpflichtungen sind gesetzgeberische Maßnahmen⁶⁰⁴ oder die Erstellung nationaler Aktionspläne.⁶⁰⁵

Die Kernverpflichtungen des UN-Sozialpakts sollten demnach unverzüglich umgesetzt werden, unabhängig von Ressourcen oder anderen Hindernissen.⁶⁰⁶ Die Kernverpflichtung ist dabei eine „non-derogable obligation, and an obligation of strict liability.“⁶⁰⁷ Die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts sind daher verpflichtet, auch in Krisensituationen, zum Beispiel bei bewaffneten Konflikten, Hungersnöten oder Naturkatastrophen, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen und die von der internationalen Gemeinschaft angebotene humanitäre Hilfe anzunehmen, um die Paktrechte zu gewährleisten.⁶⁰⁸ Der UN-Sozialausschuss erlegt den Staaten eine *Nachweispflicht* auf, um die Einhaltung der Kernverpflichtungen zu überprüfen:

„In order for a State party to be able to attribute its failure to meet at least its minimum core obligations to a lack of available resources it must demonstrate that every effort has been made to use all resources that are at its disposition in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations.“⁶⁰⁹

603 Ibid.

604 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 21, Rn. 55 (a): „To take legislative and any other necessary steps to guarantee non-discrimination and gender equality in the enjoyment of the right of everyone to take part in cultural life [...]“

605 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 13, Rn. 57: „[...] to adopt and implement a national educational strategy which includes provision for secondary, higher and fundamental education.“

606 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9. Siehe auch Audrey Chapman & Sage Russell, Introduction, in Audrey Chapman & Sage Russell (Hrsg.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Antwerpen u. a.: Intersentia 2002), 3–19, 9 f. Einige Autoren argumentieren, dass den Vertragsparteien des UN-Sozialpakts länderspezifische Kerninhalte der Paktrechte auferlegt werden sollten. Siehe dazu ausführlich Brigit Toebes, *The Right to Health as a Human Right in International Law* (Antwerpen: Intersentia/Hart 1999), 278 ff.

607 Young, *The Minimum Core of Economic and Social Rights*, in *Yale J. Int'l L.*, 115. Kritisch Michael J. Dennis & David P. Stewart, *Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health?*, in *American Journal of International Law* 98 (2004), 462–515, 492 f.

608 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 14.

609 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 10. Siehe auch ESC, *An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the “Maximum of Available Resources” un-*

Im Zusammenhang mit extraterritorialen Pflichten sind die Kerninhalte der Paktrechte und die korrespondierenden Kernverpflichtungen besonders relevant, da sie einen universellen Mindeststandard festlegen, der von allen Vertragsparteien des UN-Sozialpakts zu beachten ist.⁶¹⁰ In Bezug auf grenzüberschreitende Maßnahmen hat der UN-Sozialausschuss vor allem die Gewährleistung der Umsetzung der Paktrechte gegenüber vulnerablen Gruppen im Ausland hervorgehoben: „Priority in the provision of international medical aid, distribution and management of resources, such as safe and potable water, food and medical supplies, and financial aid should be given to the most vulnerable or marginalized groups of the population.“⁶¹¹

Darüber hinaus können die Kernverpflichtungen im Zusammenhang mit extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigungen herangezogen werden, um die Pflichten des Territorialstaates von denen des potenziell extraterritorial verpflichteten Staates abzugrenzen.⁶¹² Nach dem Grundsatz der primären Verantwortung des Territorialstaates hat dieser die Kerninhalte vorrangig auf seinem Territorium sicherzustellen und die vorhandenen Ressourcen für die Verwirklichung der Paktrechte seiner eigenen Bevölkerung einzusetzen.⁶¹³ Anders ist die Situation zu beurteilen, wenn die Kerninhalte der Paktrechte zwar im Inland, nicht aber im Ausland verwirklicht sind.⁶¹⁴ Fraglich ist, ob den Vertragsstaaten eine extraterritoriale Pflicht auferlegt werden kann, diese Mindeststandards der Paktrechte im Ausland zu verwirklichen.⁶¹⁵ Entsprechende Konstellationen betreffen insbesondere wohlhabende Staaten und mögliche extraterritoriale Pflichten gegenüber Menschen in Entwicklungsländern, in denen die Kerninhalte der Rechte aus dem UN-Sozialpakt nicht verwirklicht sind.⁶¹⁶

der an Optional Protocol to the Covenant, Statement, 10. Mai 2007 (E/C.12/2007/1), Rn. 6.

610 Ssenyonjo, Economic, Social and Cultural Rights, 66 f.

611 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 40.

612 Langford et al., Extraterritorial Duties in International Law, in Langford et al. (Hrsg.), 86.

613 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 356. Siehe dazu bereits oben in diesem Kapitel, B. unter III. 1.

614 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 356.

615 Siehe auch *ibid.*

616 *Ibid.*, 357. Zur Pflichtenverteilung zwischen Territorialstaat und extraterritorial verpflichtetem Staat siehe unten § 5 unter D.

4. Das Prinzip der Nicht-Regression

Grundsätzlich schließt die Pflicht zur progressiven Verwirklichung Rückschritte bei der Realisierung dieser Rechte nicht aus.⁶¹⁷ Diese Verpflichtung hängt, wie dargestellt, vor allem von der wirtschaftlichen Situation der Vertragsstaaten ab.⁶¹⁸ So kann es vorkommen, dass sich die finanzielle Situation eines Staates ändert und dadurch Einschränkungen bei der Umsetzung der Paktrechte notwendig werden.⁶¹⁹ Der UN-Sozialausschuss weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Staaten bei der Verwirklichung der Paktrechte keine regressiven Maßnahmen („retrogressive measures“) ergreifen dürfen und die Kerninhalte der Rechte aus dem UN-Sozialpakt unter allen Umständen gewährleisten müssen.⁶²⁰

Bei regressiven Maßnahmen liegt die Beweislast beim Staat.⁶²¹ Insofern bedürfen solche Maßnahmen einer sorgfältigen Prüfung und müssen im Hinblick auf die Gesamtheit der Rechte aus dem Pakt und die verfügbaren Ressourcen begründet werden.⁶²² Der UN-Sozialausschuss hat in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 zum Recht auf soziale Sicherheit Kriterien festgelegt, die bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer regressiven Maßnahme zu beachten sind:

„The Committee will look carefully at whether: (a) there was *reasonable justification* for the action; (b) *alternatives* were comprehensively examined; (c) there was *genuine participation of affected groups* in examining the proposed measures and alternatives; (d) the measures were directly or indirectly *discriminatory*; (e) the measures will have a *sustained impact* on the realization of the right to social security, an *unreasonable impact* on acquired social security rights or whether an

617 Matthias Goldmann, Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit: Eine menschenrechtliche Perspektive, in *MenschenRechtsMagazin* 2 (2016), 115–118, 117.

618 *Ibid.*, 118.

619 *Ibid.*

620 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9: „Moreover, any deliberately *retrogressive measures* in that regard would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

621 Aoife Nolan et al., *Two Steps Forward, No Steps Back?*, in Aoife Nolan (Hrsg.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press 2014), 121–145, 125; Goldmann, *Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit: Eine menschenrechtliche Perspektive*, in *MRM*, 117.

622 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9.

individual or group is deprived of access to the *minimum essential level of social security*; and (f) whether there was an *independent review* of the measures at the national level.⁶²³

Auf extraterritorialer Ebene wird die Zulässigkeit regressiver Maßnahmen vor allem im Zusammenhang mit Austeritätsmaßnahmen in Finanzkrisen diskutiert.⁶²⁴ Das Prinzip könnte aber auch auf extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen angewendet werden, wenn diese zu einer Verschlechterung der Situation der Betroffenen im Ausland – gemessen an den dort zuvor geltenden Menschenrechtsstandards – führen. Die Zulässigkeit einer regressiven Maßnahme müsste sich jedoch – auch im grenzüberschreitenden Kontext – an der Prüfung der Wahrung der Kerninhalte der Paktrechte und der Verhältnismäßigkeit messen lassen.⁶²⁵

5. Verfahrenspflichten

Aus allen Menschenrechten lassen sich neben der oben diskutierten Pflichtentrias auch Verfahrenspflichten ableiten.⁶²⁶ Im Zusammenhang mit den Rechten des UN-Sozialpakts werden diese Pflichten allerdings nicht als Verfahrenspflichten, sondern als verfahrensrechtliche Voraussetzungen („procedural requirements“) bezeichnet.⁶²⁷ Diese stellen unter anderem Indikatoren – sogenannte „Prozessindikatoren“ – dar, um die Umsetzung progressiver Pflichten aus dem UN-Sozialpakt zu messen.⁶²⁸ Zu den prozeduralen Voraussetzungen gehören auch die Beteiligungsrechte des Einzelnen an staatlichen Entscheidungsprozessen und die Rechenschaftspflicht des

623 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 19, Rn. 42 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

624 Goldmann, Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit: Eine menschenrechtliche Perspektive, in *MRM*, 117.

625 Matthias Goldmann, Human Rights and Sovereign Debt Workouts, in Juan Pablo Bohoslavsky & Jernej L. Čerňič (Hrsg.), *Making Sovereign Financing and Human Rights Work* (Oxford/Portland: Hart Publishing 2014), 79–100, 87 ff.; Markus Krajewski, Human Rights and Austerity Programmes, in Thomas Cottier et al. (Hrsg.), *The Rule of Law in Monetary Affairs: World Trade Forum* (Cambridge: Cambridge University Press 2014), 490–518, 512.

626 Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 220.

627 Ibid. Vgl. auch Alston & Quinn, The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *HRQ*, 180.

628 Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 220. Siehe dazu auch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 163 f.

Staates.⁶²⁹ In diesem Sinne hat der UN-Sozialausschuss in Bezug auf das Recht auf Wasser festgestellt, dass die Vertragsparteien im Kontext nationaler Wasserstrategien das Recht auf Nichtdiskriminierung und Partizipation von Individuen in innerstaatlichen Entscheidungsprozessen beachten müssen.⁶³⁰

„The right of individuals and groups to *participate in decision-making processes* that may affect their exercise of the right to water *must be an integral part of any policy, programme or strategy* concerning water. Individuals and groups should be given *full and equal access to information* concerning water, water services and the environment, held by public authorities or third parties.“⁶³¹

Der Ausschuss betont in diesem Zusammenhang auch einen wichtigen verfahrensrechtlichen Aspekt, nämlich die Bedeutung des Zugangs zu Information für die Verwirklichung sozialer Menschenrechte.⁶³² Der Informationszugang im Zusammenhang mit dem Recht auf Gesundheit umfasst daher das Recht, Informationen zu erhalten oder weiterzugeben.⁶³³

Von besonderer Relevanz sind die Verfahrenspflichten im Zusammenhang mit den extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen, wie diese Untersuchung noch zeigen wird.⁶³⁴ Sie können unter anderem dazu dienen, die auf extraterritoriale Sachverhalte nicht anwendbaren materiellen Pflichten auszugleichen, indem sie den handelnden Staat zum Beispiel verpflichten, die Beteiligung der im Ausland betroffenen Individuen am innerstaatlichen Entscheidungsprozess einer geplanten Maßnahme sicherzustellen.

629 Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 77; Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 163 f.

630 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 15, Rn. 48.

631 Ibid. (Hervorhebungen von der Verfasserin).

632 Siehe dazu allgemein Elif Askin, „Age of Access“ und epistemische Ungerechtigkeit: Die Verwirklichung sozialer Menschenrechte durch Informationszugang, in *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, Sonderband 2021: Marc Bungenberg & Thomas Giegerich (Hrsg.), „Europa lässt sich nicht mit einem Schlag herstellen“, 55–72.

633 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 12 (b).

634 Siehe dazu ausführlicher unten § 6.

C. Fazit

Die Untersuchung hat bislang gezeigt, dass Jurisdiktionsklauseln in internationalen Menschenrechtsverträgen zu bürgerlichen und politischen Menschenrechten (zum Beispiel in der EMRK oder im UN-Zivilpakt) den räumlichen Anwendungsbereich dieser Menschenrechtsverträge bestimmen. Der UN-Sozialpakt gehört jedoch zu den Menschenrechtsverträgen, die keine Jurisdiktionsklausel enthalten. Die völkerrechtliche Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt hat jedoch ergeben, dass die Grundpflichten der Staaten grundsätzlich auch auf Vorgänge im Ausland anwendbar sind. Aus der Tatsache, dass der UN-Sozialpakt keine Jurisdiktionsklausel enthält, kann daher nicht zwingend gefolgert werden, dass die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts verpflichtet sind, die Paktrechte nur auf eigenem Territorium zu verwirklichen. Vielmehr enthält der UN-Sozialpakt insbesondere durch die in Art. 2 Abs. 1 verankerte Kooperationspflicht einen grenzüberschreitenden Anknüpfungspunkt. Auf dieser Grundlage lassen sich im Wege einer dynamisch-evolutiven Auslegung extraterritoriale Pflichten im Diagonalverhältnis in die Grundnorm des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt einbeziehen. Auch die Praxis des UN-Sozialausschusses bestätigt die Existenz potenzieller extraterritorialer Staatenpflichten gegenüber Individuen im Ausland. Die Rechtsprechung des IGH stützt diesen Befund und hat in mehreren Urteilen bestätigt, dass auch internationale Menschenrechtsverträge ohne Jurisdiktionsklauseln auf menschenrechtsrelevante Sachverhalte im Ausland zur Anwendung gelangen können.

Die Untersuchung zeigt im Bezug auf die materiellen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt zudem, dass die grundsätzlich für Territorialstaaten konzipierte Pflichtentrias und damit die Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten auch auf grenzüberschreitende Situationen und somit auf extraterritoriale Pflichten übertragen werden können. Es kann jedoch erforderlich sein, den Inhalt dieser Pflichten – insbesondere positiver Pflichten – im grenzüberschreitenden Kontext zu modifizieren. Auf extraterritorialer Ebene sind für den inhaltlichen Umfang möglicher extraterritorialer Pflichten insbesondere die progressiven Pflichten, die Kernpflichten, das Nicht-Regressions-Prinzip sowie die Verfahrenspflichten von Bedeutung.

Die Untersuchung hat ferner gezeigt, dass die Verpflichtungen der Staaten zur progressiven Realisierung der Paktrechte auf extraterritorialer Ebene besondere Probleme aufwerfen, da diese Verpflichtungen von den verfügbaren Ressourcen abhängen und in erster Linie auf der Grundlage des Grundsatzes der primären Verantwortung des Territorialstaates gegenüber

der eigenen Bevölkerung umgesetzt werden müssen. Werden die Kerninhalte der Paktrechte zwar im Inland, nicht aber im Ausland verwirklicht oder hat der betroffene Staat die extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigung selbst herbeigeführt, so können unter Umständen extraterritoriale Pflichten zur progressiven Realisierung und insbesondere ein Ressourceneinsatz im Ausland in Betracht kommen. Für die vorliegende Untersuchung ist darüber hinaus von Bedeutung, dass der UN-Sozialausschuss den Vertragsstaaten prozedurale Pflichten auferlegt, insbesondere Pflichten zur Beteiligung von Betroffenen aus dem Ausland an innerstaatlichen Entscheidungsprozessen einer geplanten Maßnahme mit extraterritorialer Wirkung.

Obwohl aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt grundsätzlich extraterritoriale Pflichten der Vertragsstaaten gegenüber Individuen im Ausland entstehen können und damit die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Grundsatz bestätigt wird, ist noch nicht geklärt, unter welchen Voraussetzungen extraterritoriale Pflichten in Bezug auf eine konkrete Menschenrechtssituation im Ausland ausgelöst werden. Es stellt sich daher die Frage nach den „Auslösern“ extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt. Dieser Frage soll im zweiten Teil der Untersuchung nachgegangen werden.

Zweiter Teil: Die Auslöser extraterritorialer Pflichten

Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, dass sich aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt extraterritoriale Menschenrechtspflichten der Vertragsstaaten ableiten lassen. Der UN-Sozialpakt ist somit nicht nur „territorialer“ Natur, sondern grundsätzlich auf grenzüberschreitende Sachverhalte anwendbar, unter anderem auch auf Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland, die durch extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen verursacht werden. Auch wenn damit die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts bestätigt wird, enthält der Pakt keine Anhaltspunkte dafür, wann ein Vertragsstaat im konkreten Fall zur Verwirklichung der Paktrechte im Ausland verpflichtet ist. Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht daher die Frage nach den „Auslösern“ extraterritorialer Pflichten. Fraglich ist, unter *welchen Voraussetzungen* extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt in Bezug auf einen bestimmten menschenrechtsrelevanten Vorgang im Ausland ausgelöst werden können.⁶³⁵

Da in einer globalisierten Welt innerstaatliche Maßnahmen, wie zum Beispiel Handelsgesetze, Exportsubventionen für Agrarprodukte oder unterlassene Entwicklungshilfe, grenzüberschreitende Auswirkungen auf die Paktrechte von Individuen in fremden Staaten haben können, sind *Auslösekriterien* erforderlich, welche die räumliche Schwelle bestimmen, ab der extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt in Bezug auf eine konkrete Menschenrechtssituation im Ausland ausgelöst werden.⁶³⁶ Diese Schwelle der räumlichen Reichweite extraterritorialer Pflichten wird im internationalen Menschenrechtsschutz unter dem Konzept der „Jurisdiktion“ diskutiert.⁶³⁷ Die räumliche Reichweite der Menschenrechtspflichten aus dem UN-Sozialpakt ist jedoch – anders als bei internationalen Menschen-

635 Siehe auch Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 116.

636 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 16 f.

637 *Ibid.*, 17.

rechtsverträgen zu bürgerlichen und politischen Rechten – nicht auf das Territorium oder die Jurisdiktion eines Vertragsstaates beschränkt.⁶³⁸

Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, dass das vom EGMR entwickelte Kriterium der effektiven Kontrolle, das „Jurisdiktion“ (im Ausland) begründet, für grenzüberschreitende Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte, bei denen diese Rechte durch extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen beeinträchtigt werden, nicht einschlägig ist.⁶³⁹ Das Auslösekriterium der effektiven Kontrolle ist praktisch nur in jenen Fällen relevant, in denen extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch die physische Präsenz ausländischer Staatsorgane herbeigeführt werden.⁶⁴⁰ Es macht jedoch wenig Sinn, nach einer „effektiven Kontrolle“ (im Sinne des EGMR) staatlicher Organe zu suchen, die Exportsubventionen für Agrarprodukte an inländische Bauern vergeben, die sich nachteilig auf die Paktrechte von Kleinbauern in fremden Staaten auswirken.⁶⁴¹

Um die extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auf diese neuen Konstellationen anwenden zu können, bedarf es veränderter beziehungsweise neuer Auslösekriterien, welche die Schwelle bestimmen, ab der diese Verpflichtungen ausgelöst werden.⁶⁴² Wie bereits aufgezeigt, setzt dies einen Perspektivenwechsel von einem territorialen zu einem *funktionalen* Ansatz voraus, um die räumliche Reichweite der Paktverpflichtungen zu bestimmen.⁶⁴³ Die Untersuchung wird zeigen, dass die vorgeschlagenen Auslösekriterien für extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt modifizierte und teilweise flexiblere Formen des Standards der Kontrolle erfordern.

Im Folgenden wird zunächst der Frage nachgegangen, ob das Konzept der Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt übertragbar ist (§ 4). Anschließend werden alternative Jurisdiktionsmodelle für den UN-Sozialpakt vorgeschlagen und Auslösekriterien entwickelt, nach denen in einer konkreten Situation extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt entstehen können (§ 5). Im dritten Teil der Untersuchung werden diese Auslösekriterien auf die extraterritorialen Verpflichtungsdimensionen angewandt und konkretisiert.

638 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Vgl. auch Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt und Art. 1 EMRK.

639 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 17.

640 *Ibid.*

641 *Ibid.*

642 *Ibid.*

643 Siehe dazu bereits vorne § 2 unter III.

§ 4: Die Übertragbarkeit des Konzepts der Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt

A. Problemstellung

In den völkerrechtlichen Diskussionen um die extraterritoriale Anwendung internationaler Menschenrechtsverträge werden die Auslösekriterien für extraterritoriale Pflichten vor allem im Kontext der „Jurisdiktion“ diskutiert.⁶⁴⁴ Die Jurisdiktionsklauseln in den internationalen Menschenrechtsverträgen zu bürgerlichen und politischen Rechten werden, wie bereits erwähnt, in der Regel restriktiv ausgelegt. Jurisdiktion liegt demnach vor, wenn ein Staat effektive Kontrolle über ein fremdes Territorium oder eine dort ansässige Person ausübt.⁶⁴⁵ Ob und inwieweit das Konzept der Jurisdiktion, das im Menschenrechtsbereich die Schwelle für die Auslösung extraterritorialer Pflichten bestimmt, auf den UN-Sozialpakt übertragbar ist, ist umstritten, da Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt keinen ausdrücklichen Hinweis auf die Jurisdiktion der Paktstaaten enthält.

Abgesehen von der Frage der grundsätzlichen *Übertragbarkeit der Jurisdiktion* auf den UN-Sozialpakt zur Bestimmung seines Anwendungsbereichs *ratione loci* stellt sich auch die Frage nach den *Auslösekriterien*, die Jurisdiktion und damit die räumliche Schwelle begründen und dadurch extraterritoriale Pflichten auslösen können. Ist es generell möglich, andere, modifizierte und teilweise weniger restriktive Auslösekriterien als die der effektiven Kontrolle zur Begründung von Jurisdiktion heranzuziehen?⁶⁴⁶ Ausgangspunkt für die Untersuchung dieser Frage ist die Spruchpraxis internationaler Menschenrechtsgerichte zur extraterritorialen Anwendung bürgerlicher und politischer Menschenrechte. Dabei wird zu zeigen sein, dass vor allem der EGMR und der IAGMR in den letzten Jahren eine zunehmend extensive Auslegung des Jurisdiktionsbegriffs in den Konventionen vorgenommen und damit den Weg für die Anerkennung modifizier-

644 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 17.

645 Vandenhole, *Extraterritorial Human Rights Obligations*, in *JEDH*, 818. Siehe dazu bereits oben § 2 unter A.

646 Siehe auch Vandenhole, *Extraterritorial Human Rights Obligations*, in *JEDH*, 818.

ter Auslösekriterien und die Übertragung des Jurisdiktionsbegriffs auf den UN-Sozialpakt geebnet haben.⁶⁴⁷

Im Folgenden wird zunächst auf die menschenrechtliche Bedeutung der Jurisdiktion eingegangen (B.). Sodann wird die Entwicklung der Rechtsprechungspraxis internationaler Menschenrechtsgerichte zur extraterritorialen Anwendung von Menschenrechten dargestellt (C.). Abschließend wird die mögliche Übertragbarkeit des Konzepts der Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt untersucht (D.).

B. Das Konzept der Jurisdiktion im Völkerrecht

I. Die Jurisdiktion im allgemeinen Völkerrecht und die „menschenrechtliche“ Jurisdiktion

Der Rechtsbegriff der Jurisdiktion („jurisdiction“) hat im Völkerrecht unterschiedliche Bedeutungen.⁶⁴⁸ Herkömmlicherweise werden zwei Arten von Jurisdiktion unterschieden, die jeweils verschiedene Funktionen haben, sich aber auch überschneiden oder ergänzen können: Zum einen die Jurisdiktion im allgemeinen Völkerrecht, auch „allgemeinvölkerrechtliche“ Jurisdiktion genannt,⁶⁴⁹ und zum anderen die Jurisdiktion im Kontext der Menschenrechte und Menschenrechtsverträge, die auch als „menschenrechtliche“ Jurisdiktion bezeichnet wird.⁶⁵⁰

Für die vorliegende Untersuchung ist die menschenrechtliche Jurisdiktion von besonderem Interesse.⁶⁵¹ Ihre Funktion besteht darin, den räumlichen Anwendungsbereich eines Menschenrechtsvertrags auf bestimmte Situationen im Ausland zu beschränken.⁶⁵² Die menschenrechtlichen Pflichten, die sich aus dem Bestehen von Jurisdiktion ergeben können, setzen

647 Marko Milanovic, Jurisdiction and Responsibility. Trends in the Jurisprudence of the Strasbourg Court, in Anne van Aaken & Iulia Motoc (Hrsg.), *The European Convention on Human Rights and General International Law* (Oxford: Oxford University Press 2018), 97–111, 99.

648 Peters, Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt, in AVR, 3.

649 Siehe *ibid.*, 4.

650 Siehe auch Vandenhole, Extraterritorial Human Rights Obligations, in JEDH, 818.

651 Siehe hierzu Ryngaert, Jurisdiction in International Law, 22 ff.

652 Vgl. dazu Kommentar zu den Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 9, 1105: „Jurisdiction has served notoriously as a doctrinal bar to the recognition and discharge of human rights obligations extra-territorially.“

dem staatlichen Handeln Grenzen, indem sie die Staaten zu einem bestimmten Tun oder Unterlassen verpflichten.⁶⁵³ Jurisdiktion setzt dabei eine besondere Verbindung zwischen der von einer Menschenrechtsbeeinträchtigung betroffenen Person und dem potenziell extraterritorial verpflichteten Staat voraus, um Menschenrechtsbindungen aus den entsprechenden Verträgen zu begründen.⁶⁵⁴

Im Unterschied zur menschenrechtlichen Jurisdiktion umfasst die allgemeinvölkerrechtliche Jurisdiktion die *Befugnis* der Staaten, staatliche Akte vorzunehmen.⁶⁵⁵ Higgins bezeichnet diese Befugnis als „entitlements to act“.⁶⁵⁶ In diesem Sinne dient diese Art der Jurisdiktion der Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche der Staaten und damit der Regelung zwischenstaatlicher Normkonflikte.⁶⁵⁷

Die allgemeinvölkerrechtliche Jurisdiktion wird in die drei Arten der Staatsgewalt („jurisdiction to prescribe, to enforce, and to adjudicate“) unterteilt.⁶⁵⁸ Extraterritorial zulässig sind die „jurisdiction to prescribe“, das heißt das Recht der Staaten, Normen zu erlassen, die auf Sachverhalte im Ausland anwendbar sind, und die „jurisdiction to adjudicate“, nämlich die Zuständigkeit eines Gerichts für Auslandssachverhalte.⁶⁵⁹ Hierfür muss al-

653 Peters, Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt, in *AVR*, 5.

654 Siehe Maarten Den Heijer & Rick Lawson, Extraterritorial Human Rights and the Concept of 'Jurisdiction', in Malcolm Langford et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 153–191, 190. Siehe dazu auch oben § 2 unter A.

655 Peters, Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt, in *AVR*, 3; Frederick A. Mann, *The Doctrine of Jurisdiction in International Law* (The Hague: Collected Courses of the Hague Academy of International Law 1964), 9: „Jurisdiction involves a State's right to exercise certain of its powers. It is a problem, accordingly, that is entirely distinct from that of internal power or constitutional capacity or, indeed, sovereignty. There is, of course, no doubt that, as a matter of internal law, a State is free to legislate in whatever manner and for whatever purpose it chooses.“

656 Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It*, 146.

657 Bernhard H. Oxman, Jurisdiction of States, in Anne Peters & Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2007), Rn. 9; Den Heijer & Lawson, Extraterritorial Human Rights and the Concept of 'Jurisdiction', in Langford et al. (Hrsg.), 155.

658 Oxman, Jurisdiction of States, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 3; Peters, Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt, in *AVR*, 4.

659 Peters & Petrig, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, 59, Rn. 4; Kamminga, Extraterritoriality, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 1.

lerdings ein völkerrechtlich anerkannter Anknüpfungspunkt vorliegen, wie zum Beispiel das passive Personalitätsprinzip oder das Universalitätsprinzip.⁶⁶⁰ Die allgemeinvölkerrechtliche Jurisdiktion regelt somit die *Zulässigkeit* staatlichen Handelns, während die menschenrechtliche Jurisdiktion den Staaten *Menschenrechtsbindungen* auferlegt.⁶⁶¹

II. Bedeutung des Trennungsprinzips

Die Trennung zwischen allgemeinvölkerrechtlicher und menschenrechtlicher Jurisdiktion ist erforderlich, um die Anwendung eines Menschenrechtsvertrags nicht von der Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns abhängig zu machen.⁶⁶² Gleichwohl zeigt die Rechtsprechungspraxis des EGMR, dass der Gerichtshof bei der Auslegung des Jurisdiktionsbegriffs in Art. 1 EMRK mitunter auch auf die allgemeinvölkerrechtlichen Jurisdiktionsgrundsätze zurückgreift, obwohl diese – wie soeben dargelegt – eine andere Funktion besitzen. So geht der EGMR in der Entscheidung *Banković and Others v. Belgium and Others* (*Banković*) davon aus, dass der Jurisdiktionsbegriff in Art. 1 EMRK die allgemeinvölkerrechtliche Jurisdiktion widerspiegelt.⁶⁶³ Dieser Ansatz des Straßburger Gerichtshofs ist problematisch,

660 Peters, Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt, in AVR, 4; Ryngaert, Jurisdiction in International Law, 22.

661 Lea Raible, Title to Territory and Jurisdiction in International Human Rights Law: Three Models for a Fraught Relationship, in *Leiden Journal of International Law* 31 (2018), 315–334, 323.

662 Ryngaert, Jurisdiction in International Law, 23: „Basing the meaning of jurisdiction in human rights law on general international law is problematic, however, in that both concepts of jurisdiction serve different purposes. Whereas the former essentially aims to limit expansive assertions of State jurisdiction, the latter aims to cast the jurisdictional net of State human rights guarantees widely.“ Siehe dazu auch Işıl Karakaş & Hasan Bakırcı, Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights, in Anne van Aaken & Julia Motoc (Hrsg.), *The European Convention on Human Rights and General International Law* (Oxford: Oxford University Press 2018), 112–134, 113; Marko Milanovic, From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties, in *Human Rights Law Review* 8 (2008), 411–448, 426.

663 EGMR, *Banković and Others v. Belgium and Others*, Zulässigkeitsentscheidung vom 12. Dezember 2001, Beschwerde-Nr. 52207/99, Rn. 57. Siehe auch Milanovic, Jurisdiction and Responsibility, in von Aaken & Motoc (Hrsg.), 98 f.

da die Menschenrechte nicht Individuen (wie bei Gesetzen mit Auslandsbezug), sondern Staaten verpflichten.⁶⁶⁴

Auch das Effektivitätsprinzip im internationalen Menschenrechtsschutz spricht für eine strikte Trennung der beiden Konzepte der Jurisdiktion, da die effektive Verwirklichung internationaler Menschenrechte nicht von der Rechtmäßigkeit eines staatlichen Handelns oder Unterlassens abhängen darf.⁶⁶⁵ Vielmehr bleibt die Grundrechtsbindung auch bei rechtswidrigem staatlichen Handeln bestehen; sie ist in diesen Fällen sogar von besonderer Relevanz.⁶⁶⁶ Die menschenrechtliche Jurisdiktion ist somit ein eigenständiges Konzept, dessen Funktion darin besteht, den räumlichen Anwendungsbereich eines internationalen Menschenrechtsvertrags zu bestimmen. In diesem Sinne unterliegt die menschenrechtliche Jurisdiktion nicht den Regeln der allgemeinvölkerrechtlichen Jurisdiktion.

III. Menschenrechtliche Jurisdiktion als Schwellenkriterium

Im vorangegangenen Abschnitt wurde dargelegt, dass die menschenrechtliche und die allgemeinvölkerrechtliche Jurisdiktion zwei unterschiedliche Funktionen ausüben. Die Regeln der allgemeinvölkerrechtlichen Jurisdiktion können daher nicht auf die menschenrechtliche Jurisdiktion übertragen werden. Aber auch innerhalb des internationalen Menschenrechtsschutzes bestehen Unklarheiten darüber, was konkret unter menschenrechtlicher Jurisdiktion zu verstehen ist.

Eine erste Definition des Begriffs ergibt sich aus der Tatsache, dass sich die menschenrechtliche Jurisdiktion auf die Jurisdiktion eines *Staa-*tes bezieht und nicht auf die Jurisdiktion eines Gerichts oder Menschenrechtsorgans.⁶⁶⁷ Die menschenrechtliche Jurisdiktion, wie sie in den Generalklauseln einiger Menschenrechtsverträge enthalten ist, stellt weder

664 Peters, Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt, in *AVR*, 5; Milanovic, From Compromise to Principle, in *HRLR*, 429. Siehe dazu auch Ralph Wilde, Triggering State Obligations Extraterritorially: The Spatial Test in Certain Human Rights Treaties, in *Israel Law Review* 49 (2007), 503–526, 513 ff.; Magdalena Jankowska-Gilberg, Das Al-Skeini-Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – eine Abkehr von Banković?, in *Archiv des Völkerrechts* 50 (2012), 61–74, 67.

665 Peters, Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt, in *AVR*, 6.

666 Ibid.

667 Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 19.

eine prozessuale Zuständigkeit eines Gerichts dar, noch beschreibt sie die gerichtliche Zulässigkeit von Beschwerden („admissibility“).⁶⁶⁸ Dies gilt, obwohl die Zulässigkeit von Beschwerden neben den Zulässigkeitsvoraussetzungen *ratione temporis*, *ratione personae* und *ratione materiae* auch von der räumlichen Anwendbarkeit (*ratione loci*) eines Menschenrechtsvertrags und damit von der Jurisdiktion eines Staates abhängt, wie der letzte Teil der Untersuchung zur Durchsetzung extraterritorialer Pflichten zeigen wird.⁶⁶⁹ Schließlich unterscheidet sich die menschenrechtliche Jurisdiktion auch vom völkerrechtlichen Sekundärrecht (dem Recht der Staatenverantwortlichkeit).⁶⁷⁰

Die menschenrechtliche Jurisdiktion, wie sie etwa in Art. 1 EMRK und Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt verankert ist, bezieht sich also auf die Jurisdiktion des Staates. Sie dient im Menschenrechtsbereich als *Schwellenkriterium*, das den räumlichen Anwendungsbereich internationaler Menschenrechtsverträge festlegt, nach dem extraterritoriale Pflichten der Vertragsstaaten entstehen können.⁶⁷¹ Insofern lassen sich die internationalen Menschenrechtsverträge mit den Genfer Konventionen des humanitären Völkerrechts vergleichen, die wie die Menschenrechtsverträge einen *Auslöser* für die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten voraussetzen, nämlich das Vorliegen eines internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikts.⁶⁷² So wie den Vertragsparteien der Genfer Konventionen außerhalb von bewaffneten Konflikten keine Verpflichtungen obliegen, entstehen den Vertragsstaaten internationaler Menschenrechtsverträge keine menschenrechtlichen Pflichten, wenn die betroffenen Personen nicht ihrer Jurisdiktion unterstehen. Die menschenrechtliche Jurisdiktion ist also gewisserma-

668 Ibid. Vgl. auch Art. 1 EMRK und Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt.

669 Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 19. Siehe dazu auch unten § 10.

670 Siehe dazu EGMR, *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*, Urteil vom 8. Juli 2004, Beschwerde-Nr. 48787/99, Rn. 311: „The exercise of jurisdiction is a *necessary condition* for a Contracting State to be able to be held responsible for acts or omissions imputable to it which give rise to an allegation of the infringement of rights and freedoms set forth in the Convention.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin). Siehe auch *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Beschwerde-Nr. 55721/07, Rn. 130; *Catan and Others v. Republic of Moldova and Russia*, Urteil vom 19. Oktober 2012, Beschwerde-Nr. 43370/04, 8252/05 und 18454/06, Rn. 103.

671 Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 51.

672 Ibid., 20. Vgl. gemeinsamer Art. 2 und 3 der Genfer Konventionen von 1949; Art. 1 des Zusatzprotokolls I von 1977 und Art. 1 des Zusatzprotokolls II von 1977 der Genfer Konventionen.

ßen ein „all or nothing“-Konzept.⁶⁷³ Wie noch zu zeigen sein wird, können die Kriterien, die den Inhalt der Jurisdiktion eines Staates bestimmen und in der vorliegenden Untersuchung als *Auslösekriterien* bezeichnet werden, grundsätzlich variieren. Fehlt jedoch ein Auslösekriterium gänzlich, entstehen aus dem entsprechenden Menschenrechtsvertrag keine Pflichten für die Staaten.⁶⁷⁴

C. Entwicklungen in der Rechtsprechung internationaler Menschenrechtsgerichte, insbesondere des EGMR und IAGMR

I. Vorrang des territorialbezogenen Ansatzes zur Bestimmung der extraterritorialen Anwendung internationaler Menschenrechtsverträge

1. Die Haltung des EGMR

Der EGMR gilt als einer der aktivsten Menschenrechtsgerichte, der durch seine Rechtsprechung die extraterritoriale Anwendung internationaler Menschenrechte maßgeblich weiterentwickelt hat. Nach der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs ist die auf Art. 1 EMRK gestützte Jurisdiktion territorial, wenn sie innerhalb des Hoheitsgebiets eines Staates ausgeübt wird. Während der EGMR die territoriale Jurisdiktion eines Konventionsstaates vermutet,⁶⁷⁵ geht das Gericht von einer Jurisdiktion außerhalb des Hoheitsgebiets eines Staates aus, wenn ausländische Staatsorgane effektive Kontrolle über ein Gebiet („effective control over an area outside

673 Besson, *The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights*, in *LJIL*, 878.

674 Samantha Besson, *Concurrent Responsibilities under the European Convention on Human Rights. The Concurrence of Human Rights Jurisdictions, Duties, and Responsibilities*, in Anne van Aaken & Iulia Motoc (Hrsg.), *The European Convention on Human Rights and General International Law* (Oxford: Oxford University Press 2018), 155–177, 161.

675 EGMR, *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Beschwerde-Nr. 55721/07, Rn. 131: „A State’s jurisdictional competence under Article 1 is primarily territorial [...]. Jurisdiction is presumed to be exercised normally throughout the State’s territory [...]. Conversely, acts of the Contracting States performed, or producing effects, outside their territories can constitute an exercise of jurisdiction within the meaning of Article 1 only in exceptional cases [...].“

its national territory“)⁶⁷⁶ oder Autorität und Kontrolle über eine Person („state agent authority and control“)⁶⁷⁷ ausüben. Der EGMR definiert damit die Jurisdiktion entweder räumlich oder personenbezogen.⁶⁷⁸

Die Konventionsstaaten befürworten in der Regel eine restriktive Auslegung des Jurisdiktionsbegriffs nach Art. 1 EMRK, insbesondere wenn die menschenrechtliche Verantwortung der Staaten außerhalb ihres Territoriums in Frage steht.⁶⁷⁹ Die Vertragsstaaten argumentieren in diesem Zusammenhang, dass die Jurisdiktion nach Art. 1 EMRK in erster Linie auf die territoriale Verwirklichung der Menschenrechte ausgerichtet sei und die extraterritoriale Anwendung der Konvention die absolute Ausnahme darstellen müsse.⁶⁸⁰ So könne die Bedeutung der Jurisdiktion in Art. 1 EMRK im Unterschied zu den einzelnen Konventionsrechten nicht in gleicher Weise evolutiv interpretiert und die Doktrin des „living instrument“ nicht auf die Auslegung der Jurisdiktion angewendet werden.⁶⁸¹

Dennoch hat der EGMR in zahlreichen Grundsatzentscheidungen den Anwendungsbereich der Konventionsrechte über die Staatsgrenzen hinaus ausgedehnt und dadurch die extraterritoriale Anwendung der EMRK bestätigt. Allerdings ist der Gerichtshof in den letzten Jahren zu Recht wegen seiner extraterritorialen Spruchpraxis kritisiert worden.⁶⁸² Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Rechtsprechung des EGMR zur extraterritorialen Anwendung der EMRK uneinheitlich ist.⁶⁸³ So wird dem Straßburger Ge-

676 Siehe z. B. EGMR, *Loizidou v. Turkey*, Urteil vom 18. Dezember 1996, Beschwerde-Nr. 15318/89, Rn. 52.

677 Siehe z. B. EGMR, *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Beschwerde-Nr. 55721/07, Rn. 133 ff.

678 Siehe zu den beiden Jurisdiktionsmodellen ausführlich Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 118 ff.

679 Karakaş & Bakırcı, *Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*, in von Aaken & Motoc (Hrsg.), 113: „It is well known that the States Parties to the ECHR are in favour of a more restrictive interpretation of the concept of ‘jurisdiction’ under Article 1, even more so when it comes to determining the Contracting States’ responsibilities for alleged human rights violations occurring outside their home territories in the course of their extraterritorial activities.“

680 Ibid. Siehe dazu auch EGMR, *Jaloud v. the Netherlands*, Urteil der Großen Kammer vom 20. November 2014, Beschwerde-Nr. 47708/08, Rn. 121.

681 EGMR, *Jaloud v. the Netherlands*, Urteil der Großen Kammer vom 20. November 2014, Beschwerde-Nr. 47708/08, Rn. 121.

682 Karakaş & Bakırcı, *Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*, in von Aaken & Motoc (Hrsg.), 113.

683 Siehe dazu etwa Großbritannien, *Opinion of the Lords of Appeal for Judgement in the Cause Al-Skeini and Others v. Secretary of State for Defence*, Lord Alan Rodger, 13. Juni 2007, [2007] UKHL 26, Rn. 67 (mit Bezug auf die Rechtsprechung

richtshof vorgeworfen, die in seiner Rechtsprechung entwickelten Konzepte zur extraterritorialen Anwendung der EMRK in zahlreichen Entscheidungen nicht kohärent und teilweise widersprüchlich angewandt zu haben.⁶⁸⁴ In der *Concurring Opinion* zur Entscheidung *Al-Skeini and Others v. United Kingdom (Al-Skeini)* stellte Richter *Bonello* in diesem Sinne fest, dass die Rechtsprechung des EGMR zur extraterritorialen Anwendung der EMRK „a patch-work case-law at best“ sei.⁶⁸⁵

Auch wenn im Rahmen dieser Untersuchung die Rechtsprechung des EGMR zur extraterritorialen Anwendung nicht vertieft werden kann,⁶⁸⁶ sollen im Folgenden zwei wichtige Grundsatzentscheidungen des Gerichtshofs diskutiert werden, die für die vorliegende Forschungsfrage von Interesse sind. Der EGMR hat sich im Jahr 2001 in einem umstrittenen Urteil im Fall *Banković* mit den extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlichen Handelns befasst. Die Entscheidung des EGMR betraf eine Beschwerde von Angehörigen der Opfer aus der ehemaligen Föderalen Republik Jugoslawiens, die bei der Bombardierung Belgrads durch NATO-Mitgliedstaaten

des EGMR zur extraterritorialen Anwendung der EMRK): „The problem which the House has to face, quite squarely, is that the judgments and decisions of the European Court do not speak with one voice. If the differences were merely in emphasis, they could be shrugged off as being of no great significance. In reality, however, some of them appear much more serious and so present considerable difficulties for national courts which have to try to follow the jurisprudence of the European Court.“

684 Milanovic, *Jurisdiction and Responsibility*, in von Aaken & Motoc (Hrsg.), 98; Daniel Mogster, *Towards Universality: Impacting the Enjoyment of the Right to Life and the Extraterritorial Application of the ICCPR*, in *EJIL: Talk!*, 27. November 2018.

685 EGMR, *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Beschwerde-Nr. 55721/07, *Concurring Opinion Judge Bonello*, Rn. 5: „Up until now, the Court has, in matters concerning the extraterritorial jurisdiction of Contracting Parties, spawned a number of “leading” judgments based on a need-to-decide basis, patchwork case-law at best. Inevitably, the doctrines established seem to go too far to some, and not far enough to others. As the Court has, in these cases, always tailored its tenets to sets of specific facts, it is hardly surprising that those tenets then seem to limp when applied to sets of different facts. Principles settled in one judgment may appear more or less justifiable in themselves, but they then betray an awkward fit when measured against principles established in another [...].“

686 Siehe für einen Überblick über die aktuelle Rechtsprechung des EGMR in Bezug auf die extraterritoriale Anwendung der EMRK Karakaş & Bakırcı, *Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*, in von Aaken & Motoc, 112 ff.

getötet worden waren.⁶⁸⁷ Das Straßburger Gericht wies die Beschwerde mit der Begründung ab, dass zwischen den Opfern und den handelnden Konventionsstaaten kein „jurisdictional link“ bestehe.⁶⁸⁸ Nach Ansicht des EGMR unterlagen die Opfer der Bombardierung nicht der Jurisdiktion der beklagten Konventionsstaaten, so dass das Gericht die Beschwerde für unzulässig erklärte.⁶⁸⁹

Die Beschwerdeführer begründeten das Vorliegen der Jurisdiktion nach Art.1 EMRK damit, dass die *Entscheidung* über die Bombardierung im Hoheitsgebiet der beklagten Staaten getroffen worden sei.⁶⁹⁰ Damit beriefen sie sich *de facto* auf den innerstaatlichen Entscheidungsprozess der angefochtenen Maßnahme, nämlich die Entscheidung der Konventionsstaaten, die Bombardierung durchzuführen. Das vom Gerichtshof zur Begründung der Jurisdiktion nach Art.1 EMRK vorausgesetzte Erfordernis der Bodenpräsenz ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium sei daher verfehlt und irreführend.⁶⁹¹

Der EGMR hat demgegenüber in seiner Entscheidung auf die Auswirkungen innerstaatlichen Handelns als jurisdiktionsbegründende Verbindung zwischen den handelnden Staaten und den betroffenen Individuen abgestellt:⁶⁹² „The Court notes that the real connection between the applicants and the respondent States is the impugned act which, wherever decided, was performed, or had effects, outside of the territory of those States (“the extra-territorial act”).“⁶⁹³ Der Gerichtshof betonte jedoch, dass die extraterritoriale Anwendbarkeit der EMRK die physische Präsenz ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium und damit die Ausübung effektiver Kontrolle voraussetze.⁶⁹⁴ Die extraterritorialen Wirkungen der

687 EGMR, *Banković and Others v. Belgium and Others*, Zulässigkeitsentscheidung vom 12. Dezember 2001, Beschwerde-Nr. 52207/99.

688 Ibid., Rn. 82.

689 Ibid. Siehe auch Peters, Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt, in AVR, 11.

690 EGMR, *Banković and Others v. Belgium and Others*, Zulässigkeitsentscheidung vom 12. Dezember 2001 Beschwerde-Nr. 52207/99, Rn. 30.

691 Peters, Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt, in AVR, 11.

692 EGMR, *Banković and Others v. Belgium and Others*, Zulässigkeitsentscheidung vom 12. Dezember 2001, Beschwerde-Nr. 52207/99, Rn. 54. Siehe auch Peters, Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt (2010), 11.

693 EGMR, *Banković and Others v. Belgium and Others*, Zulässigkeitsentscheidung vom 12. Dezember 2001, Beschwerde-Nr. 52207/99, Rn. 54.

694 Ibid., Rn. 71.

innerstaatlichen Bombardierungsentscheidung und die „bloße“ Machtausübung durch die Kontrolle des Luftraums reichten hingegen nicht aus, um Jurisdiktion nach Art. 1 EMRK zu begründen.⁶⁹⁵ Die EMRK beanspruche zudem Geltung im „espace juridique“ und sei daher nur im europäischen Rechtsraum anwendbar.⁶⁹⁶ Der Gerichtshof führte weiter aus, dass die Konventionsrechte nicht aufgeteilt und zugeschnitten („divided and tailored“) werden könnten.⁶⁹⁷ Eine Anpassung der menschenrechtlichen Pflichten an die extraterritorialen Umstände des vorliegenden Falles wurde somit vom EGMR abgelehnt.⁶⁹⁸

In seiner *Al-Skeini*-Entscheidung aus dem Jahr 2011 griff der EGMR einen Teil der Kritik auf, die er zuvor im Anschluss an die Entscheidung in *Banković* erhalten hatte.⁶⁹⁹ Das Gericht entschied, dass die Angehörigen der sechs Beschwerdeführer, die unter verschiedenen Umständen von britischen Truppen im Irak getötet worden waren, der Jurisdiktion Großbritanniens unterlagen.⁷⁰⁰ So habe Großbritannien Autorität und Kontrolle über die Opfer und teilweise Hoheitsgewalt im Irak ausgeübt.⁷⁰¹ Während der EGMR in der *Banković*-Entscheidung eine Anpassung der Konventionsrechte an extraterritoriale Umstände noch abgelehnt hatte, entschied der Straßburger Gerichtshof im Fall *Al-Skeini*, dass die Menschenrechte aus der EMRK aufgeteilt und zugeschnitten werden könnten.⁷⁰² In diesem Zusammenhang betonte der EGMR den „faktischen“ Charakter des jurisdiktionsbegründenden Kriteriums der Kontrolle.⁷⁰³ Dies wurde jedoch dadurch relativiert, dass das Gericht den Ausnahmecharakter der britischen Mission im Irak hervorhob, indem es auf die Ausübung öffentlicher Gewalt verwies

695 Marko Milanovic, *Al-Skeini and Al-Jedda* in Strasbourg, in *European Journal of International Law* 23 (2012), 121–139, 123.

696 EGMR, *Banković and Others v. Belgium and Others*, Zulässigkeitsentscheidung vom 12. Dezember 2001, Beschwerde-Nr. 52207/99, Rn. 80.

697 *Ibid.*, Rn. 75.

698 Jankowska-Gilberg, *Das Al-Skeini-Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – eine Abkehr von Banković?*, in *AVR*, 64.

699 Siehe dazu allgemein z. B. Alexander Orakhelashvili, *Restrictive Interpretation of Human Rights Treaties in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *European Journal of International Law* 14 (2003), 529–568.

700 EGMR, *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Beschwerde-Nr. 55721/07, Rn. 149.

701 *Ibid.*

702 *Ibid.*, Rn. 137.

703 Milanovic, *Jurisdiction and Responsibility*, in von Aaken & Motoc (Hrsg.), 98.

und implizierte, dass Autorität und Kontrolle über ein Individuum allein nicht ausreichen, um Jurisdiktion zu begründen.⁷⁰⁴

Auch wenn es dem EGMR in dieser Hinsicht gelungen ist, die Rechtsprechung in *Banković* teilweise umzustoßen, hat er doch gewisse konzeptionelle Unklarheiten in Bezug auf die extraterritoriale Anwendung der EMRK beibehalten, wie unter anderem die bereits angesprochene Problematik, den Jurisdiktionsbegriff in Art. 1 EMRK auf der Grundlage allgemeinvölkerrechtlicher Jurisdiktionsgrundsätze zu bestimmen.⁷⁰⁵ In Reaktion auf diese Entscheidung argumentierte die britische Regierung, dass die extraterritoriale Anwendung der EMRK auf die besonderen Umstände im Irak beschränkt sei und beispielsweise nicht für extraterritoriale Handlungen Großbritanniens in Afghanistan gelte.⁷⁰⁶

In den Jahren nach der *Al-Skeini*-Entscheidung und im Vergleich zu seiner früheren Spruchpraxis hat der EGMR jedoch bei der Auslegung der Jurisdiktion nach Art. 1 EMRK einen zunehmend weiten und sachbezogenen Ansatz verfolgt.⁷⁰⁷ Der Gerichtshof hat insbesondere das räumliche Jurisdiktionsmodell weit ausgelegt, indem er vom strikten Erfordernis der effektiven Kontrolle über ein bestimmtes Territorium abgewichen ist.⁷⁰⁸ Um extraterritoriale Pflichten aus der EMRK zu begründen, reicht es beispielsweise aus, dass eine lokale Verwaltung durch die militärische oder politische Unterstützung eines ausländischen Staates aufrechterhalten wird, wie dies in der Entscheidung des EGMR in *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* der Fall war.⁷⁰⁹ Die Entscheidung betraf die Verantwortung Russlands für Menschenrechtsverletzungen in der von Moldawien abtrünnigen Region Transnistrien.⁷¹⁰ In dieser Entscheidung stellte der EGMR fest, dass eine *entscheidende Einflussnahme* („decisive influence“) Russlands ausreiche, um Jurisdiktion nach Art. 1 EMRK zu begründen.⁷¹¹ Eine ähnliche Relativierung des Kontrollkriteriums findet sich im Fall *Chiragov*

704 Ibid.

705 Ibid., 99.

706 Siehe dazu Communication from the United Kingdom concerning the Case of Al-Skeini against United Kingdom to the Committee of Ministers, 2. Mai 2012, DH – DD(2012)438, Rn. 4.

707 Milanovic, Jurisdiction and Responsibility, in von Aaken & Motoc (Hrsg.), 99.

708 Altwickler, Transnationalizing Rights, in *EJIL*, 589.

709 EGMR, *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*, Urteil vom 8. Juli 2004, Beschwerde-Nr. 48787/99, Rn. 392.

710 Ibid.

711 Ibid.

and *Others v. Armenia* aus dem Jahr 2015.⁷¹² Auch hier genügte dem EGMR die Ausübung von „decisive influence“ durch einen Konventionsstaat, um Jurisdiktion nach Art. 1 EMRK zu bejahen:

„All of the above reveals that Armenia, from the early days of the Nagorno-Karabakh conflict, has had a *significant and decisive influence* over the [Republic of Nagorno-Karabakh] [...]. [T]he [Republic of Nagorno-Karabakh] and its administration *survive by virtue of the military, political, financial and other support given to it by Armenia* [...].“⁷¹³

In jüngerer Zeit hat der EGMR auch einen extensiveren Ansatz in Bezug auf das personenbezogene Jurisdiktionsmodell der Autorität und Kontrolle über eine Person im Ausland vertreten.⁷¹⁴ In *Hassan v. United Kingdom* stellte das Gericht auf die *faktische* Kontrolle des Staates ab und entschied im Gegensatz zu *Al-Skeini*, dass die Festnahme eines irakischen Bürgers im Irak ausreicht, um Jurisdiktion Großbritanniens zu begründen.⁷¹⁵ Dies zeigt, dass die EMRK nicht nur in Fällen wie im Irak, sondern beispielsweise auch bei der Festnahme ukrainischer Soldaten auf der Krim zur Anwendung kommen könnte.⁷¹⁶ Allerdings verlangt der EGMR im Rahmen des personenbezogenen Jurisdiktionsmodells nach wie vor die physische Anwesenheit ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium, um Jurisdiktion nach Art. 1 EMRK und folglich extraterritoriale Pflichten zu begründen.⁷¹⁷

Daraus folgt, dass der EGMR entgegen seiner bisherigen Rechtsprechung zur extraterritorialen Anwendung der EMRK nunmehr von einem weniger strengen Prüfungsmaßstab des Kontrollkriteriums ausgeht. Das Kriterium der entscheidenden Einflussnahme reicht aus,⁷¹⁸ um betroffene Individuen, die sich außerhalb des Staatsgebiets des handelnden Staates befinden, dem Schutz der EMRK zu unterstellen. Die Straßburger Rechtsprechungspraxis zeigt damit, dass der Gerichtshof in jüngerer Zeit einen *progressiveren* Ansatz zur Bestimmung der Jurisdiktion im Sinne der EMRK verfolgt, auch

712 EGMR, *Chigarov and Others v. Armenia*, Urteil der Großen Kammer vom 16. Juni 2015, Beschwerde-Nr. 13216/05, Rn. 172 ff.

713 *Ibid.*, Rn. 186 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

714 Milanovic, *Jurisdiction and Responsibility*, in von Aaken & Motoc (Hrsg.), 100.

715 EGMR, *Hassan v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 16. September 2014, Beschwerde-Nr. 29750/09, Rn. 75 ff.

716 Milanovic, *Jurisdiction and Responsibility*, in von Aaken & Motoc (Hrsg.), 100.

717 Altwickler, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 589.

718 EGMR, *Ilașcu and Others v. Moldova and Russia*, Urteil vom 8. Juli 2004, Beschwerde-Nr. 48787/99, Rn. 392.

wenn er diesen teilweise widersprüchlich anwendet. Wichtig ist jedoch, dass der EGMR weiterhin einen *territorialbezogenen* Nexus verlangt, der auf einer physischen Präsenz des potenziell extraterritorial verpflichteten Staates auf fremdem Territorium beruht, um extraterritoriale Menschenrechtspflichten aus der EMRK auszulösen.

2. Die Zurückhaltung des EGMR hinsichtlich extraterritorialer Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen

Der EGMR ist bei der Annahme von Jurisdiktion nach Art.1 EMRK im Hinblick auf die extraterritorialen Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen, die zu einer Beeinträchtigung der Konventionsrechte führen können, deutlich zurückhaltender. Ein wichtiges Beispiel hierfür ist die bereits erwähnte *Banković*-Entscheidung des EGMR. Obwohl es in diesem Urteil nicht direkt um die extraterritorialen Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme ging, kann *Banković* durchaus dahingehend interpretiert werden, dass der Straßburger Gerichtshof extraterritoriale Pflichten in Situationen ablehnt, in denen die Rechte des Einzelnen durch die solche Auswirkungen beeinträchtigt werden.⁷¹⁹

Allerdings hat einige Jahre später der EGMR in seiner *Al-Skeini*-Entscheidung – anders als in *Banković* – die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen erwähnt, ohne näher darauf einzugehen, ob solche Auswirkungen extraterritoriale Pflichten aus der EMRK auslösen können:

„The Court has recognised in its case-law that, as an exception to the principle of territoriality, a Contracting State’s jurisdiction under Article 1 may extend to acts of its authorities which *produce effects outside its own territory* [...]“⁷²⁰

In der Entscheidung *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* führte das Straßburger Gerichtshof ferner aus:

„A State’s responsibility may also be engaged on account of acts which have *sufficiently proximate repercussions* on rights guaranteed by the

719 Altwicker, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 590.

720 EGMR, *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Beschwerde-Nr. 55721/07, Rn. 133 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

Convention, even if those repercussions occur outside its jurisdiction. [...].⁷²¹

Diese Entscheidungen des EGMR zeigen, dass der Gerichtshof durchaus die menschenrechtliche Relevanz von Beeinträchtigungen der EMRK-Rechte durch extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen anerkennt. Aus den Ausführungen des Straßburger Gerichtshofs geht jedoch nicht hervor, ob das bisherige Kriterium der effektiven Kontrolle erforderlich ist, um extraterritoriale Pflichten aus der EMRK in Bezug auf grenzüberschreitende Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen auszulösen, oder ob – realistischerweise – andere jurisdiktionsbegründende Kriterien herangezogen werden müssen, um die Betroffenen dem Schutz der Konvention zuzuführen.

II. Entwicklungen in der Spruchpraxis des IAGMR und des UN-Menschenrechtsausschusses

1. Gutachten 23/17 des IAGMR

Anders als der EGMR bezieht sich die neuere Rechtsprechung des IAGMR ausdrücklich auf grenzüberschreitende Beeinträchtigungen, die durch extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen herbeigeführt werden. Von besonderer Relevanz ist in diesem Zusammenhang das *Gutachten 23/17* des IAGMR vom 15. November 2017 zu den umweltrechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten der AMRK, welches der lateinamerikanische Gerichtshof auf Antrag Kolumbiens erstellt hat.⁷²² In seinem Gutachten stellte der IAGMR fest, dass die Verwirklichung der Menschenrechte an gesunde Umweltbedingungen geknüpft ist. Der Gerichtshof entschied, dass Staaten geeignete Maßnahmen ergreifen müssen, um erhebliche Umweltschäden auch außerhalb ihres Territoriums zu verhindern.⁷²³ Dabei leitete

721 EGMR, *Ilașcu and Others v. Moldova and Russia*, Urteil vom 8. Juli 2004, Beschwerde-Nr. 48787/99, Rn. 317 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

722 IAGMR, *Opinión Consultiva OC 23/17* vom 15. November 2017, solicitada por la República de Colombia (medio ambiente y derechos humanos). Siehe hierzu auch Hänni, Menschenrechtsverletzungen infolge Klimawandels, in *EuGRZ*, 1 ff.

723 IAGMR, *Opinión Consultiva OC 23/17* vom 15. November 2017. Siehe dazu auch Maria L. Banda, Inter-American Court of Human Rights' Advisory Opinion on the Environment and Human Rights, in *ASIL Insights* 22 (2018).

der IAGMR das Recht auf eine gesunde Umwelt direkt aus den sozialen Menschenrechten ab.⁷²⁴

Der IAGMR hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass extraterritoriale Pflichten aus der AMRK nicht nur durch grenzüberschreitende Handlungen ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium, sondern auch durch extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen ausgelöst werden könnten.⁷²⁵ Gleichzeitig betonte der Gerichtshof jedoch, dass diese Menschenrechtssituationen nur in Ausnahmefällen Jurisdiktion begründen könnten.⁷²⁶ Extraterritoriale Pflichten würden nicht automatisch, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen ausgelöst.⁷²⁷ Besonders hervorzuheben ist dabei, dass sich der IAGMR nicht auf das Kriterium der effektiven Kontrolle stützt, um extraterritoriale Pflichten zu begründen. Jurisdiktion im Sinne der AMRK erfordere vielmehr einen *Kausalzusammenhang* zwischen einer innerstaatlichen Maßnahme, über die der handelnde Staat innerhalb seines Hoheitsgebiets Kontrolle ausübt, und der extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigung im Ausland.⁷²⁸ Daraus folgt, dass der lateinamerikanische Gerichtshof nicht von einer territorialbezogenen, sondern von einer funktional konzipierten Jurisdiktion ausgeht. Der IAGMR verzichtet folglich darauf, das territoriale Jurisdiktionsmodell der effektiven

724 IAGMR, *Opinión Consultiva OC 23/17* vom 15. November 2017, Rn. 46 ff. Der IAGMR entschied dabei auf der Grundlage von Art. 26 AMRK i.V.m. Art. 11 Abs. 1 des Protokolls von San Salvador vom 17. November 1988, der festhält, dass „[e]veryone shall have the right to live in a healthy environment and to have access to basic public services.“

725 IAGMR, *Opinión Consultiva OC 23/17* vom 15. November 2017, Rn. 72 ff., insbes. Rn. 81: „Este Tribunal advierte que los supuestos en que las conductas extraterritoriales de los Estados constituyen ejercicios de su jurisdicción son excepcionales y, como tal, deben ser interpretados de manera restrictiva. A efectos de analizar la posibilidad de ejercicio extraterritorial de la jurisdicción en el marco del cumplimiento de obligaciones en materia ambiental, resulta necesario analizar las obligaciones derivadas de la Convención Americana a la luz de las obligaciones de los Estados en dicha materia. Además, las posibles bases de jurisdicción que surjan de esta interpretación sistemática deben justificarse en las circunstancias particulares del caso concreto persona está sometida a la “jurisdicción” de un Estado, respecto de una conducta cometida fuera del territorio de dicho Estado (conductas extraterritoriales) o con efectos fuera de dicho de territorio, cuando dicho Estado está ejerciendo autoridad sobre la persona o cuando la persona se encuentre bajo su control efectivo, sea dentro o fuera de su territorio.“ (Fn. durch die Verfasserin weggelassen).

726 Ibid., Rn. 74 ff.

727 Ibid., Rn. 101 ff.

728 Ibid., Rn. 101 f.

Kontrolle heranzuziehen, um extraterritoriale Pflichten aus der AMRK im Zusammenhang mit den extraterritorialen Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen zu begründen.

2. Allgemeine Bemerkung Nr. 36 des UN-Menschenrechtsausschusses

Neuere Entwicklungen zur Frage der Jurisdiktion im Hinblick auf die extraterritorialen Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen finden sich in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36 zum Recht auf Leben nach Art. 6 UN-Zivilpakt von 2019.⁷²⁹ Der UN-Menschenrechtsausschuss verweist in diesem Dokument ausdrücklich auf die Verpflichtung der Staaten, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass ihre innerstaatlichen Handlungen keine extraterritorialen Wirkungen entfalten und dadurch das Recht auf Leben von Personen im Ausland verletzen:

„[States parties] must also take appropriate legislative and other measures to ensure that all activities taking place in whole or in part within their territory and in other places subject to their jurisdiction, but having a *direct and reasonably foreseeable impact* on the right to life of individuals outside their territory, including activities taken by corporate entities based in their territory or subject to their jurisdiction, are consistent with article 6 [...].“⁷³⁰

Auch der UN-Menschenrechtsausschuss geht wie der IAGMR davon aus, dass es zur Begründung der Jurisdiktion nach Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt nicht erforderlich ist, dass ausländische Staatsorgane auf fremdem Territorium effektive Kontrolle ausüben. Der Ausschuss spricht sich vielmehr für einen erweiterten Jurisdiktionsbegriff aus. So reichen *unmittelbare und vorhersehbare* Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme aus, um betroffene Individuen im Ausland der Jurisdiktion des handelnden Staates zu unterwerfen.⁷³¹

729 UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 36 on Article 6, 3. September 2019 (UN Doc. CCPR/C/GC/36).

730 Ibid., Rn. 22 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

731 Weniger restriktive Kriterien finden sich bereits in einer Mitteilung des UN-Menschenrechtsausschusses aus dem Jahr 2009. Siehe *Mohammad Munaf v. Romania*, Mitteilung vom 30. Juli 2009, Nr. 1539/2006 (UN Doc. CCPR/C/96/D/1539/2006), Rn. 14.2: „The Committee recalls its jurisprudence that a State party may be responsible for extra-territorial violations of the Covenant, if it is a link in the causal chain that would make possible violations in another jurisdiction. Thus, the risk

Diese Entwicklungen zeigen, dass die von den Menschenrechtsgerichten und -organen vertretene Auffassung, dass extraterritoriale Pflichten der Ausübung effektiver Kontrolle bedürfen, zunehmend relativiert wird. Dies ist insofern relevant, als die oben dargestellten Entwicklungstrends in Bezug auf die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen eine wichtige Voraussetzung für die Übertragung der Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt darstellen. Im folgenden Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen das Konzept der Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt übertragbar ist und welche Implikationen sich daraus für die extraterritorialen Pflichten des Pakts ableiten lassen.

D. Die Übertragung der menschenrechtlichen Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt

I. Implizite Übernahme des Konzepts der Jurisdiktion durch den UN-Sozialausschuss

Der UN-Sozialausschuss bezieht sich in zahlreichen Allgemeinen Bemerkungen zu den einzelnen Paktrechten auf die Jurisdiktion der Vertragsstaaten, obwohl der UN-Sozialpakt in Art. 2 Abs. 1 keinen Hinweis auf die Jurisdiktion enthält.⁷³² Der Ausschuss stellt beispielsweise im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung fest: „Every State is obliged to ensure for everyone *under its jurisdiction* access to the minimum essential food which is sufficient, nutritionally adequate and safe, to ensure their freedom from hunger.“⁷³³ Ähnliche Formulierungen finden sich auch in den Allgemeinen Bemerkungen zum Recht auf Gesundheit und Wasser, in denen der UN-Sozialausschuss die Erfüllung der menschenrechtlichen Pflichten

of an extra-territorial violation must be a necessary and foreseeable consequence and must be judged on the knowledge the State party had at the time [...].“ In dieser Mitteilung setzt der Ausschuss allerdings nur eine Verbindung („link“) in der Kausalkette voraus, während er in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36 *unmittelbare* Auswirkungen fordert, um extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Zivilpakt auszulösen.

732 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt.

733 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 14 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

ebenfalls an die Jurisdiktion eines Staates knüpft.⁷³⁴ In Bezug auf das Recht auf Arbeit betont der Ausschuss, dass der Arbeitsmarkt für alle Personen, die der Jurisdiktion eines Staates unterstehen, zugänglich sein muss.⁷³⁵

Wie bereits erwähnt, greift der UN-Sozialausschuss in seinen abschließenden Bemerkungen zur Besetzung palästinensischer Gebiete – im Gegensatz zu den Allgemeinen Bemerkungen – ausdrücklich auf das Erfordernis der Ausübung effektiver Kontrolle zurück, um die menschenrechtlichen Pflichten der Vertragsstaaten in diesen Gebieten zu begründen, ohne jedoch auf den Begriff der Jurisdiktion Bezug zu nehmen.⁷³⁶ Eine nähere Analyse der Praxis des UN-Sozialausschusses zeigt, dass dieser im Zusammenhang mit Besetzungssituationen nicht zwischen territorialen und extraterritorialen Pflichten unterscheidet.⁷³⁷ Die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts sind daher im Sonderfall der Besetzung fremden Territoriums an ihre Paktverpflichtungen gebunden, die innerhalb ihres eigenen Staatsgebietes gelten.⁷³⁸

Generell lässt sich aus der Praxis des UN-Sozialausschusses zur Jurisdiktion ableiten, dass der Ausschuss implizit von einer *dogmatischen Schwelle* für die Entstehung extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt ausgeht.⁷³⁹ Der Ausschuss nennt jedoch – abgesehen von der effektiven Kontrolle im Sonderfall der Besetzung – keine Auslösekriterien, welche die Jurisdiktion eines Paktstaates im Einzelfall begründen könnten und aus denen sich extraterritoriale Pflichten ableiten lassen.⁷⁴⁰

734 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 51; General Comment No. 15, Rn. 31.

735 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 18, Rn. 12 (b). Siehe dazu auch Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World*, 310.

736 UN-Sozialausschuss, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Israel*, 26. Juni 2003 (UN Doc. E/C.12/1/Add.90), Rn. 31. Der UN-Sozialausschuss hat das Kriterium der effektiven Kontrolle auch im Zusammenhang mit den Paktverpflichtungen Russlands aus dem UN-Sozialpakt auf der Krim angewandt. Siehe dazu UN-Sozialausschuss, *Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of the Russian Federation*, 16. Oktober 2017 (UN Doc. E/C.12/RUS/CO/6), Rn. 9 f. Siehe zum Ganzen auch oben § 2 unter B. I.

737 Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World*, 309.

738 *Ibid.*

739 Siehe auch oben § 3 unter A. III.

740 Siehe auch Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World*, 309.

II. Jurisdiktion als dehnbare Schlüsselkonzept

Das Konzept der Jurisdiktion steht seit jeher im Mittelpunkt der Diskussionen um die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts.⁷⁴¹ In der Literatur wird gegen die Übertragung dieses Konzepts auf den UN-Sozialpakt unter anderem eingewandt, dass das insbesondere vom EGMR entwickelte Kriterium der effektiven Kontrolle über ein Gebiet oder über Personen im Ausland an den Begriff der Jurisdiktion anknüpfe und daher restriktiv zu verstehen sei.⁷⁴² So sei das Konzept der Jurisdiktion mit der territorialbezogenen Ausübung von Hoheitsgewalt im Ausland gleichzusetzen.⁷⁴³ Zudem hätten die Gerichte das jurisdiktionsbegründende Kriterium der effektiven Kontrolle im Zusammenhang mit bürgerlichen und politischen Rechten und nicht mit sozialen Menschenrechten entwickelt.⁷⁴⁴

Mehrere Gründe sprechen jedoch dafür, das Konzept der Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt zu übertragen, um die räumliche Reichweite der Paktverpflichtungen zu bestimmen. Die oben dargestellten Entwicklungen in der Praxis internationaler Menschenrechtsgerichte und -organe zeigen, dass diese einen zunehmend progressiven Ansatz bei der Auslegung des Jurisdiktionsbegriffs verfolgen und damit eine Ausweitung der menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten über die Ausübung effektiver Kontrolle hinaus zulassen.⁷⁴⁵ Wie bereits erwähnt, hat der EGMR in der Zeit nach seiner *Al-Skeini*-Entscheidung das bisherige Jurisdiktionsmodell schrittweise, wenn auch uneinheitlich, gelockert und entschieden, dass nicht mehr nur ein streng territorialbezogenes Kontrollverhältnis zwischen dem extraterritorial handelnden Staat und den Betroffenen im Ausland erforderlich ist, sondern auch ein „*decisive influence*“-Standard ausreicht, um Jurisdiktion zu begründen.⁷⁴⁶

Der IAGMR ist in seinem Gutachten 23/17 sogar noch einen Schritt weiter gegangen und hat entschieden, dass eine menschenrechtliche Verantwortung der Vertragsstaaten der AMRK auch dann entsteht, wenn aus-

741 Vandenhole, Extraterritorial Human Rights Obligations, in *JEDH*, 819. Vandenhole stellt fest, dass die Frage der Jurisdiktion im Zusammenhang mit dem UN-Sozialpakt „the elephant in the room“ sei. Siehe auch Den Heijer & Lawson, Extraterritorial Human Rights and the Concept of ‘Jurisdiction’, in Langford et al. (Hrsg.), 154.

742 Vandenhole, Extraterritorial Human Rights Obligations, in *JEDH*, 819.

743 Ibid.

744 Ibid.

745 Wagner, Menschenrechte in der Entwicklungspolitik, 100.

746 Siehe dazu bereits oben in diesem Kapitel unter C. I. 1.

ländische Staatsorgane *nicht* auf fremdem Territorium präsent sind.⁷⁴⁷ So hat der lateinamerikanische Gerichtshof bestätigt, dass grenzüberschreitende Menschenrechtsbeeinträchtigungen, die durch extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen herbeigeführt werden, Jurisdiktion begründen und damit extraterritoriale Pflichten auslösen können. Der IAGMR wendet dabei bemerkenswerterweise ein für den Menschenrechtsbereich neuartiges Modell zur Begründung der Jurisdiktion an. Zwischen der fraglichen innerstaatlichen Handlung mit grenzüberschreitender Wirkung und der extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigung muss, wie dargelegt, ein *Kausalzusammenhang* bestehen, damit die im Ausland betroffenen Individuen der Jurisdiktion des handelnden Staates unterliegen.⁷⁴⁸ Der UN-Menschenrechtsausschuss hat dieses Erfordernis des Kausalzusammenhangs in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 36 weiter präzisiert, indem er die Voraussetzungen der *Unmittelbarkeit* und *Vorhersehbarkeit* der menschenrechtsbeeinträchtigenden Auswirkungen als entscheidende Kriterien für die Begründung der Jurisdiktion und damit extraterritoriale Pflichten anerkannt hat.⁷⁴⁹

Im Ergebnis weiten die internationalen Menschenrechtsgerichte und -organe den extraterritorialen Anwendungsbereich der jeweiligen Menschenrechtsverträge aus und zeigen damit, dass der Jurisdiktionsbegriff nicht mit dem Kriterium der effektiven Kontrolle gleichzusetzen ist, sondern ein flexibles Schlüsselkonzept darstellt, um die räumliche Reichweite von Staatenpflichten festzulegen. Die menschenrechtliche Jurisdiktion bestimmt die *dogmatische Schwelle* zur Auslösung extraterritorialer Pflichten und in diesem Sinne die extraterritoriale Anwendbarkeit der Menschenrechtsverträge.⁷⁵⁰ Die Ausgestaltung der jurisdiktionsbegründenden Auslösekriterien zur Bestimmung dieser dogmatischen Schwelle hängt wesentlich von der Beziehung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum, von der Art des extraterritorialen staatlichen Handelns sowie von den beeinträchtigten Menschenrechten ab. Entscheidend ist dabei, wie gesehen, dass die menschenrechtliche Jurisdiktion nicht auf ein bestimmtes Auslösekriterium beschränkt ist, sondern auch territorial losgelöste Auslösekriteri-

747 Siehe dazu oben in diesem Kapitel unter C. II. 1.

748 IAGMR, *Opinión Consultiva OC 23/17* vom 15. November 2017, Rn. 74 ff.

749 UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 36, Rn. 22. Vgl. auch UN-Menschenrechtsausschuss, *Mohammad Munaf v. Romania*, Mitteilung vom 30. Juli 2009, Nr. 1539/2006 (UN Doc. CCPR/C/96/D/1539/2006), Rn. 14.2.

750 Siehe dazu auch Askin, *Economic and Social Rights, Extraterritorial Application*, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 19.

en zulässt. Dies ist für die Übertragung des Konzepts der Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt insofern von zentraler Bedeutung, als extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte, wie gezeigt, häufig nicht nur auf staatlichen Handlungen beruhen, die durch die Ausübung effektiver Kontrolle ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium verursacht werden.

Die Übertragung des Konzepts der Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt vermeidet zudem die Schaffung einer neuen Rechtskategorie für eine Problematik, welche die extraterritoriale Anwendung aller internationalen Menschenrechtsverträge betrifft. Dadurch wird eine terminologische und konzeptionelle Harmonisierung von Rechtsfragen zur räumlichen Reichweite menschenrechtlicher Verpflichtungen geschaffen, die auch bei der Lösung von Jurisdiktionsfragen im Zusammenhang mit neuen Formen extraterritorialer Menschenrechtsbeeinträchtigungen, etwa im Cyberspace oder beim Klimawandel, hilfreich sein könnte.

Die Untersuchung zeigt somit, dass das Konzept der Jurisdiktion im Sinne einer dogmatischen Schwelle, ab der extraterritoriale Pflichten entstehen können, auf den UN-Sozialpakt übertragbar ist. Daraus folgt die Frage, welche konkreten *Auslösekriterien* Jurisdiktion begründen, so dass im konkreten Fall extraterritoriale Pflichten aus dem Pakt entstehen können.

III. Erfordernis eines funktionalen Verständnisses von Jurisdiktion

Die entscheidende Frage ist, wie Jurisdiktion zu definieren ist, um extraterritoriale Menschenrechtspflichten aus dem UN-Sozialpakt auszulösen. Im Kern geht es darum, die Vertragsstaaten unabhängig vom Ort der Menschenrechtsbeeinträchtigung an soziale Menschenrechte zu binden.⁷⁵¹ Die jurisdiktionsbegründenden Auslösekriterien richten sich in diesem Zusammenhang nach der Art der Nähebeziehung zwischen dem handelnden Staat und der im Ausland betroffenen Person.⁷⁵² Wie bereits ausgeführt, ist hierfür nicht ein territorialbezogenes, sondern ein *funktionales* Jurisdiktionsverständnis als Grundlage für die Auslösekriterien erforderlich, um die Betroffenen, die durch grenzüberschreitende Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen in ihren Rechten beeinträchtigt werden, dem Schutz

751 UN-Menschenrechtsausschuss, *Delia Salides de Lopez v. Uruguay*, Mitteilung vom 29. Juli 1981, Nr. 52/1979 (UN Doc. CCPR/C/13/D/52/1979), Rn. 12.2.

752 Ibid.

des UN-Sozialpakts zuzuführen.⁷⁵³ Ein funktionales Jurisdiktionsverständnis knüpft dabei an die Art der extraterritorialen Handlung an.⁷⁵⁴ In diesem Sinne hat Richter *Bonello* in seiner *Concurring Opinion* zur *Al-Skeini*-Entscheidung des EGMR den *universellen* Charakter des funktionalen Jurisdiktionsverständnisses festgestellt:

„Universal“ hardly suggests an observance parcelled off by territory on the checkerboard of geography. [...] States ensure the observance of human rights in five primordial ways: firstly, by not violating (through their agents) human rights; secondly, by having in place systems which prevent breaches of human rights; thirdly, by investigating complaints of human rights abuses; fourthly, by scourging those of their agents who infringe human rights; and, finally, by compensating the victims of breaches of human rights. These constitute the basic minimum *functions* assumed by every State by virtue of its having contracted into the Convention.“⁷⁵⁵

Auf der Grundlage eines funktionalen Jurisdiktionsverständnisses ist davon auszugehen, dass Jurisdiktion dann vorliegt, wenn Staaten in der Lage sind, ihre menschenrechtlichen Pflichten zu erfüllen.⁷⁵⁶ Jurisdiktion ist demnach nicht territorialbezogen, sondern funktional zu definieren und ergibt sich zunächst – als erstes Auslösekriterium – aus der Fähigkeit („capability“) des Staates, seinen Verpflichtungen nachzukommen.⁷⁵⁷

IV. Mindestanforderung: Verbindung zwischen handelndem Staat und betroffenem Individuum im Ausland

Abgesehen von der Fähigkeit eines Staates, seine menschenrechtlichen Verpflichtungen auch tatsächlich wahrnehmen zu können, setzt die Auslösung einer extraterritorialen Pflicht aus dem UN-Sozialpakt zudem, wie bereits

753 Shany, *Taking Universality Seriously*, in *LEHR*, 67. Siehe dazu auch oben § 2 unter A. III.

754 Shany, *Taking Universality Seriously*, in *LEHR*, 67.

755 EGMR, *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 7. Juli 2011, Beschwerde-Nr. 55721/07, *Concurring Opinion* Judge Bonello, Rn. 9 f.

756 *Ibid.*, Rn. II.

757 *Ibid.*, Rn. 12 f. Siehe zum Auslösekriterium der Kapazität ausführlich unten § 5 unter C. III.

erwähnt, grundsätzlich eine besondere Verbindung oder Nähebeziehung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland voraus.⁷⁵⁸ Mit diesem einschränkenden Erfordernis soll einer uferlosen Ausdehnung extraterritorialer Menschenrechtspflichten entgegen gewirkt werden. In diesem Sinne hat der UN-Menschenrechtsausschuss im Fall *Delia Salides de Lopez v. Uruguay* Folgendes festgestellt: „[...] the notion of jurisdiction refers to the *relationship between the individual and the state in connection with a violation of human rights*, wherever it occurred, so that acts of states that take place or produce *effects outside the national territory* may be deemed to fall under the jurisdiction of the state concerned.“⁷⁵⁹ Auch die Maastrichter ETO-Prinzipien sehen vor, dass sich die Jurisdiktion nach der Verbindung zwischen dem potenziell extraterritorial verpflichteten Staat und dem betroffenen Individuum bestimmt.⁷⁶⁰

Im nächsten Kapitel soll gezeigt werden, dass diese Verbindung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland sowohl *faktischer* als auch *normativer* Natur sein kann, um in einer konkreten Situation extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.

E. Fazit

Die Untersuchung hat bisher gezeigt, dass die menschenrechtliche Jurisdiktion, die im Menschenrechtsbereich als dogmatische Schwelle für die Bestimmung der räumlichen Reichweite der Verpflichtungen dient, auf den UN-Sozialpakt übertragbar ist. Während der EGMR in seiner Rechtsprechung teilweise von einem strengen Prüfungsmaßstab der effektiven Kontrolle abrückt und das jurisdiktionsbegründende Auslösekriterium der entscheidenden Einflussnahme als ausreichend ansieht, aber weiterhin einen territorialbezogenen Nexus zwischen handelndem Staat und betroffenem Individuum verlangt, verfolgen der IAGMR und der UN-Menschenrechtsausschuss einen progressiveren Ansatz zur Begründung von Jurisdiktion. Die Entwicklungen in der Rechtsprechung des IAGMR und die Praxis des UN-Menschenrechtsausschusses belegen, dass die Jurisdiktion eines Staates

758 Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, in *MPIL Research Paper Series*, 17; Shany, Taking Universality Seriously, in *LEHR*, 68; Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 56.

759 UN-Menschenrechtsausschuss, *Delia Salides de Lopez v. Uruguay*, Mitteilung vom 29. Juli 1981, Nr. 52/1979 (UN Doc. CCPR/C/13/D/52/1979), Rn. 12.2 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

760 Maastrichter ETO-Prinzipien, Kommentar zu Prinzip 9, 1106.

auch dann vorliegen kann, wenn dieser keine effektive Kontrolle über ein fremdes Territorium oder die dort lebenden Individuen ausübt. Dies bestätigt die Anpassungsfähigkeit der Jurisdiktion als räumliches Schwellenkonzept an unterschiedliche extraterritoriale Handlungen von Staaten, die sich nicht allein auf die Ausübung effektiver Kontrolle beschränken. Vielmehr können auch andere, nicht territorial gebundene Kriterien extraterritoriale Pflichten auslösen, beispielsweise im Hinblick auf die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen.

Um extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auszulösen, bedarf es also eines funktionalen Jurisdiktionsverständnisses, das gerade nicht territorial ausgerichtet ist, sondern auf die Fähigkeit eines Staates abstellt, seine Menschenrechtspflichten aus dem UN-Sozialpakt zu erfüllen. Darüber hinaus muss eine besondere Verbindung beziehungsweise Nähebeziehung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland vorliegen, um in einer konkreten Situation eine extraterritoriale Pflicht auszulösen. Diese Verbindung kann faktischer oder normativer Natur sein, wie im Folgenden noch zu zeigen sein wird.

§ 5: Konstruktion alternativer Jurisdiktionsmodelle für den UN-Sozialpakt

A. Problemstellung

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen und der Tatsache, dass das geltende Kriterium der effektiven Kontrolle bei grenzüberschreitenden Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen kaum extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auslösen wird, werden in diesem Kapitel neue Jurisdiktionsmodelle für den Pakt entwickelt. In der völkerrechtlichen Diskussion zur Bestimmung der Jurisdiktion und in diesem Zusammenhang der notwendigen Verbindung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland haben sich grundsätzlich zwei Ansätze herausgebildet.⁷⁶¹ Der erste Ansatz, der vor allem auch von internationalen Menschenrechtsgremien vertreten wird, geht von einer *faktischen* Verbindung zwischen dem handelnden Staat und dem Individuum im Ausland aus,⁷⁶² während der zweite Ansatz auf eine *normative* Verbindung abstellt,⁷⁶³ insbesondere auf die Ausübung politischer Autorität eines Staates über die Betroffenen im Ausland.⁷⁶⁴

Während der faktische und der normative Ansatz die Art der Verbindung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland bestimmen, bleibt unklar, welche konkreten Auslösekriterien auf der Grundlage beider Ansätze Jurisdiktion begründen und damit extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auslösen können. Wie noch näher zu zeigen sein wird, entwickelt die vorliegende Untersuchung alternativ zum bestehenden Kriterium der effektiven Kontrolle drei Auslösekriterien, die auf extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt angewendet wer-

761 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 17.

762 *Ibid.*

763 *Ibid.*

764 Besson, *The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights depend on Jurisdiction and what Jurisdiction amounts to*, in *LJIL*, 857 ff.

den können: Die Auslösekriterien der *Kontrolle*, *Einflussnahme* und *Kapazität*.⁷⁶⁵

Im Folgenden werden zunächst die faktischen und normativen Ansätze zur Bestimmung der Jurisdiktion näher beleuchtet (B.). Anschließend werden alternative Auslösekriterien für extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt entwickelt (C.). Schließlich wird die Pflichtenverteilung zwischen Territorialstaat und einem oder mehreren potenziell extraterritorial verpflichteten Staaten erörtert (D.). Im dritten Teil der Untersuchung werden die in diesem Kapitel entwickelten Auslösekriterien auf die einzelnen Verpflichtungsdimensionen angewendet und weiterentwickelt.⁷⁶⁶

B. Faktische und normative Ansätze zur Bestimmung von Jurisdiktion im Kontext des UN-Sozialpakts

I. „Faktische“ Verbindung zwischen Staat und Individuum im Ausland

Der in der Literatur vertretene faktische Ansatz zur Bestimmung der Jurisdiktion eines Staates setzt eine faktische Verbindung zwischen dem handelnden Staat und dem Individuum im Ausland voraus, um extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.⁷⁶⁷ Dies ist anzunehmen, wenn ein staatliches Handeln oder Unterlassen *faktisch* dazu führt, dass eine Person im Ausland in ihren Rechten aus dem Pakt beeinträchtigt wird.⁷⁶⁸ Insofern liegt der Fokus auf der Ausübung staatlicher Macht und deren Auswirkungen auf Individuen im Ausland.⁷⁶⁹

Die internationalen Menschenrechtsgerichte und -organe gehen von einem faktischen Jurisdiktionsverständnis aus, indem sie für die Begrün-

765 Siehe dazu auch Askin, *Economic and Social Rights, Extraterritorial Application*, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 29.

766 Siehe dazu unten § 6–9.

767 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 17. Siehe auch Martin Scheinin, *Just Another Word? Jurisdiction in the Roadmaps of State Responsibility and Human Rights*, in Malcolm Langford et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 212–230, 212.

768 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 17.

769 Langford et al., *Introduction*, in Langford et al. (Hrsg.), 25; Vandenhole, *Extraterritorial Human Rights Obligations*, in *LEHR*, 820.

dung extraterritorialer Menschenrechtspflichten die Ausübung faktischer Kontrolle verlangen.⁷⁷⁰ So greift der EGMR bei der Begründung extraterritorialer Pflichten aus der EMRK auf ein faktisches Jurisdiktionsverständnis zurück, das sich am Kriterium der effektiven Kontrolle orientiert.⁷⁷¹ Auch im Bereich sozialer Menschenrechte stellen die Maastrichter ETO-Prinzipien in erster Linie auf eine faktische Verbindung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland ab, die sie nach folgenden Kriterien definieren:

„A State has obligations to respect, protect and fulfil economic, social and cultural rights in any of the following:

- a) situations over which it exercises *authority or effective control*, whether or not such control is exercised in accordance with international law;
- b) situations over which State acts or omissions bring about *foreseeable effects* on the enjoyment of economic, social and cultural rights, whether within or outside its territory;
- c) situations in which the State, acting separately or jointly, whether through its executive, legislative or judicial branches, is in a position to exercise *decisive influence* or to take measures to realize economic, social, and cultural rights extraterritorially, in accordance with international law.”⁷⁷²

Die Maastrichter ETO-Prinzipien scheinen in diesem Zusammenhang dem faktischen Jurisdiktionsverständnis eine weitreichende Bedeutung beizumessen.⁷⁷³ Übertragen auf den UN-Sozialpakt bedeutet dies, dass extraterritoriale Pflichten nicht nur auf der Grundlage effektiver Kontrolle entstehen würden, sondern auch in Situationen, in denen grenzüberschreitende Auswirkungen staatlichen Handelns oder Unterlassens *vorhersehbar* sind.⁷⁷⁴ Darüber hinaus könnten die Paktstaaten auch grenzüberschreitend verpflichtet werden, wenn sie in der Lage sind, entscheidenden *Einfluss* auf die Verwirklichung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt auszuüben.⁷⁷⁵ Die

770 Siehe auch Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 17.

771 *Ibid.*

772 Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 9 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

773 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 17.

774 Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 9.

775 *Ibid.* Siehe auch Vandenhole, *Extraterritorial Human Rights Obligations*, in *LEHR*, 820.

Maastrichter ETO-Prinzipien enthalten jedoch keine Anhaltspunkte für das erforderliche Ausmaß und die Intensität der faktischen Auslösekriterien der „Vorhersehbarkeit“ extraterritorialer Auswirkungen und der „entscheidenden Einflussnahme“ des handelnden Staates.⁷⁷⁶

II. „Normative“ Verbindung zwischen Staat und Individuum im Ausland

Andere Autoren stehen einem faktischen Jurisdiktionsverständnis kritisch gegenüber und befürworten einen normativen Ansatz zur Bestimmung der Jurisdiktion.⁷⁷⁷ Dieser Ansatz verlangt, dass neben einer faktischen Verbindung zur Beeinträchtigung der Rechte von Individuen im Ausland zusätzlich eine *normative* Beziehung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum bestehen muss, damit extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt entstehen können.⁷⁷⁸ Eine solche normative Beziehung kann sich beispielsweise aus einem *politischen Autoritätsverhältnis* zwischen einem Staat und den betroffenen Personen im Ausland ergeben.⁷⁷⁹

Einige Autoren verweisen auf alternative normative Ansätze, die sich aus der Idee der globalen Gerechtigkeit ableiten lassen. Sie argumentieren, dass extraterritoriale Pflichten insbesondere aus der *historischen Verantwortung* ehemaliger Kolonialmächte des globalen Nordens gegenüber den Menschen in den ehemaligen Kolonien des globalen Südens sowie aus der Verantwortung für die Schaffung wirtschaftlicher Interdependenzen

776 Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, in *MPIL Research Paper Series*, 17.

777 Ibid.

778 Ibid.

779 Ibid.; Besson, The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights depend on Jurisdiction and what Jurisdiction amounts to, in *LJIL*, 857 ff., insbes. 865: „Qua de facto authority, jurisdiction consists in effective, overall and normative power or control (whether it is prescriptive, executive, or adjudicative). It amounts to more than the mere exercise of coercion or power as a result: it also includes a normative dimension by reference to the imposition of reasons for action on its subjects and the corresponding appeal for compliance (e.g., through giving instructions).“ (Fn. von der Verfasserin weggelassen). Siehe auch Aravind Ganesh, The European Union’s Human Rights Obligations towards Distant Strangers, in *Michigan Journal of International Law* 37 (2016), 475–538; Nehal Bhuta, The Frontiers of Extraterritoriality: Human Rights as Global Law, in Nehal Bhuta (Hrsg.), *The Frontiers of Human Rights: Extraterritoriality and its Challenges* (Oxford: Oxford University Press 2016), 1–19.

zwischen wohlhabenden Staaten einerseits und Entwicklungsländern andererseits entstehen können.⁷⁸⁰

III. Bewertung

Ein engeres normatives Jurisdiktionsverständnis im Sinne einer politischen Autoritätsbeziehung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland könnte die Gefahr einer „Einmischung“ in die inneren Angelegenheiten eines Staates durch den potenziell extraterritorial verpflichteten Staat verringern. Im Hinblick auf den UN-Sozialpakt ist jedoch das weiter gefasste faktische Jurisdiktionsverständnis vorzuziehen, da die extraterritorialen Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen in den meisten Fällen durch faktisches Handeln oder Unterlassen von Staaten und weniger durch politische Beziehungen hervorgerufen werden.⁷⁸¹ Ein normativer Ansatz würde zudem die Opfer extraterritorialer Menschenrechtsbeeinträchtigungen, die durch die faktische „unpolitische“ Machtausübung eines Staates herbeigeführt werden, aus dem Schutzbereich des UN-Sozialpakts ausschließen.⁷⁸² Auch nichtstaatliche Akteure und internationale Institutionen wären als (potenzielle) Verpflichtete auf der Grundlage eines normativen Jurisdiktionsverständnisses automatisch aus dem Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts ausgeschlossen.⁷⁸³

Der IGH stützt sich in seinem Genozidurteil hinsichtlich einer extraterritorialen Verhinderungspflicht ebenfalls auf ein faktisches Jurisdiktionsverständnis und nennt wichtige Kriterien, die eine solche Pflicht auslösen können:

„Various parameters operate when assessing whether a State has duly discharged the obligation concerned. The first, which varies greatly from one State to another, is clearly the *capacity to influence* effectively the action of persons likely to commit, or already committing, genocide. This capacity itself depends, among other things, on the *geographical*

780 Margot E. Salomon, *Is There a Legal Duty to Address World Poverty?*, in *RSCAS Policy Papers* 2012/03, 1–7, 6; Goldmann, *Human Rights and Sovereign Debt Workouts*, in Bohoslavsky & Černič (Hrsg.), 97. Siehe dazu auch unten § 9 unter D.

781 So auch Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 18.

782 *Ibid.*

783 *Ibid.*

*distance of the State concerned from the scene of the events, and on the strength of the political links, as well as links of all other kinds, between the authorities of that State and the main actors in the events. The State's capacity to influence must also be assessed by legal criteria, since it is clear that every State may only act within the limits permitted by international law; seen thus, a State's capacity to influence may vary depending on its particular legal position vis-à-vis the situations and persons facing the danger, or the reality, of genocide.[...].*⁷⁸⁴

Auch der UN-Sozialausschuss befürwortet im Zusammenhang mit der Kooperationspflicht einen faktischen Ansatz der Jurisdiktion und betont, dass die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts zur Kooperation verpflichtet sind, wenn sie faktisch in der Lage sind, anderen Staaten zu helfen.⁷⁸⁵

Im Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt entstehen, wenn eine faktische Verbindung zwischen dem Handeln oder Unterlassen eines Staates und dem betroffenen Individuum im Ausland besteht.⁷⁸⁶ Damit stellt sich die Frage nach der *Intensität* dieser faktischen Verbindung, die vorliegen muss, um eine extraterritoriale Pflicht auszulösen.⁷⁸⁷ Es kommen dabei drei Auslösekriterien in Betracht, nämlich Kontrolle, Einflussnahme und Kapazität, die diese Verbindung definieren und als Auslösekriterien dienen können, um Jurisdiktion aus dem UN-Sozialpakt zu begründen. Im Folgenden sollen diese jurisdiktionsbegründenden Auslösekriterien für den UN-Sozialpakt erörtert und im dritten Teil der Untersuchung im Kontext der einzelnen Verpflichtungsdimensionen konkretisiert werden.

784 IGH, *Case concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Urteil vom 26. Februar 2007, ICJ Reports 2007, p. 43, Rn. 430 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

785 Der UN-Sozialausschuss spricht in diesem Zusammenhang von „in a position to assist“. Siehe dazu UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 14; General Comment No. 12, Rn. 35; General Comment No. 14, Rn. 45.

786 So auch Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 18.

787 *Ibid.* Siehe auch Cedric Ryngaert, *Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test*, in Malcolm Langford et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 192–211, 199 f.

C. Alternative Auslösekriterien: Kontrolle, Einflussnahme und Kapazität

I. Kontrolle

Um eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen, sind jurisdiktionsbegründende Auslösekriterien erforderlich, welche die *faktische* Verbindung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland konkretisieren. Bei den vorgeschlagenen Kriterien handelt es sich um modifizierte und teilweise neue Auslösekriterien, die auf die Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen angewendet werden können.

Das erste Auslösekriterium, das eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt auslösen könnte, knüpft an den Standard der effektiven *Kontrolle* an, der vom EGMR im Hinblick auf die extraterritoriale Anwendung der EMRK entwickelt wurde.⁷⁸⁸ Kontrolle wird in diesem Zusammenhang allerdings nicht als territorialbezogene Kontrolle über ein fremdes Territorium oder eine Person im Ausland verstanden. Sie setzt auch keine physische Präsenz ausländischer Staatsorgane auf fremdem Staatsgebiet voraus. Vielmehr handelt es sich um einen Standard der Kontrolle, der in den *innerstaatlichen* Raum eines Staates vorverlagert ist.

Im Zusammenhang mit extraterritorialen Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte könnte dieses Kriterium demnach eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt auslösen, wenn ein Paktstaat im *innerstaatlichen Entscheidungsprozess* Kontrolle über die grenzüberschreitenden Auswirkungen einer geplanten Maßnahme ausübt (zum Beispiel über die negativen Auswirkungen von Agrarsubventionen). Dieses Kriterium ist, wie noch zu zeigen sein wird, besonders wichtig, um eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.⁷⁸⁹

II. Einflussnahme

Das zweite jurisdiktionsbegründende Auslösekriterium, das eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt auslösen könnte, ist die *Einflussnahme*. Dieses Kriterium stellt im Unterschied zum Standard der Kontrolle

788 Siehe ausführlich oben § 4 unter C. I. 1.

789 Siehe zu diesem Auslösekriterium und seinen Voraussetzungen ausführlich unten § 6 unter C.

ein flexibleres Auslösekriterium dar. Grundlage hierfür ist die EGMR-Entscheidung *Ilașcu and Others v. Moldova and Russia*, in der das Straßburger Gericht festgestellt hat, dass eine entscheidende Einflussnahme („decisive influence“) eines Staates ausreicht, um Jurisdiktion aus Art. 1 EMRK zu begründen und damit extraterritoriale Pflichten aus der EMRK auszulösen.⁷⁹⁰

Das Auslösekriterium der Einflussnahme kommt insbesondere dann zur Anwendung, wenn nicht der Staat selbst, sondern *nichtstaatliche Akteure*, zum Beispiel transnationale Unternehmen, extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte herbeiführen. In diesen Fällen ist eine Flexibilisierung des Kontrollkriteriums erforderlich, um die in ihren Paktrechten betroffenen Personen im Ausland dem Schutz des UN-Sozialpakts zuzuführen. Das Kriterium der Einflussnahme könnte eine extraterritoriale Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt auslösen.⁷⁹¹

III. Kapazität

Das dritte Auslösekriterium ist die *Kapazität*. Damit im konkreten Fall eine extraterritoriale Pflicht überhaupt entstehen kann, müssen die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts, wie bereits erwähnt, in der Lage sein, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen im Ausland zu erfüllen.⁷⁹² Das Auslösekriterium der Kapazität stellt demnach ein *Chapeau-Kriterium* (im Unterschied zu den Kriterien der Kontrolle und Einflussnahme) dar, das *kumulativ* zu allen jurisdiktionsbegründenden Auslösekriterien vorliegen muss. Dies bedeutet, dass die Staaten sowohl bei der Ausübung von Kontrolle als auch von Einflussnahme stets in der Lage sein müssen, ihre menschenrechtlichen Pflichten aus dem Pakt auch tatsächlich wahrzunehmen, damit eine extraterritoriale Pflicht entstehen kann.⁷⁹³

Der Begriff der Kapazität bezieht sich auf alle verfügbaren Ressourcen, wie zum Beispiel finanzielle oder technologische Mittel, die ein Staat im Ausland einsetzen könnte, um die Paktrechte zu verwirklichen.⁷⁹⁴ Im Un-

790 EGMR, *Ilașcu and Others v. Moldova and Russia*, Urteil vom 8. Juli 2004, Beschwerde-Nr. 48787/99, Rn. 392. Siehe dazu auch oben § 4 unter C.

791 Siehe dazu ausführlich unten § 7 unter E.

792 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 17. Siehe auch UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 14.

793 Siehe auch Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, der auf die verfügbaren Ressourcen der Staaten verweist.

794 Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren*, 18.

terschied zu den Auslösekriterien der Kontrolle oder Einflussnahme beruht sie jedoch nicht unmittelbar auf einer faktischen Verbindung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland. Das Kriterium der Kapazität könnte vor allem im Zusammenhang mit positiven extraterritorialen Pflichten zur Anwendung gelangen, etwa um eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen. Inwieweit die Kapazität im Sinne einer tatsächlichen Handlungsmöglichkeit eines Staates aufgrund vorhandener Ressourcen allein ausreicht, um eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen, ist allerdings fraglich und wird im Zusammenhang mit der extraterritorialen Gewährleistungspflicht zu erörtern sein.⁷⁹⁵

D. Die Pflichtenverteilung zwischen Territorialstaat und extraterritorial verpflichtetem Staat

Bei extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigungen stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis die menschenrechtlichen Pflichten des Territorialstaates zu den extraterritorialen Pflichten eines oder mehrerer Staaten stehen.⁷⁹⁶ Die primäre Verantwortung für die Verwirklichung der Paktrechte gegenüber der eigenen Bevölkerung liegt, wie bereits erwähnt, beim Territorialstaat.⁷⁹⁷ Aus dem Grundsatz der primären Verantwortung leitet sich das *Subsidiaritätsprinzip* ab, das für die Pflichtenverteilung zwischen dem Territorialstaat und dem potenziell extraterritorial verpflichteten Staat maßgeblich ist.⁷⁹⁸ Ist der Territorialstaat nicht in der Lage oder nicht willens, seine Pflichten aus dem UN-Sozialpakt gegenüber der eigenen Bevölkerung zu erfüllen, etwa im Falle einer humanitären Katastrophe, so gehen seine Pflichten auf fremde Staaten über, soweit die betroffenen Individuen der Jurisdiktion dieser Staaten unterstehen. Die extraterritorialen Menschenrechtspflichten sind daher *subsidiär* zu den Verpflichtungen des Territorialstaates.⁷⁹⁹

795 Siehe dazu unten § 9 unter C.

796 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 18 f.

797 Siehe dazu auch oben § 1 unter C.

798 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 18.

799 Vandenhole & Benedek, *Extraterritorial Human Rights Obligations and the North-South Divide*, in Langford et al. (Hrsg.), 335 ff.

Einige Autoren gehen jedoch davon aus, dass extraterritoriale Pflichten auch *komplementär* zu den menschenrechtlichen Pflichten des Territorialstaates entstehen können.⁸⁰⁰ Dies gelte insbesondere für extraterritoriale Achtungs- und Schutzpflichten, nicht aber für extraterritoriale Gewährleistungspflichten.⁸⁰¹ Richtigerweise sollten Staaten, die durch *eigenes* Handeln oder Unterlassen extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen verursacht haben, komplementär zur Verantwortung gezogen werden, wenn im konkreten Fall (aufgrund der oben genannten Auslösekriterien) eine extraterritoriale Pflicht entsteht. Andernfalls könnten sich extraterritorial agierende Staaten ihren Menschenrechtspflichten entziehen und ihre Verantwortung auf den Territorialstaat abwälzen.

E. Fazit

Sowohl faktische als auch normative Ansätze zur Bestimmung der Jurisdiktion aus dem UN-Sozialpakt können extraterritoriale Pflichten auslösen. Im Bereich sozialer Menschenrechte, in dem die Beeinträchtigungen dieser Rechte vor allem durch faktisches staatliches Handeln verursacht werden, führt das faktische Jurisdiktionsverständnis zu einer effektiveren Lösung als das normative Verständnis. Ein normativer Ansatz zur Bestimmung der Jurisdiktion würde extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen zwangsläufig aus dem Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts ausschließen, wenn keine entsprechende politische Verbindung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland besteht. Konkrete Auslösekriterien, welche die faktische Verbindung zwischen Staat und Individuum im Ausland konkretisieren und damit extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auslösen können, lassen sich aus diesem Jurisdiktionsverständnis jedoch nicht ableiten.

Die Untersuchung hat bislang gezeigt, dass drei faktische Auslösekriterien für extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt relevant sind. Erstens könnte das Kriterium der *Kontrolle* über die grenzüberschreitenden Auswirkungen einer geplanten Maßnahme im innerstaatlichen Entscheidungsprozess extraterritoriale Pflichten – insbesondere extraterritoria-

800 Salomon, *Is There a Legal Duty to Address World Poverty?*, in *RSCAS Policy Papers*, 6; Vandenhole & Benedek, *Extraterritorial Human Rights Obligations and the North-South Divide*, in Langford et al. (Hrsg.), 335.

801 Salomon, *Is There a Legal Duty to Address World Poverty?*, in *RSCAS Policy Papers*, 6.

le Achtungspflichten – auslösen. In diesen Fällen wird das Auslösekriterium der Kontrolle – anders als bei der effektiven Kontrolle im Sinne von Art.1 EMRK – in den innerstaatlichen Raum eines Staates verlagert. Zweitens könnte eine flexiblere Variante des Kontrollstandards, nämlich das Kriterium der *Einflussnahme*, zur Begründung von Jurisdiktion und damit zur Auslösung extraterritorialer Pflichten führen. Dieses Kriterium ist insbesondere dann von Belang, wenn nicht der Staat selbst, sondern nichtstaatliche Akteure Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland begehen, die eine extraterritoriale Schutzpflicht des Staates auslösen können. Schließlich könnte auch das Kriterium der *Kapazität* – das zugleich das *Chapeau*-Kriterium aller Auslösekriterien darstellt – extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auslösen, insbesondere extraterritoriale Gewährleistungspflichten.

Der dritte Teil der Untersuchung widmet sich im Folgenden den extraterritorialen Verpflichtungsdimensionen und wendet – neben der Erörterung des inhaltlichen Umfangs – die in diesem Kapitel entwickelten Auslösekriterien an, um die räumliche Reichweite der Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten aus dem UN-Sozialpakt zu bestimmen.

Dritter Teil: Die inhaltliche Reichweite extraterritorialer Pflichten

Der dritte Teil der Arbeit widmet sich den einzelnen Verpflichtungsdimensionen des UN-Sozialpakts, nämlich der extraterritorialen Achtungspflicht (§ 6), der extraterritorialen Schutzpflicht (§ 7 und § 8) und der extraterritorialen Gewährleistungspflicht (§ 9). Die Untersuchung der einzelnen Verpflichtungsdimensionen umfasst in einem ersten Schritt die Darstellung der einschlägigen Praxis des UN-Sozialausschusses zur jeweiligen Verpflichtung. In einem zweiten Schritt werden die Auslöser der einzelnen Pflichten ermittelt. Die Untersuchung hat bislang gezeigt, dass drei *faktische* Auslösekriterien – Kontrolle, Einflussnahme und Kapazität – extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt auslösen können. Diese im zweiten Teil der Studie entwickelten Auslösekriterien werden auf die einzelnen Verpflichtungsdimensionen angewendet und konkretisiert. Schließlich wird in einem dritten Schritt die inhaltliche Reichweite extraterritorialer Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten untersucht.

§ 6: Die extraterritoriale Achtungspflicht

A. Problemstellung

Die menschenrechtliche Achtungspflicht stellt die Abwehrdimension der Menschenrechte dar und bildet den Kern der liberalen Menschenrechtstheorie.⁸⁰² Ziel der Achtungspflicht ist es, den Einzelnen vor staatlichen Eingriffen in seine Rechte zu schützen.⁸⁰³ Übertragen auf den UN-Sozialpakt bedeutet dies, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, alle Handlungen zu unterlassen, die den Genuss und die Ausübung der Paktrechte erschweren oder unmöglich machen.⁸⁰⁴ Insofern handelt es sich um eine negative Pflicht, also eine Unterlassungspflicht des Staates, ungerechtfertigte Eingriffe in die Paktrechte zu unterlassen.⁸⁰⁵

Die *extraterritoriale* Achtungspflicht verpflichtet die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts, die Paktrechte zu achten und Eingriffe in die Rechte von Individuen im *Ausland*, die etwa durch die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen herbeigeführt werden, zu unterlassen beziehungsweise zu beseitigen.⁸⁰⁶ Darüber hinaus sollen die Paktstaaten andere Staaten nicht daran hindern, die sozialen Menschenrechte auf ihrem Territorium zu verwirklichen.⁸⁰⁷ Eine extraterritoriale Achtungspflicht kann den Staaten aber auch im Rahmen völkerrechtlicher Verträge und ihrer Mit-

802 Krieger, Funktionen von Grund- und Menschenrechten, in Dörr et al. (Hrsg.), Rn. 11 f.

803 Ibid., 12 ff.; Josef Isensee, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in Josef Isensee & Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IX (Heidelberg: C. F. Müller 3. Aufl. 2011), § 191, 413–565, Rn. 2.

804 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 15; Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 110 f. Zur Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt siehe ausführlich bereits oben § 3 unter B. II. 1.

805 Isensee, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in Isensee & Kirchhof (Hrsg.), § 191, Rn. 2. Siehe auch Wibke Streuer, Die positiven Verpflichtungen des Staates: Eine Untersuchung der positiven Verpflichtungen des Staates aus den Grund- und Menschenrechten des Grundgesetzes und der Europäischen Menschenrechtskonvention (Baden-Baden: Nomos 2003), 29 ff.

806 Sepúlveda, The Obligations of 'International Assistance and Cooperation' under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *IJHR*, 90.

807 Ibid.

gliedschaft in internationalen Organisationen (wie zum Beispiel der WTO oder der Weltbank) die Verpflichtung auferlegen, bei der Entscheidungsfindung einer Maßnahme, etwa im Zusammenhang mit Entwicklungsprojekten, die Paktrechte von Individuen in fremden Staaten zu berücksichtigen.⁸⁰⁸

Die extraterritoriale Achtungspflicht kann sich nicht nur auf die nachteiligen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen erstrecken, welche die Rechte aus dem UN-Sozialpakt von Individuen im Ausland *unmittelbar* beeinträchtigen, sondern auch auf solche, die zu *mittelbaren* Menschenrechtsbeeinträchtigungen führen.⁸⁰⁹ Eine unmittelbare Menschenrechtsbeeinträchtigung liegt beispielsweise vor, wenn ein Staat in einem Nachbarstaat unmittelbar die Stromversorgung und damit die medizinische Versorgung unterbricht oder lebensnotwendige Nahrungsmittel der Bevölkerung eines anderen Staates vernichtet.⁸¹⁰ Ein anderes Beispiel ist die Umweltverschmutzung durch ein staatliches Kraftwerk, das in einem anderen Land natürliche Ressourcen wie Wasser verschmutzt, die für die Nahrungsmittelproduktion benötigt werden.⁸¹¹ Von einer mittelbaren Beeinträchtigung der Paktrechte im Ausland ist hingegen auszugehen, wenn etwa durch die Vergabe innerstaatlicher Subventionen der Export bestimmter Agrargüter ermöglicht und dadurch die Lebensgrundlage von Kleinbauern in den Importstaaten zerstört wird.⁸¹² Aber auch die Unterstützung von Entwicklungsprojekten, die zur Vertreibung indigener Völker führen, oder die Vergabe von Hilfskrediten, die an menschenrechtsbeeinträchtigende Konditionalitäten geknüpft sind, können mittelbare Beeinträchtigungen darstel-

808 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment Nr. 14, Rn. 39; General Comment No. 12, Rn. 36.

809 Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 274 f. Siehe auch Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 20 und 21.

810 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 345; Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 274.

811 Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 274 f.

812 Siehe ESC, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 51: „States should also refrain at all time from policies of which the effects can be foreseen or that they are aware will have negative effects on the right to food. This means for example that Governments should not subsidize agricultural production that will be exported to primarily agrarian developing countries, as it can be seen in advance that the right to food of people living in those countries will be seriously negatively affected as their livelihoods will be destroyed and they will not be able to purchase food, even if the food is cheaper.“

len.⁸¹³ Eine extraterritoriale Achtungspflicht könnte daher, wie noch zu zeigen sein wird, sowohl in Fällen unmittelbarer als auch mittelbarer Menschenrechtsbeeinträchtigungen entstehen, die durch grenzüberschreitende Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen herbeigeführt werden.⁸¹⁴

Einige Autoren sprechen sich dafür aus, eine extraterritoriale Achtungspflicht *de lege lata* aus dem UN-Sozialpakt als „minimum obligation“⁸¹⁵ anzuerkennen.⁸¹⁶ Es wird argumentiert, dass die extraterritoriale Achtungspflicht politisch am wenigsten umstritten sei und sich sowohl materiell-rechtlich als auch prozedural problemlos in das bestehende Menschenrechtssystem integrieren lasse.⁸¹⁷ Auch der UN-Sozialausschuss geht davon aus, dass sich aus dem UN-Sozialpakt eine Pflicht zur Achtung der Paktrechte ableitet. So hat der Ausschuss beispielsweise in Bezug auf das Recht auf Gesundheit festgestellt, dass die Paktstaaten dieses Recht in anderen Ländern achten *müssen* („have to respect“),⁸¹⁸ während er im Zusammenhang mit positiven Staatenpflichten weichere Formulierungen („should“) verwendet hat.⁸¹⁹

813 Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 274 f.

814 Ibid., 274 ff. Siehe auch Vandenhole, Economic, Social and Cultural Rights in the CRC, in *Int. J. Child. Rights*, 53.

815 Vandenhole, Third State Obligations under the ICESCR, in *Nord. J. Int. Law*, 90; Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 190. Siehe auch ESC, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 48: „The obligation to *respect* is a *minimum obligation* which requires States to ensure that their policies and practices do not lead to violations of the right to food in other countries.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

816 So z. B. Vandenhole, Extraterritorial Human Rights Obligations, in *JEDH*, 821; Craven, The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, 148: „In so far as the international community as a whole has an obligation to take cognizance of human rights in its interactions, it is axiomatic that States parties have a similar duty to respect the realization of the rights in other countries.“ Siehe in Bezug auf internationale Organisationen Skogly, The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund, 192 f.

817 Salomon, Global Responsibility for Human Rights, 189; Vandenhole, Extraterritorial Human Rights Obligations, in *JEDH*, 821.

818 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39: „To comply with their international obligations in relation to article 12, States parties *have to respect* the enjoyment of the right to health in other countries, and to prevent third parties from violating the right in other countries, if they are able to influence these third parties by way of legal or political means [...]“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

819 Ibid., Rn. 39: „[...] States *should* facilitate access to essential health facilities, goods and services in other countries wherever possible and provide the necessary aid

Im Schrifttum wird ferner darauf hingewiesen, dass die extraterritorialen Situationen, die eine extraterritoriale Achtungspflicht begründen können, leicht zu identifizieren seien, da sie sich auf das unmittelbare Handeln der betreffenden Staaten beziehen.⁸²⁰ Milanovic argumentiert ferner, dass extraterritoriale Achtungspflichten räumlich unbegrenzt gelten und keine jurisdiktionsbegründenden Auslösekriterien erfordern.⁸²¹ Dies hätte allerdings zur Folge, dass in Zeiten globaler Verflechtungen jede innerstaatliche Maßnahme, die negative Auswirkungen im Ausland entfaltet, eine extraterritoriale Achtungspflichten auslösen würde. Um diese Pflichten in der Praxis realistisch umsetzen zu können, bedarf es vielmehr, wie zu zeigen sein wird, bestimmter Auslösekriterien, aufgrund derer in einer konkreten Situation eine extraterritoriale Achtungspflicht entstehen kann.⁸²²

Extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte sind zudem – anders als bei Beeinträchtigungen klassischer Freiheitsrechte – nur selten auf unmittelbare staatliche Eingriffe in die Paktrechte zurückzuführen.⁸²³ Wie gezeigt, wirken sich innerstaatliche Maßnahmen in der Regel nicht unmittelbar, sondern mittelbar auf die Paktrechte von Personen im Ausland aus. So werden extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen typischerweise durch mittelbares, faktisches und nicht intendiertes staatliches Handeln hervorgerufen, dessen nachteilige Wirkungen nicht bei den Adressaten der Maßnahme (zum Beispiel den subventionierten Landwirten im Inland des handelnden Staates), sondern bei den von der jeweiligen Maßnahme nicht anvisierten Personen in fremden Staaten eintreten.⁸²⁴

when required. States parties *should* ensure that the right to health is given due attention in international agreements and, to that end, *should* consider the development of further legal instruments. In relation to the conclusion of other international agreements, States parties *should* take steps to ensure that these instruments do not adversely impact upon the right to health [...].“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

820 Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 193; Gondek, The Reach of Human Rights in a Globalising World, 357: „The type of conduct covered by such obligations [obligation to respect] is relatively easy to identify and the negative results on individuals are usually well documented.“

821 Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 228.

822 Siehe dazu generell bereits oben § 4 unter D.

823 Siehe auch Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 274.

824 Vgl. Andreas Voßkuhle & Anna-Bettina Kaiser, Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundrechtseingriff, in *Juristische Schulung* 49 (2009), 313–315, 313.

In vielen Fällen negativer Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen ist es kaum möglich, die tatsächliche Betroffenheit von Individuen festzustellen. Mikro- und makroökonomische Faktoren können – nebst den extraterritorialen Auswirkungen einer Maßnahme – ebenfalls zur extraterritorialen Beeinträchtigung von Paktrechten beitragen, so dass es kaum möglich ist, beispielsweise die Korrelation zwischen inländischen Subventionierungen für ins Ausland zu exportierende Agrarprodukte und der Zerstörung der Existenzgrundlage von Kleinbauern in den Importstaaten zu bestimmen.⁸²⁵ In diesen Fällen besteht die Schwierigkeit darin, die konkrete Beeinträchtigung der Paktrechte der Betroffenen festzustellen und dadurch die individuelle Schädigung im Ausland zu ermitteln.⁸²⁶ Die Untersuchung wird zeigen, dass sich aus der extraterritorialen Achtungspflicht gerade in solchen Situationen spezifische *Verfahrenspflichten* der Paktstaaten, insbesondere eine *Berücksichtigungspflicht*, ableiten lassen. Die Berücksichtigungspflicht aus dem UN-Sozialpakt verpflichtet die Staaten, im innerstaatlichen Entscheidungsprozess über eine geplante Maßnahme deren grenzüberschreitende Auswirkungen zu prüfen und die Menschenrechte der Betroffenen im Ausland in ihre Entscheidung einzubeziehen.⁸²⁷

Das vorliegende Kapitel befasst sich zunächst mit der Praxis des UN-Sozialausschusses zur extraterritorialen Achtungspflicht (B.). Anschließend werden die Auslöser einer extraterritorialen Achtungspflicht identifiziert. Es wird aufgezeigt, dass extraterritoriale Achtungspflichten durchaus jurisdiktionsbegründende Auslösekriterien erfordern, diese aber bei grenzüberschreitenden Auswirkungen in den innerstaatlichen Entscheidungsprozess einer geplanten Maßnahme vorverlagert werden, um in einer konkreten Situation eine extraterritoriale Achtungspflicht auszulösen (C.). Sodann wird auf die Problematik des „extraterritorialen“ Eingriffs eingegangen (D.). Schließlich wird die inhaltliche Reichweite extraterritorialer Achtungspflichten untersucht (E.) und insbesondere die Berücksichtigungspflicht aus dem UN-Sozialpakt erörtert (F.).

825 Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 289. Siehe auch Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World*, 365.

826 Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 289.

827 Siehe auch *ibid.*, 278 f.

B. Praxis des UN-Sozialausschusses zur extraterritorialen Achtungspflicht

Der UN-Sozialausschuss hat in seinen Allgemeinen Bemerkungen zu den einzelnen Paktrechten die Existenz extraterritorialer Achtungspflichten bestätigt, insbesondere im Zusammenhang mit Sanktionen,⁸²⁸ aber zum Beispiel auch in Bezug auf das Recht auf Gesundheit,⁸²⁹ das Recht auf Wasser⁸³⁰ oder das Recht auf Nahrung.⁸³¹ In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 zum Recht auf Gesundheit hat der Ausschuss festgestellt, dass die Vertragsstaaten das Recht auf Gesundheit in anderen Staaten achten müssen.⁸³² Auch im Zusammenhang mit dem Recht auf Wasser hat er eine extraterritoriale Achtungspflicht der Paktstaaten anerkannt.⁸³³ Der Ausschuss bejaht in Bezug auf dieses Recht nicht nur eine extraterritoriale Achtungspflicht im *Vertikalverhältnis* gegenüber Individuen in anderen Staaten, sondern auch eine *zwischenstaatliche* Achtungspflicht gegenüber anderen Vertragsstaaten. So verlangt die Kooperationspflicht, dass die Paktstaaten andere Staaten nicht daran hindern, das Recht auf Wasser in ihrem Hoheitsgebiet umzusetzen.⁸³⁴ Eine ähnliche Formulierung findet sich in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 zum Recht auf soziale Sicherheit, in welcher der UN-Sozialausschuss eine extraterritoriale Achtungspflicht – sowohl gegenüber Individuen im Ausland als auch gegenüber anderen Vertragsstaaten – bestätigt.⁸³⁵

In der Praxis des UN-Sozialausschusses stellen die von den Vertragsstaaten verhängten Sanktionen das Hauptanwendungsbeispiel einer extraterritorialen Achtungspflicht dar. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 betont der Ausschuss, dass neben dem betroffenen Staat (also dem Territorialstaat) auch die sanktionierenden Staaten und die internationale Gemeinschaft Träger von Achtungspflichten sind und zumindest den Kerngehalt der Paktrechte der von den Sanktionen betroffenen Individuen achten

828 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 8, Rn. 7 f.

829 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39.

830 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 15, Rn. 31.

831 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36.

832 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39.

833 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 15, Rn. 31.

834 *Ibid.*, Rn. 31: „International cooperation requires States parties to refrain from actions that interfere, directly or indirectly, with the enjoyment of the right to water in other countries.“

835 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 19, Rn. 53.

müssen.⁸³⁶ Der UN-Sozialausschuss legt in diesem Zusammenhang den sanktionierenden Staaten eine *Berücksichtigungspflicht* auf: „[Social rights] *must be taken fully into account* when designing an appropriate sanctions regime.“⁸³⁷ Darüber hinaus spricht sich der Ausschuss für ein Monitoringsystem und die Entwicklung eines transparenten Sanktionsverfahrens auf der Grundlage der extraterritorialen Achtungspflicht und folglich für Handlungspflichten zur Erfüllung dieser Verpflichtung aus.⁸³⁸

Aus der Praxis des UN-Sozialausschusses lässt sich schließen, dass der Ausschuss, wie bereits erwähnt, davon ausgeht, dass rechtsverbindliche extraterritoriale Achtungspflichten – im Gegensatz zu positiven Pflichten – gegenüber Individuen und anderen Staaten existieren.⁸³⁹ Im Falle nachteiliger menschenrechtlicher Auswirkungen von Sanktionsregimen auf Individuen in den sanktionierten Staaten fordert der Ausschuss daher, dass die sanktionierenden Vertragsstaaten die Paktrechte der Betroffenen in vollem Umfang berücksichtigen und positive Maßnahmen ergreifen, um ihren extraterritorialen Achtungspflichten nachzukommen.⁸⁴⁰ Aus der Praxis des UN-Sozialausschusses lässt sich allerdings nicht ableiten, inwieweit bei Sanktionen, aber auch in anderen Situationen extraterritorialer Auswirkungen, jurisdiktionsbegründende Auslösekriterien erforderlich sind, um in einer konkreten Situation eine extraterritoriale Achtungspflicht auszulösen.⁸⁴¹

Auch wenn der UN-Sozialausschuss damit *de lege lata* von einer extraterritorialen Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt ausgeht, kann nicht angenommen werden, dass das geltende Völkerrecht den Staaten eine sol-

836 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 8, Rn. 7f.: „Just as the international community insists that any targeted State must respect the civil and political rights of its citizens, so too must that State and the international community itself do everything possible to protect at least the core content of the economic, social and cultural rights of the affected peoples of that State [...]. When the affected State is also a State party, it is doubly incumbent upon other States to respect and take account of the relevant obligations.“

837 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 8, Rn. 12 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

838 Ibid. Siehe auch Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 22; Kanan, Extraterritoriale Pflichten jenseits der Hoheitsgewalt, in AVR, 516.

839 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39, in dem der Ausschuss im Zusammenhang mit der extraterritorialen Achtungspflicht von „have to respect“ spricht und damit impliziert, dass bereits nach geltendem Recht eine extraterritoriale Achtungspflicht besteht.

840 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 8, Rn. 12.

841 Siehe dazu sogleich unten C.

che Verpflichtung auferlegt, zumal die Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses nicht rechtsverbindlich sind.⁸⁴² Wichtig ist auch, dass die Staaten die Existenz extraterritorialer Achtungspflichten nicht einheitlich befürworten oder diese sogar ausdrücklich ablehnen.⁸⁴³ Extraterritoriale Achtungspflichten können – wie noch zu zeigen sein wird – zudem prozedurale Pflichten begründen, denen der Ausschuss bisher wenig Aufmerksamkeit geschenkt hat. Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass grundsätzlich nicht von einer bestehenden extraterritorialen Achtungspflicht nach geltendem Völkerrecht ausgegangen werden kann, sondern diese dem Bereich *de lege ferenda* zuzuordnen ist.

C. Die Auslöser einer extraterritorialen Achtungspflicht

I. Die konzeptuelle Trennung negativer und positiver Pflichten hinsichtlich ihrer räumlichen Reichweite

Zunächst stellt sich die Frage, welche Kriterien eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auslösen können. In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass die Unterscheidung zwischen negativen und positiven Pflichten auch für die Bestimmung der räumlichen Reichweite der Menschenrechtspflichten heranzuziehen sei. *Milanovic* argumentiert, dass negative Pflichten, also Achtungspflichten des Staates, räumlich unbegrenzt gelten, während positive Pflichten (Schutz- und Gewährleistungspflichten) auf Situationen zu beschränken seien, in denen ein Staat effektive Kontrolle über fremdes Territorium oder dort lebende Individuen ausübt.⁸⁴⁴ Nach dieser Auffassung bedürften extraterritoriale Achtungspflichten keine jurisdiktionsbegründenden Auslösekriterien. Vielmehr könnte jede extraterritoriale Wirkung einer innerstaatlichen Maßnahme auf die Rechte von Personen im Ausland automatisch eine extraterritoriale

842 So auch Bartels, *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects*, in *EJIL*, 1087.

843 Matthew Craven, *The Violence of Dispossession: Extra-Territoriality and Economic, Social, and Cultural Rights*, in Mashood Baderin & Robert McCorquodale (Hrsg.), *Economic, Social, and Cultural Rights in Action* (Oxford: Oxford University Press 2007), 71–88, 77; Bartels, *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects*, in *EJIL*, 1087.

844 Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 215. Kritisch Ganesh, *The European Union's Human Rights Obligations towards Distant Strangers*, in *Mich. J. Int'l L.*, 518 ff.

Achtungspflicht auslösen. Eine ähnliche Sichtweise findet sich auch in der rechtsphilosophischen Diskussion zu extraterritorialen Pflichten. So wird argumentiert, dass räumlich unbegrenzte Achtungspflichten mit der universellen Menschenrechtsidee vereinbar seien.⁸⁴⁵ Zudem seien aus ethischer Sicht gerade die wohlhabenden Staaten des globalen Nordens den Menschen im globalen Süden „Nichteinmischung“ schuldig und trügen daher eine Verantwortung, wenn ihr staatliches Handeln dort menschenrechtsbeeinträchtigende Wirkungen entfalte.⁸⁴⁶

Auch wenn diesen Argumenten zweifellos zuzustimmen ist, hat die bisherige Untersuchung gezeigt, dass die Frage nach den jurisdiktionsbegründenden Auslösekriterien für extraterritoriale Pflichten – einschließlich der extraterritorialen Achtungspflicht und ihrer effektiven Durchsetzung – von großer praktischer Relevanz ist.⁸⁴⁷ In einer globalisierten Welt haben innerstaatliche Maßnahmen wie Handelsgesetze oder Politikentscheidungen aufgrund weltweiter Verflechtungen sehr häufig negative Auswirkungen im Ausland. Räumlich unbegrenzte Achtungspflichten würden zu uferlosen Menschenrechtspflichten gegenüber allen denkbaren Situationen extraterritorial wirkender innerstaatlicher Maßnahmen führen, die in der Praxis nicht mehr umsetzbar wären. Daher bedarf es auch bei der extraterritorialen Achtungspflicht, wie bei allen extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt, einer räumlichen Schwelle, nämlich der Jurisdiktion, damit eine solche Pflicht entstehen kann.⁸⁴⁸ Wie die Untersuchung bereits gezeigt hat, ist insoweit ein Nexus – eine *funktionale* Verbindung – zwischen dem handelnden Staat und den betroffenen Individuen im Ausland erforderlich, um Jurisdiktion zu begründen und eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.⁸⁴⁹ Hierfür spricht auch die Praxis der Menschenrechtsorgane, die einschränkende Auslösekriterien für den räumlichen Anwendungsbereich aller extraterritorialen Pflichten formulieren, nach denen in Situationen innerstaatlicher Maßnahmen mit extraterritoria-

845 Marko Milanovic, *Foreign Surveillance and Human Rights*, Part 3: Models of Extraterritorial Application, in *EJIL: Talk!*, 27 November 2013; Altwicker, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 591.

846 Loren E. Lomasky & Fernando R. Tesón, *Justice at a Distance: Extending Freedom Globally* (Cambridge: Cambridge University Press 2015), 1ff.; Altwicker, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 591.

847 Siehe ausführlich oben § 4 und § 5.

848 Siehe zur Übertragbarkeit des Konzepts der Jurisdiktion auf den UN-Sozialpakt als dogmatische Schwelle für die Auslösung extraterritorialer Paktspflichten oben § 4 unter D. Siehe dazu auch Altwicker, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 592.

849 Siehe dazu bereits oben § 2 unter A. III, § 4 und § 5.

ler Wirkung solche Verpflichtungen entstehen können, wie etwa in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 36 des UN-Menschenrechtsausschusses.⁸⁵⁰

Darüber hinaus ist es nicht immer möglich, zwischen negativen und positiven Pflichten zu unterscheiden.⁸⁵¹ So können negative Pflichten wie die extraterritoriale Achtungspflicht nicht nur Unterlassungspflichten auslösen, sondern unter Umständen auch positive Maßnahmen zu ihrer Umsetzung erforderlich machen.⁸⁵² Diese Problematik lässt sich am Beispiel des Rechts auf Gesundheit veranschaulichen. Die Achtungspflicht verlangt, dass Staaten den gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsversorgung nicht erschweren oder verhindern.⁸⁵³ Diese Verpflichtung steht in engem Zusammenhang mit dem Diskriminierungsverbot und erfordert zu ihrer Umsetzung ebenfalls bestimmte Maßnahmen, die aktives staatliches Handeln voraussetzen.⁸⁵⁴ Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass auch extraterritoriale Achtungspflichten – entgegen der in der Literatur vertretenen Auffassung – jurisdiktionsbegründende Auslösekriterien bedürfen. Diese sollen im Folgenden erörtert werden.

II. Die Ermittlung der Auslösekriterien einer extraterritorialen Achtungspflicht

1. Irrelevanz effektiver Kontrolle

Die Untersuchung hat bereits gezeigt, dass das Auslösekriterium der effektiven Kontrolle zur Begründung der Jurisdiktion die meisten extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigungen, die durch innerstaatliche Maßnahmen mit extraterritorialer Wirkung hervorgerufen werden, aus dem An-

850 Siehe dazu oben § 4 unter C. II.

851 Altwicker, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 591.

852 Siehe auch EGMR, *Mouvement Raëlien Suisse v. Switzerland*, Urteil vom 13. Juli 2012, Beschwerde-Nr. 16354/06, Rn. 50: „The Court would reiterate in this connection that in addition to the primarily negative undertaking by the State to abstain from any interference with the rights guaranteed by the Convention, there “may be positive obligations inherent” in such rights [...]. The boundaries between the State’s positive and negative obligations under the Convention do not lend themselves to precise definition [...]; in both situations – whether the obligations are positive or negative – the State enjoys a certain margin of appreciation [...].“ Siehe auch Altwicker, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 591.

853 Toebe, *The Right to Health as a Human Right in International Law*, 316.

854 *Ibid.*

wendungsbereich des UN-Sozialpakts ausschließt.⁸⁵⁵ So wird beispielsweise ein Gesetzgeber, der heimischen Landwirten Agrarsubventionen gewährt und damit den Export billiger Produkte in Entwicklungsländer ermöglicht, in der Regel keine effektive Kontrolle über die in ihren Paktrechten beeinträchtigten Kleinbauern in den Importstaaten ausüben.⁸⁵⁶ Wie gezeigt, bedarf es daher anderer Kriterien, um in einer konkreten Situation eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.

2. Effektive wirtschaftliche Kontrolle

In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass effektive Kontrolle nicht ausschließlich als physische Präsenz ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium, etwa im Rahmen von Militäroperationen, zu verstehen ist.⁸⁵⁷ In Abwandlung der geltenden Definition der effektiven Kontrolle schlägt *Narula* das Auslösekriterium der „effektiven wirtschaftlichen Kontrolle“ vor, um extraterritoriale Menschenrechtspflichten zu begründen.⁸⁵⁸ Effektive wirtschaftliche Kontrolle liegt vor, wenn ein Staat Kontrolle über die Wirtschaftspolitik eines fremden Staates oder über einen ausländischen Markt ausübt.⁸⁵⁹ Dieses Auslösekriterium würde jedoch nur in wenigen Ausnahmefällen zur Begründung von Jurisdiktion und damit zur Auslösung einer extraterritorialen Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt führen, etwa bei wirtschaftlich sehr fragilen Staaten oder bei staatlichen Finanzkrisen, die internationale Hilfsmaßnahmen notwendig machen. Erforderlich wäre in diesen Fällen allerdings eine feststellbare Kontrolle des handelnden Staates im Sinne einer wirtschaftlichen Interdependenz des Territorialstaates vom potenziell extraterritorial verpflichteten Staat, die in Situationen extraterritorialer Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen in der Regel kaum gegeben sein wird. Vielmehr werden Beeinträchtigungen

855 Siehe ausführlich oben § 2 unter A. und § 4 unter C. Eine Ausnahme stellen Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte in bewaffneten Konflikten und in anderen vergleichbaren Situationen dar, in denen ausländische Staatsorgane auf fremdem Territorium präsent sind. Siehe dazu oben § 2 unter B. I.

856 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 17.

857 Smita Narula, *International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States*, in Malcom Langford et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 114–149, 125.

858 *Ibid.*

859 *Ibid.*

sozialer Menschenrechte typischerweise durch *faktische* Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen verursacht, ohne dass der extraterritorial handelnde Staat in die Wirtschaftsprozesse eines anderen Staates eingebunden ist.

3. Vorverlagerung des Auslösekriteriums auf innerstaatliche Entscheidungsverfahren

a. Kontrolle der extraterritorialen Auswirkungen einer geplanten Maßnahme im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren

Extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen erfordern ein jurisdiktionsbegründendes Auslösekriterium, das auf den innerstaatlichen Bereich des potenziell extraterritorial verpflichteten Staates gerichtet ist, um Jurisdiktion über die von diesen Auswirkungen betroffenen Individuen im Ausland zu begründen und eine extraterritoriale Achtungspflicht auszulösen. Das in dieser Untersuchung entwickelte Auslösekriterium ist die *Kontrolle* eines Staates über die *extraterritorialen Auswirkungen* einer geplanten Maßnahme im *innerstaatlichen Entscheidungsprozess*, die zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte im Ausland führen können. In diesen Fällen ist keine physische Präsenz auf fremdem Territorium erforderlich, um eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen. Vielmehr reicht es aus, dass der handelnde Staat im Zeitpunkt der innerstaatlichen Entscheidung über eine beabsichtigte Maßnahme Kontrolle über die (möglichen) menschenrechtsbeeinträchtigenden Auswirkungen dieser Maßnahme hat.⁸⁶⁰ Das Kriterium der Kontrolle setzt dabei unter anderem voraus, dass die nachteiligen grenzüberschreitenden Auswirkungen für den betreffenden Staat vorhersehbar waren, wie sogleich ausführlicher zu erläutern sein wird.⁸⁶¹

Die Tragweite des Auslösekriteriums der Kontrolle möglicher grenzüberschreitender Auswirkungen im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme lässt sich auch anhand der EGMR-Rechtspre-

860 Ein ähnliches Auslösekriterium findet sich bei *Altwickler*, der sich für „effective control over situations“ ausspricht. Siehe dazu *Altwickler*, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 590 ff.

861 Siehe dazu sogleich unten unter 3. B.

chung verdeutlichen. Die Fälle *Nada v. Switzerland*⁸⁶² und *Mohammed Ben El Mahi and Others v. Denmark*⁸⁶³ sind – neben *Banković*⁸⁶⁴ – Beispiele aus der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs zur Frage, wann eine Kontrolle im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer Maßnahme vorliegen könnte.⁸⁶⁵ Der Fall *Nada v. Switzerland* betrifft die extraterritoriale Wirkung eines Einreiseverbots in die Schweiz auf der Grundlage einer UN-Sicherheitsratsresolution (beziehungsweise der entsprechenden schweizerischen Gesetzgebung).⁸⁶⁶ Da der Beschwerdeführer in einer italienischen Enklave wohnte, war der Transit durch die Schweiz für ihn die einzige Möglichkeit, seine Ärzte in Italien und in der Schweiz aufzusuchen.⁸⁶⁷ Das in der Schweiz verhängte Einreiseverbot hatte damit eine menschenrechtsbeeinträchtigende Wirkung auf die medizinische Versorgung des Beschwerdeführers im Ausland.⁸⁶⁸ In diesem Fall könnten die schweizerischen Behörden im Rahmen des innerstaatlichen Entscheidungsprozesses über das beabsichtigte Einreiseverbot Kontrolle über die Auswirkungen dieser Anordnung auf die Rechte des Beschwerdeführers ausgeübt haben, soweit diese Auswirkungen für die Behörden vorhersehbar waren.

Im Fall *Mohammed Ben El Mahi and Others v. Denmark* vor dem EGMR ging es um den berühmten dänischen Karikaturenstreit.⁸⁶⁹ Einer der Beschwerdeführer war marokkanischer Staatsbürger mit Wohnsitz in Marokko. Er machte geltend, dass die dänischen Behörden einer dänischen Zeitung erlaubt hätten, bestimmte Karikaturen des Propheten Mohammed zu veröffentlichen, was zu menschenrechtsbeeinträchtigenden Wirkungen auf Personen im Ausland geführt habe.⁸⁷⁰

862 EGMR, *Nada v. Switzerland*, Urteil der Großen Kammer vom 12. September 2012, Beschwerde-Nr. 10593/08.

863 EGMR, *Mohammed Ben El Mahi and Others v. Denmark*, Zulässigkeitsentscheidung vom 11. Dezember 2006, Beschwerde-Nr. 5853/06.

864 EGMR, *Banković and Others v. Belgium and Others*, Zulässigkeitsentscheidung vom 12. Dezember 2001, Beschwerde-Nr. 52207/99. Siehe dazu auch oben § 4 unter C. I.

865 Siehe auch Altwickler, *Transnationalizing Rights*, in *EJIL*, 593.

866 EGMR, *Nada v. Switzerland*, Urteil der Großen Kammer vom 12. September 2012, Beschwerde-Nr. 10593/08, Rn. 21.

867 *Ibid.*, Rn. 27.

868 Der EGMR hat die Beschwerde unter anderem wegen Verletzung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens gemäß Art. 8 EMRK gutgeheißen.

869 EGMR, *Mohammed Ben El Mahi and Others v. Denmark*, Zulässigkeitsentscheidung vom 11. Dezember 2006, Beschwerde-Nr. 5853/06.

870 *Ibid.*, 7. Der EGMR erklärte die Beschwerde jedoch mangels Jurisdiktion für unzulässig.

Beide Fälle veranschaulichen die Problematik, die sich im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte stellt. Während in *Nada v. Switzerland* eine bestimmte Person durch das Einreiseverbot sanktioniert wurde, war in *Mohammed Ben El Mahi and Others v. Denmark* eine *unbestimmte* Anzahl von Personen im Ausland durch die Veröffentlichung der Karikaturen in ihren Rechten, einschließlich der Religionsfreiheit, betroffen. Der Fall *Mohammed Ben El Mahi and Others v. Denmark* lässt sich daher beispielsweise mit den grenzüberschreitenden Auswirkungen innerstaatlicher Agrarsubventionen vergleichen, da in diesem Fall – ähnlich wie bei innerstaatlichen Subventionen – eine nicht anvisierte und möglicherweise nicht identifizierbare Gruppe von Personen im Ausland in ihren Rechten betroffen war.⁸⁷¹ Im Hinblick auf die Auslöser einer extraterritorialen Achtungspflicht stellt sich jedoch zunächst die Frage, wie eine staatliche Kontrolle möglicher extraterritorialer Auswirkungen im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme zu definieren ist. Dieser Frage soll im folgenden Abschnitt nachgegangen werden.

b. Voraussetzungen für die Bestimmung der Kontrolle im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren

Die Auslösung einer extraterritorialen Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt setzt voraus, dass der handelnde Staat im innerstaatlichen Entscheidungsprozess Kontrolle über die (potenziellen) nachteiligen Auswirkungen einer geplanten Maßnahme im Ausland ausübt. Um diese „Kontrolle“ festzustellen, müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Zunächst müssen die extraterritorialen Auswirkungen einer geplanten Maßnahme für den handelnden Staat *vorhersehbar* sein.⁸⁷² Vorhersehbarkeit verlangt, dass die nachteiligen Auswirkungen einer geplanten Maßnahme, die im Ausland zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte führen können, für den betroffenen Staat bereits bei der innerstaatlichen Verabschiedung

871 Der Unterschied besteht jedoch darin, dass es sich bei der Vergabe innerstaatlicher Agrarsubventionen um eine staatliche Maßnahme handelt, während in *Mohammed Ben El Mahi and Others v. Denmark* eine *private* dänische Zeitung betroffen ist.

872 Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 13. Vgl. auch UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 36 on Article 6, 3. September 2019 (UN Doc. CCPR/C/GC/36), Rn. 22.

der Maßnahme vorhersehbar sind.⁸⁷³ Die Überprüfung dieser ersten Voraussetzung erfolgt auf der Grundlage des *Vorsorgeprinzips*⁸⁷⁴. Sie hat eine wichtige Begrenzungsfunktion, indem sie sicherstellt, dass ein Paktstaat nicht für unvorhersehbare menschenrechtliche Auswirkungen seines Handelns außerhalb seiner Staatsgrenzen zur Verantwortung gezogen wird.⁸⁷⁵

Die menschenrechtsbeeinträchtigenden Auswirkungen müssen im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme dabei nicht tatsächlich vorhersehbar gewesen sein, sondern es genügt, dass sie für den Staat hätten vorhersehbar sein müssen.⁸⁷⁶ Letzteres ist eine normative Wertungsfrage, nämlich ob der betreffende Staat im innerstaatlichen Entscheidungsprozess einer geplanten Maßnahme menschenrechtliche Sorgfaltsstandards (*due diligence*) eingehalten und Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (*human rights impact assessments*) durchgeführt hat, um das Risiko negativer Auswirkungen der geplanten Maßnahme auf die Paktrechte von Individuen im Ausland abzuschätzen und entsprechend zu berücksichtigen.⁸⁷⁷

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob allein das *Risiko* möglicher menschenrechtsbeeinträchtigender Auswirkungen einer geplanten Maßnahme ausreicht, um das Erfordernis der Vorhersehbarkeit zu bejahen und eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.⁸⁷⁸ Prinzip 13 der Maastrichter ETO-Prinzipien setzt im Gegensatz zu einem theoretischen oder hypothetischen Risiko ein „reales“ Risiko menschenrechtsbeeinträchtigender Auswirkungen einer geplanten Maßnahme im Ausland voraus.⁸⁷⁹ Das Erfordernis der Vorhersehbarkeit ist somit erfolgsunabhängig zu verstehen. Ein Staat kann sich daher nicht darauf berufen, dass der Eintritt menschenrechtsbeeinträchtigender Auswirkungen einer geplanten Maßnahme im Ausland ungewiss sei.⁸⁸⁰ Nicht entscheidend für die Vorhersehbarkeit ist jedoch die Schwere und Intensität einer extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigung, die sich aus die-

873 Siehe auch Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 13.

874 De Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles, in *HRQ*, 1114 f., Rn. 7 ff. Siehe auch Wagner, Menschenrechte in der Entwicklungspolitik, 111.

875 De Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles, in *HRQ*, 1113, Rn. 3.

876 Ibid.

877 Siehe auch *ibid.*, 1113, Rn. 4. Siehe zur Berücksichtigungspflicht sogleich unter F.

878 Siehe auch Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 276.

879 De Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles, in *HRQ*, 1113, Rn. 2.

880 Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 13.

sen Auswirkungen ergeben könnte.⁸⁸¹ Um eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen, ist es daher beispielsweise nicht erforderlich, dass der Kerngehalt der Rechte aus dem UN-Sozialpakt von Individuen im Ausland betroffen ist.⁸⁸² Mögliche menschenrechtsbeeinträchtigende Auswirkungen müssen sich aber auf die Beeinträchtigung der Paktrechte auf der „Haushaltsebene“ beziehen,⁸⁸³ also gegenüber *Individuen* oder einer Gruppe von Personen im Ausland.⁸⁸⁴

Die potenziellen grenzüberschreitenden Auswirkungen einer geplanten Maßnahme können kurz-, mittel- oder langfristig sein, so dass auch die Dauer der Auswirkungen für die Begründung der Kontrolle keine Rolle spielt. Allerdings verlangt der UN-Menschenrechtsausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 36 zum Recht auf Leben, wie bereits dargestellt, dass es sich um *unmittelbar* vorhersehbare Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen handelt.⁸⁸⁵ Mit anderen Worten müsste ein unmittelbarer Kausalzusammenhang zwischen der (potenziellen) Auswirkung und einer Menschenrechtsbeeinträchtigung im Ausland bestehen, damit eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt entstehen kann. Im Zusammenhang mit extraterritorialen Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte stellen sich jedoch, wie bereits erwähnt, besondere Kausalitätsprobleme, da Beeinträchtigungen im Ausland, die durch extraterritorial wirkende innerstaatliche Maßnahmen hervorgerufen werden, häufig auch

881 De Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles, in *HRQ*, 1113, Rn. 2.

882 Davon zu unterscheiden ist die Frage nach der inhaltlichen Reichweite einer extraterritorialen Achtungspflicht, insbesondere wenn Kerngehalte der Paktrechte betroffen sind. Siehe dazu sogleich unter E.

883 Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 277.

884 Dies ergibt sich auch daraus, dass es sich vorliegend um das Auslösekriterium einer extraterritorialen Achtungspflicht im Vertikalverhältnis handelt, also eines Staates gegenüber Individuen im Ausland. Auch der ehemalige UN-Sonderberichterstatte für das Recht auf Nahrung, *Olivier De Schutter*, fordert, dass sich die Auswirkungen auf Menschen im Ausland beziehen müssen. Siehe hierzu UN-Menschenrechtsrat, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier De Schutter, Large-scale Land Acquisitions and Leases: A Set of Minimum Principles and Measures to address the Human Rights Challenge, 28. Dezember 2009 (UN Doc. A/HRC/13/33/Add.2), Annex, Prinzip 9: „In order to highlight the consequences of investment on the enjoyment of the right to food, impact assessments should be conducted prior to the completion of the negotiations on [...] (b) access to productive resources by *local communities*, including *pastoralists* or *itinerant farmers* [...]“ (Hervorhebungen von der Verfasserin). Siehe auch Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 277.

885 UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 36 on Article 6, 3. September 2019 (UN Doc. CCPR/C/GC/36), Rn. 22. Siehe dazu ausführlich oben § 4 unter C. II. 2.

auf andere Ursachen zurückzuführen sind.⁸⁸⁶ Die Vorhersehbarkeit wäre nach Auffassung des UN-Menschenrechtsausschusses daher zu verneinen, wenn mehrere Ursachen, wie zum Beispiel die mangelnde Ressourcenallokation aufgrund einer Finanzkrise im Territorialstaat, für die Beeinträchtigung sozialer Menschenrechte mitverantwortlich sind.⁸⁸⁷ In der völkerrechtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass konkurrierende Ursachen den Kausalzusammenhang zwischen einer Maßnahme und der Menschenrechtsbeeinträchtigung nicht aufheben.⁸⁸⁸ Übertragen auf die vorliegende Untersuchung bedeutet dies, dass die menschenrechtsbeeinträchtigenden Wirkungen beispielsweise von Agrarsubventionen für den betroffenen Staat vorhersehbar sein müssen, auch wenn sie unter Umständen keine *conditio sine qua non* für eine etwaige extraterritoriale Beeinträchtigung von Paktrechten darstellen.⁸⁸⁹ Davon zu unterscheiden ist allerdings die Frage der Kausalität im Zusammenhang mit dem Eingriff („interference“) in die Paktrechte sowie die Durchsetzbarkeit einer extraterritorialen Achtungspflicht im Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss.⁸⁹⁰

Die zweite Voraussetzung ist die *Vermeidbarkeit*, die erfüllt sein muss, um eine Kontrolle über die möglichen Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme zu begründen und eine extraterritoriale Achtungspflicht auszulösen. Der Begriff der Vermeidbarkeit bezieht sich auf die Kapazität (als *Chapeau*-Kriterium aller Auslösekriterien) und damit auf die tatsächliche Handlungsmöglichkeit des potenziell verpflichteten Staates. Wie bereits ausgeführt, müssen die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts in der Lage sein, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen gegenüber Individuen im Ausland zu erfüllen, damit im konkreten Fall überhaupt eine extraterritoriale Achtungspflicht entstehen kann.⁸⁹¹ Das Erfordernis der Vermeidbarkeit muss daher *kumulativ* zur Vorhersehbarkeit vorliegen, um eine Kontrolle des Staates über die menschenrechtsbeeinträchtigenden Auswirkungen

886 Siehe dazu bereits oben in diesem Kapitel unter A. Vgl. zu einer ähnlichen Problematik im Zusammenhang mit Korruption Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 222.

887 Vgl. Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 222.

888 *Ibid.*, 223. Siehe aus der Rechtsprechung z. B. Eritrea-Ethiopia Claims Commission (EECC), *Final Award: Ethiopia's Damages Claims*, 17. August 2009, RIAA vol. XXVI, 631–770, 733, Rn. 330.

889 Peters, Korruption und Menschenrechte, in *JZ*, 222 (allerdings im Kontext der Korruption).

890 Siehe zum Eingriff sogleich unten D. Siehe zum Erfordernis der Kausalität im Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss unten § 10 unter C.

891 Siehe zur Kapazität als *Chapeau*-Kriterium oben § 5 unter C. III.

gen einer geplanten Maßnahme im innerstaatlichen Entscheidungsprozess bejahen zu können. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, liegt das Auslösekriterium der Kontrolle vor, um Jurisdiktion zu begründen und eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.

D. Die Problematik des „extraterritorialen Eingriffs“ in soziale Menschenrechte

Übt ein Staat im innerstaatlichen Entscheidungsprozess Kontrolle über die menschenrechtsbeeinträchtigenden Auswirkungen einer geplanten Maßnahme aus und unterliegen die betroffenen Individuen im Ausland der Jurisdiktion dieses Staates, stellt sich die Frage nach dem inhaltlichen Umfang einer extraterritorialen Achtungspflicht. Bevor jedoch auf die inhaltlichen Dimensionen im Einzelnen eingegangen wird, soll zunächst die Problematik des extraterritorialen Eingriffs („interference“) erörtert werden. Fraglich ist, ob eine Beeinträchtigung im Ausland, die durch die extraterritoriale Wirkung einer innerstaatlichen Maßnahme herbeigeführt wird, als Eingriff in die Paktrechte zu werten ist.⁸⁹² Die Art des Eingriffs in die Paktrechte und seine Zuordnung zum potenziell extraterritorial verpflichteten Staat wirken sich, wie noch zu zeigen sein wird, auf den inhaltlichen Umfang der extraterritorialen Achtungspflicht aus.

In Anlehnung an die klassische Grundrechtsdogmatik ist es sinnvoll, auch bei extraterritorialen Sachverhalten, die zu Beeinträchtigungen von Rechten aus dem UN-Sozialpakt führen, zwischen unmittelbaren und mittelbaren Eingriffen zu unterscheiden.⁸⁹³ Innerstaatliche Maßnahmen, die sich gezielt gegen eine Person oder eine bestimmte Personengruppe richten und zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen führen, stellen grundsätzlich unmittelbare Eingriffe in die Paktrechte des Einzelnen dar.⁸⁹⁴ Auf nationaler Ebene sind dies beispielsweise präventive oder repressive Verbote oder der Entzug eines subjektiven Rechtsanspruches durch Gesetzesände-

892 Nach Voßkuhle und Kaiser liegt ein Eingriff „grundsätzlich bei jedem staatlichen Handeln vor, das ein grundrechtlich geschütztes Verhalten [...] erschwert oder unmöglich macht bzw. ein Rechtsgut [...] beeinträchtigt.“ Siehe Voßkuhle & Kaiser, *Der Grundrechtseingriff*, in *JuS*, 313.

893 Siehe dazu allgemein Robert Alexy, *Theorie der Grundrechte* (Frankfurt am Main: Suhrkamp 2. Aufl. 1994), 273 ff.

894 Udo Di Fabio, Art. 2 Abs. 1 GG, in Günter Dürig et al. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Band I (München: C. H. Beck 101. Aufl. 2023), Rn. 48.

895 In extraterritorialen Situationen liegt ein unmittelbarer Eingriff dann vor, wenn extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte die direkte Folge extraterritorialer Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen sind, weil der betreffende Staat die Ausübung eines Paktrechts unmittelbar erschwert oder unmöglich macht.⁸⁹⁶ In diesen Fällen sind die im Ausland in ihren Rechten beeinträchtigten Individuen in der Regel identifizierbar, so dass die individuelle Schädigung festgestellt werden kann.⁸⁹⁷ Typische Beispiele für unmittelbare extraterritoriale Eingriffe sind die Unterbrechung der Stromversorgung in einem Nachbarstaat, die Vernichtung lebensnotwendiger Nahrungsmittel im Ausland oder *land grabbing* auf fremdem Territorium und damit verbundene Landvertreibungen, etwa im Rahmen ausländischer Staudammprojekte.⁸⁹⁸ Unmittelbare extraterritoriale Eingriffe können, wie zu zeigen sein wird, subjektivrechtliche Ansprüche aus dem UN-Sozialpakt auslösen und unter Umständen zu Menschenrechtsverletzungen aus dem UN-Sozialpakt führen.⁸⁹⁹

Die extraterritorialen Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen, wie zum Beispiel Agrarsubventionen, Exportgenehmigungen oder die Verweigerung von Entwicklungshilfe, stellen jedoch in den allermeisten Fällen *keine* unmittelbaren Eingriffe in die Rechte von Individuen im Ausland dar. Im Bereich sozialer Menschenrechte sind unmittelbare Eingriffe durch extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen daher die Ausnahme. Vielmehr handelt es sich in diesen Fällen meist um mittelbare Eingriffe in diese Rechte. Ein solcher Eingriff liegt vor, wenn eine Maßnahme den Genuss der Menschenrechte mittelbar oder faktisch erschwert oder unmöglich macht.⁹⁰⁰ Die menschenrechtsbeeinträchtigenden Wirkungen der staatlichen Maßnahme treten dabei nicht bei den Adressaten der Maßnahme, sondern bei *Dritten* ein.⁹⁰¹ Im extraterritorialen Kontext bedeutet dies, dass die menschenrechtsbeeinträchtigenden Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme nicht bei den inländischen Adressaten dieser

895 Ibid.

896 Siehe auch Voßkuhle & Kaiser, Der Grundrechtseingriff, in *JuS*, 313.

897 Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 287 ff.

898 Ibid.

899 Siehe dazu unten § 10.

900 Siehe auch Voßkuhle & Kaiser, Der Grundrechtseingriff, in *JuS*, 313. Nach den Autoren ist ein mittelbarer Eingriff „eine staatliche Maßnahme, deren belastende Wirkung nicht bei ihrem Adressaten, sondern bei einem Dritten eintritt (Beispiel: Genehmigung eines Atomkraftwerkes), während es beim faktischen Eingriff an der Rechtsförmigkeit fehlt (Beispiel: staatliche Videoüberwachung).“

901 Ibid.

Maßnahme (zum Beispiel den subventionierten Landwirten), sondern bei Dritten im Ausland (zum Beispiel bei Kleinbauern in fremden Staaten oder ganz allgemein auf einem ausländischen Markt oder in einem fremden Sektor) eintreten. Mittelbare Eingriffe werden von Staaten oft nicht absichtlich herbeigeführt, sondern sind *faktische* Auswirkungen von Maßnahmen, die im Innern dieser Staaten getroffen werden. In diesen Fällen ist es jedoch oft schwierig, eine individuelle Schädigung von Personen im Ausland nachzuweisen.

Bei unmittelbaren Eingriffen erscheint die Zuordnung der extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigung zu einem Staat unproblematisch. Bei mittelbaren Eingriffen stellt sich hingegen die Frage, ob die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen als „menschenrechtsrelevante“ Eingriffe zu qualifizieren sind oder ob es sich lediglich um sogenannte „Reflex-Beeinträchtigungen“⁹⁰² handelt, die keine extraterritorialen Achtungspflichten auslösen können. Die Zuordnung eines mittelbaren Eingriffs in Grund- und Menschenrechte zu einem Staat ist bereits innerstaatlich problematisch. Umso schwieriger ist es, mittelbare Eingriffe im Ausland zu ermitteln. Die Annahme eines Eingriffs auf der Grundlage einer zu langen Kausalkette zwischen einer innerstaatlichen Maßnahme und den von den extraterritorialen Auswirkungen dieser Maßnahme betroffenen Individuen birgt, wie bereits dargelegt, die Gefahr einer Ausuferung der extraterritorialen Achtungspflicht und der Verantwortung des Staates für alle grenzüberschreitenden Auswirkungen seines innerstaatlichen Handelns.⁹⁰³ Auch wenn sich nicht generell beurteilen lässt, wann eine extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigung als mittelbarer Eingriff im Sinne des UN-Sozialpakts anzusehen ist, so lässt sich doch festhalten, dass die Beurteilung, ob ein solcher Eingriff vorliegt, in extraterritorialen Konstellationen restriktiv gehandhabt werden muss, um uferlosen Menschenrechtspflichten entgegenzuwirken.⁹⁰⁴ Ein mittelbarer Eingriff liegt vor, wenn die extraterritoriale Wirkung einer innerstaatlichen Maßnahme für den handelnden Staat *vorhersehbar* war.⁹⁰⁵ Entscheidend ist also die Vorhersehbarkeit einer möglichen Betroffenheit, aufgrund derer im Einzelfall ein mittelbarer Ein-

902 Begriff nach Matthias Herdegen, Art. 1 Abs. 3 GG, in Günter Dürig et al. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Band I (München: C. H. Beck 101. Aufl. 2023), Rn. 41.

903 Di Fabio, Art. 2 Abs. 1 GG, in Dürig et al. (Hrsg.), Rn. 49.

904 Siehe auch *ibid.*

905 *Ibid.* Siehe zur Definition der Vorhersehbarkeit bereits oben unter C. II. 3 (im Zusammenhang mit dem Auslösekriterium einer extraterritorialen Achtungspflicht).

griff eines Paktstaates bejaht werden kann.⁹⁰⁶ In der Folge stellt sich die Frage, welcher Inhalt einer extraterritorialen Achtungspflicht zukommt und wie die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts dieser Pflicht nachzukommen haben. Im Folgenden sollen die inhaltlichen Dimensionen der extraterritorialen Achtungspflicht überblicksartig dargestellt werden, bevor in den folgenden Abschnitten konkret auf die einzelnen Inhalte der extraterritorialen Achtungspflicht eingegangen wird.

E. Die inhaltliche Reichweite der extraterritorialen Achtungspflicht

I. Mögliche inhaltliche Dimensionen

Prinzip 20 der Maastrichter ETO-Prinzipien überträgt die Achtungspflicht auf extraterritoriale Sachverhalte: „All States have the obligation to refrain from conduct which nullifies or impairs the enjoyment and exercise of economic, social and cultural rights of persons outside their territories.“⁹⁰⁷ Nach Prinzip 21 der Maastrichter ETO-Prinzipien sind die Staaten darüber hinaus verpflichtet, Handlungen zu unterlassen, welche die Fähigkeit anderer Staaten und internationaler Organisationen beeinträchtigen, ihrer Achtungspflicht nachzukommen.⁹⁰⁸ Als mögliche Beispiele nennt Prinzip 22 der Maastrichter ETO-Prinzipien die Verhängung staatlicher Sanktionen sowie Handlungen im Rahmen der Mitgliedschaft von Staaten in interna-

906 Di Fabio, Art. 2 Abs. 1 GG, in Dürig et al. (Hrsg.), Rn. 49. Siehe auch Vandenhole, Third State Obligations under the ICESCR, in *Nord. J. Int. Law*, 92 ff. Vandenhole argumentiert, dass die EU-Zuckerförderung einen extraterritorialen Eingriff in soziale Menschenrechte darstellt.

907 Prinzip 20 der Maastrichter ETO-Prinzipien. Siehe auch zur inhaltlichen Dimension der Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt Manisuli Ssenyonjo, *Economic, Social, and Cultural Rights in International Law* (London: Hart Publishing 2. Aufl. 2016), 32 f.; Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 212 ff.

908 Prinzip 21 der Maastrichter ETO-Prinzipien: „States must refrain from any conduct which: a) impairs the ability of another State or international organization to comply with that State’s or that international organization’s obligations as regards economic, social and cultural rights; or b) aids, assists, directs, controls or coerces another State or international organization to breach that State’s or that international organization’s obligations as regards economic, social and cultural rights, where the former States do so with knowledge of the circumstances of the act.“

tionalen Organisationen wie der WTO, dem IWF oder der Weltbank.⁹⁰⁹ Im Zusammenhang mit den extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen lassen sich aus den Ausführungen des ehemaligen UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung, Jean Ziegler, mögliche inhaltliche Dimensionen einer extraterritorialen Achtungspflicht ableiten:

„The extraterritorial *obligation to respect* the right to food requires States to *ensure* that their policies and practices do not lead to *violations* of the right to food for people living *in other countries*. The obligation to respect is a negative obligation which implies that Governments must *refrain* from taking certain actions that have negative effects on the right to food. This obligation *does not require any resources to be provided*. It is rather simply the obligation to “*do no harm*”.“⁹¹⁰

Die extraterritoriale Achtungspflicht verlangt von den Staaten, innerstaatliche Maßnahmen zu unterlassen, die sich nachteilig auf die Paktrechte von Individuen im Ausland auswirken. Dem handelnden Staat wird damit in erster Linie eine *extraterritoriale Unterlassungspflicht* auferlegt. Diese greift ein, wenn die nachteiligen Auswirkungen einer Maßnahme zur *Verletzung* eines Paktrechts im Ausland führen, wie der UN-Sonderberichterstatter im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung festgestellt hat.⁹¹¹ Voraussetzung für eine extraterritoriale Unterlassungspflicht aus dem UN-Sozialpakt ist also unter anderem eine individuelle Betroffenheit im Ausland.⁹¹²

Eine extraterritoriale Achtungspflicht kann Staaten neben einer Unterlassungspflicht auch dazu verpflichten, positive Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass innerstaatliche Maßnahmen keine menschenrechtsbe-

909 Prinzip 22 der Maastrichter ETO-Prinzipien. Siehe zu den Sanktionen auch UN-Sozialausschuss, General Comment No. 8, Rn. 10 ff.; ESC, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 50, siehe auch Rn. 52: „States should also refrain from taking decisions within WTO, IMF or the World Bank that can lead to violations of the right to food in other countries. It is evident that decisions taken by a Ministry of Agriculture or a Ministry of Finance within WTO, IMF and the World Bank are acts of the authorities of a State that can produce *effects outside their own territory*. If *these effects lead to violations of the right to food*, then these decisions must be revised [...]“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

910 ESC, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 49 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

911 Ibid.

912 Siehe zu den Voraussetzungen einer extraterritorialen Unterlassungspflicht sogleich unten unter E. II. und III.

einträchtigenden Auswirkungen im Ausland entfalten. Dabei kommt der *prozeduralen* Dimension der extraterritorialen Achtungspflicht besondere Bedeutung zu, vor allem im Hinblick auf die Vermeidung menschenrechtsbeeinträchtigender Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme. Insofern ergibt sich aus der extraterritorialen Achtungspflicht nicht nur eine Unterlassungspflicht, sondern auch eine *Berücksichtigungspflicht*.⁹¹³ Sie verpflichtet die Vertragsstaaten, Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (*human rights impact assessments*) durchzuführen und die menschenrechtlichen Risiken einer geplanten Maßnahme für Individuen im Ausland sowie mögliche Handlungsoptionen und Alternativen zu ermitteln und im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme zu berücksichtigen.⁹¹⁴ Darüber hinaus erfordert die Berücksichtigungspflicht auch, dass den potenziell Betroffenen aus dem Ausland im innerstaatlichen Entscheidungsprozess *Beteiligungsrechte* eingeräumt werden. Damit kommt der extraterritorialen Achtungspflicht eine Rolle zu, die weit über die klassische Funktion einer Unterlassungspflicht hinausgeht. Im Folgenden werden zunächst die Voraussetzungen einer extraterritorialen Unterlassungspflicht erörtert, bevor auf die Berücksichtigungspflicht eingegangen wird.

II. Extraterritoriale Unterlassungspflicht als Ausnahme

Die abwehrrechtliche Dimension der Menschenrechte erlegt den Staaten in erster Linie extraterritoriale Unterlassungspflichten auf. Danach haben die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts alle Maßnahmen zu unterlassen, die sich nachteilig auf die Paktrechte von Personen im Ausland auswirken. Wie der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung festgestellt hat, entsteht eine extraterritoriale Unterlassungspflicht jedoch nur in jenen Fällen, in denen die negativen Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme zu einer (möglichen) Menschenrechtsverletzung im Ausland führen.⁹¹⁵ Erforderlich ist also eine individuelle Schädigung des Betroffenen im Ausland. Demnach muss die in ihren Rechten betroffene Person oder Personengruppe im Ausland identifizierbar sein und es muss nachgewiesen werden, dass die extraterritorialen Auswirkungen einer innerstaatlichen

913 Siehe zur Berücksichtigungspflicht in diesem Kapitel unter F.

914 Siehe auch Prinzip 14 der Maastrichter ETO-Prinzipien.

915 ESC, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 49.

Maßnahme zu einer Verletzung der Paktrechte geführt haben.⁹¹⁶ Wie bereits erwähnt, ist dies dann der Fall, wenn die extraterritorialen Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme einen *unmittelbaren* Eingriff in die durch den Pakt garantierten Rechte von Personen im Ausland darstellen.⁹¹⁷ Typische Beispiele sind, wie bereits erwähnt, Landvertreibungen oder die Vernichtung lebenswichtiger Medikamente und Nahrungsmittel in einem fremden Staat. In diesen Fällen ist die inhaltliche Dimension der extraterritorialen Achtungspflicht, wie der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung festgestellt hat, mit dem völkergewohnheitsrechtlichen Schädigungsverbot im Umweltvölkerrecht vergleichbar.⁹¹⁸ Das grenzüberschreitende Schädigungsverbot verbietet es einem Staat, sein Hoheitsgebiet in einer Weise zu nutzen, dass auf dem Territorium eines anderen Staates erhebliche Umweltschäden verursacht werden.⁹¹⁹

III. Voraussetzungen einer extraterritorialen Unterlassungspflicht nach dem UN-Sozialpakt

Bei grenzüberschreitenden Situationen müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein, damit ein Vertragsstaat des UN-Sozialpakts dazu verpflichtet werden kann, eine innerstaatliche Maßnahme mit extraterritorialer Wirkung zu *unterlassen*. Zunächst setzt eine extraterritoriale Unterlassungspflicht wie gesehen einen *unmittelbaren* Eingriff in die Paktrechte identi-

916 Siehe dazu auch unten § 10 unter B.

917 Siehe auch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 345.

918 ESC, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 49. Siehe dazu auch *Trail Smelter Case* (United States of America and Canada), Schiedsurteil vom 16. April 1938 und 11. März 1941, 3 UNRIAA (1941), 1905–1982, 1905: „Under the principles of international law [...] no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.“; IGH, *Corfu Channel Case* (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), Urteil vom 9. April 1949, ICJ Reports 1949, p. 4. Der IGH hat in diesem Urteil zum ersten Mal das grenzüberschreitende Schädigungsverbot als Prinzip des Völkerrechts formuliert, 22: „[It is] every State’s obligation not to allow knowingly its territory to be used for acts contrary to the rights of other States.“

919 Bäumler, Das Schädigungsverbot im Völkerrecht, 265; Eibe Riedel, Change of Paradigm in International Environmental Law, in *Law and State* 57 (1998), 22–48, 27.

zierbarer Personen oder Personengruppen im Ausland voraus.⁹²⁰ Darüber hinaus sollte der handelnde Staat *keine Ressourcen* aufwenden müssen, um den grenzüberschreitenden Eingriff in die Rechte des Betroffenen zu unterlassen.⁹²¹ Der Unterlassungspflicht dürfen auch *keine innerstaatlichen Menschenrechtspflichten* entgegenstehen.⁹²² In diesem Zusammenhang stellen sich komplexe Abwägungsfragen, welche die innerstaatliche Verwirklichung der Paktrechte und die durch den Eingriff bewirkten Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland betreffen.⁹²³ Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob durch den staatlichen Eingriff die *Kerninhalte* der Paktrechte im Ausland beeinträchtigt sind.⁹²⁴ Ist dies der Fall und sind alle weiteren Voraussetzungen erfüllt, so obliegt dem handelnden Staat eine extraterritoriale Unterlassungspflicht.⁹²⁵ In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass der betreffende Staat zur Verantwortung gezogen werden kann, wenn er den Eingriff in die Rechte des UN-Sozialpakts von Individuen im Ausland nicht unterlässt oder beseitigt.

IV. Die inhaltliche Reichweite einer extraterritorialen Achtungspflicht bei nicht individualisierbaren Beeinträchtigungen

In anderen Fällen extraterritorialer Menschenrechtsbeeinträchtigungen, die *mittelbare* Eingriffe in die Rechte des UN-Sozialpakts im Ausland darstellen, stellen sich komplexe Wertungsfragen.⁹²⁶ Problematisch ist, dass es sich bei mittelbaren Eingriffen, wie bereits erläutert, zumeist „nur“ um faktische Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen handelt, nicht aber um gezielte Eingriffe in die Rechte von Personen im Ausland. Mittelbare extraterritoria-

920 ESC, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 49.

921 Ibid.

922 Ibid.

923 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 345.

924 Ibid.

925 Eine andere Frage ist, ob eine extraterritoriale Unterlassungspflicht auch dann besteht, wenn die Kerninhalte der Rechte aus dem UN-Sozialpakt im Ausland durch die Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme eines ausländischen Staates betroffen sind, gleichzeitig aber die Kerninhalte dieser Rechte auch im Inland nicht verwirklicht sind. In diesen Fällen ist der handelnde Staat nach dem Grundsatz der primären Verantwortung des Territorialstaates grundsätzlich verpflichtet, der Verwirklichung der Kerninhalte im Inland Vorrang einzuräumen. Siehe Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 356.

926 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 345.

le Eingriffe in soziale Menschenrechte können in vielen Fällen nicht unabhängig von der innerstaatlichen Verwirklichung dieser Rechte im potenziell extraterritorial verpflichteten Staat beurteilt werden. So könnte dieser Staat bei nicht intendierten Eingriffen im Ausland *eigene* Interessen geltend machen, insbesondere den Schutz der Paktrechte der eigenen Bevölkerung.⁹²⁷ Beispielsweise könnte er die Einfuhr von gentechnisch verändertem Reis verbieten, um das Recht auf Gesundheit der eigenen Bevölkerung zu schützen, obwohl dadurch in einem anderen Staat Arbeitsplätze verloren gehen und das Recht auf Arbeit der dort lebenden Menschen beeinträchtigt wird.⁹²⁸ Ein Staat kann aber auch seine eigenen Landwirte subventionieren, um den Export von Agrarprodukten zu ermöglichen und damit die nationale Wirtschaft zu fördern, auch wenn dadurch die Lebensgrundlage von Kleinbauern in Afrika zerstört wird.⁹²⁹

In diesen Fällen besteht das primäre Ziel darin, einen *Interessenausgleich* herbeizuführen und die betreffende innerstaatliche Maßnahme nicht *per se* zu verbieten, sondern die nachteiligen Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme zu verhindern oder zumindest abzumildern.⁹³⁰ Die extraterritoriale Achtungspflicht verlangt somit, dass die staatlichen Behörden im innerstaatlichen Entscheidungsprozess einer geplanten Maßnahme allen Interessen angemessen Rechnung tragen, indem sie die Auswirkungen einer Maßnahme auf die Rechte von Menschen im Ausland in ihre Entscheidungsfindung einbeziehen. Prinzip 13 der Maastrichter ETO-Prinzipien bekräftigt dementsprechend das Vorsorgeprinzip und fordert die Staaten auf, innerstaatliche Maßnahmen zu vermeiden, die eine konkrete Gefahr für die Menschenrechte von Individuen außerhalb ihres Territoriums darstellen.⁹³¹ Dies setzt voraus, dass der handelnde Staat im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren *positive* Maßnahmen ergreift, um die Paktrechte von Personen im Ausland zu *berücksichtigen*.⁹³²

„In order to give effect to this obligation [to respect], a state confronted with a situation that could implicate risks to economic, social, and cultural rights is *required to undertake positive measures to ensure its*

927 Ibid., 345 f.

928 Ibid.

929 Ibid., 346.

930 Bäumler, Das Schädigungsverbot im Völkerrecht, 266.

931 Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 13.

932 Siehe auch Bäumler, Das Schädigungsverbot im Völkerrecht, 310.

actions do not nullify or impair the enjoyment of these rights *outside* the national territory.“⁹³³

In diesem Sinne hat der UN-Sozialausschuss im Zusammenhang mit Sanktionen festgestellt, dass die Paktstaaten zur Umsetzung der extraterritorialen Achtungspflicht ein Überprüfungssystem – ähnlich einer Menschenrechtsverträglichkeitsprüfung (*human rights impact assessment*) – einrichten müssen, um die negativen Auswirkungen von Sanktionen auf Individuen in den sanktionierten Staaten zu erfassen und entsprechend zu berücksichtigen.⁹³⁴ Der UN-Sozialausschuss leitet somit aus der extraterritorialen Achtungspflicht – neben einer extraterritorialen Unterlassungspflicht bei unmittelbaren Eingriffen – eine *Berücksichtigungspflicht* ab, die von den Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts zu beachten ist.

F. Die Berücksichtigungspflicht aus dem UN-Sozialpakt

I. Die Pflicht zur Berücksichtigung sozialer Menschenrechte von Individuen im Ausland

1. Die Rechtsnatur der Berücksichtigungspflicht

Aus der extraterritorialen Achtungspflicht lassen sich *prozedurale* Pflichten ableiten, die sicherstellen sollen, dass die extraterritorialen Wirkungen innerstaatlicher Gesetze oder Politikentscheidungen nicht zu einer Beeinträchtigung der Paktrechte von Individuen in anderen Staaten führen. Bei extraterritorialen Vorgängen stellt sich daher die Frage, ob die Vertragsstaaten verpflichtet sind, die Paktrechte von Personen im Ausland im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme zu *berücksichtigen*.⁹³⁵ Diese Pflicht, die hier als „Berücksichtigungspflicht“⁹³⁶ bezeichnet wird, kann komplementär zu einer extraterritorialen Unterlassungspflicht entstehen. Von großer praktischer Bedeutung ist die Berücksichtigungspflicht aber vor allem in extraterritorialen Fällen, in denen die

933 De Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles, in *HRQ*, 1128, Rn. 1 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

934 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 8, Rn. 12.

935 Siehe dazu auch Eyal Benvenisti, *Sovereigns as Trustees of Humanity: On the Accountability of States to Foreign Stakeholders*, in *American Journal of International Law* 107 (2013), 295–333, 314.

936 Siehe generell zu einer Berücksichtigungspflicht im Völkerrecht Benvenisti, *Sovereigns as Trustees of Humanity*, in *AJIL*, 295 ff.

grenzüberschreitenden Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme zu *mittelbaren* Eingriffen in die Rechte von Personen im Ausland führen, diese Auswirkungen aber in der Regel keine Unterlassungspflichten aus dem UN-Sozialpakt auslösen.

Der UN-Sozialausschuss hat sich in zahlreichen Abschließenden Bemerkungen für die Berücksichtigung der Paktrechte in innerstaatlichen Entscheidungsprozessen im Zusammenhang mit den extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Wirtschaftsmaßnahmen ausgesprochen:⁹³⁷

„The Committee recommends that [Switzerland] comply with its Covenant obligations and *take into account* its partner countries' obligations when negotiating and concluding trade and investment agreements [...] [and] undertake an *impact assessment to determine the possible consequences* of its foreign trade policies and agreements on the enjoyment by the population of the State party's partner countries of their economic, social and cultural rights. For example, the imposition by the State party of strict intellectual property protection [...] can adversely affect access to medicines, thereby compromising the right to health.“⁹³⁸

„The Committee encourages [the Dominican Republic] to *take into account* its obligations under the Covenant in all aspects of its negotiations with investors and while negotiating and signing international agreements on economic partnerships. The Committee calls upon the State party to play an active role in regulating economic and social policy to ensure that the enjoyment of economic, social and cultural rights, particularly by the most disadvantaged and marginalized groups, is not undermined. The Committee recommends that the State party *to take steps to ensure* that environmental and social impact *assessments* precede the approval of investment agreements or commencement of activities that might negatively impact economic, cultural and social rights, in particular of the most disadvantaged and vulnerable groups.“⁹³⁹

937 Siehe auch Desierto, Public Policy in International Economic Law, 128.

938 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Switzerland, 26. November 2010 (UN Doc. E/C.12/CHE/CO/2-3), Rn. 24 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

939 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Dominican Republic, 26. November 2010 (UN Doc. E/C.12/DOM/CO/3), Rn. 8 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

„The Committee urges [Germany] to fully apply a *human rights-based approach* to its international trade and agriculture policies, including by *reviewing* the impact of subsidies on the enjoyment of economic, social and cultural rights in importing countries. [...] The Committee expresses concern that the State party’s *policy-making process* [...] does not give *due consideration* to human rights.“⁹⁴⁰

„The Committee is concerned by reports that [Belgium’s] policy for promoting agrofuels, in particular its new Agrofuels Act of 17 July 2013, is likely to encourage large-scale cultivation of these products in third countries where Belgian firms operate and could lead to negative consequences for local farmers (art. 11). [...] The Committee recommends that the State party *systematically conduct human rights impact assessments* in order to ensure that projects promoting agrofuels do not have a negative impact on the economic, social and cultural rights of local communities in third countries [...].“⁹⁴¹

„The Committee recommends that [Colombia] take *effective measures to ensure* that economic, social and cultural rights *are taken into account* in all free trade and bilateral and multilateral trade agreements, and develop effective policies to protect the rights of the population, in particular the marginalized and disadvantaged groups, against the negative impact of such agreements. In this regard, the Committee recommends that the State party *consider revising* the intellectual property provisions of the free trade agreement signed with the United States, in order to ensure protection against the increase of the price of medicines, in particular for those with low income.“⁹⁴²

Aus der Praxis des UN-Sozialausschusses lässt sich entnehmen, dass der Ausschuss in Bezug auf die staatlichen Paktverpflichtungen zwischen einer „strikten Bindung“ und einer bloßen „Berücksichtigung“ unterscheidet. Die Berücksichtigungspflicht, die in den Begriffen „take into account“ oder

940 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Germany, 12. Juli 2011 (UN Doc. E/C.12/DEU/CO/5), Rn. 9 f. (Hervorhebungen von der Verfasserin).

941 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations concerning the Fourth Periodic Report of Belgium, 23. Dezember 2013 (UN Doc. E/C.12/BEL/CO/4), Rn. 22 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

942 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Colombia, 7. Juni 2010 (UN Doc. E/C.12/COL/CO/5), Rn. 10 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

„give due consideration“ zum Ausdruck kommt, stellt eine *weiche*, in den innerstaatlichen Raum hineinwirkende Pflicht dar, welche die Vertragsstaaten verpflichten soll, im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme die Rechte von Individuen in fremden Staaten zu berücksichtigen. Prinzip 14 der Maastrichter ETO-Prinzipien formuliert die wesentlichen Teilelemente einer Berücksichtigungspflicht:

„States must conduct *prior assessment*, with *public participation*, of the risks and potential extraterritorial impacts of their laws, policies and practices on the enjoyment of economic, social and cultural rights. The results of the assessment must be made *public*. The assessment must also be undertaken to inform the measures that States must adopt to prevent violations or ensure their cessation as well as to ensure effective remedies.“⁹⁴³

Obwohl die Vertragsstaaten aufgrund des Territorialitätsprinzips verpflichtet sind, die Paktrechte ihrer eigenen Bevölkerung zu verwirklichen, könnte ihnen darüber hinaus (*de lege ferenda*) die Pflicht obliegen, die menschenrechtlichen Belange von Individuen im Ausland, die von den grenzüberschreitenden Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme betroffen sind, in ihre innerstaatliche Entscheidungsfindung einzubeziehen.⁹⁴⁴ Der UN-Sozialpakt lässt den Paktstaaten zwar einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen.⁹⁴⁵ Dieser Ermessensspielraum unterliegt jedoch aufgrund der Berücksichtigungspflicht und damit des Völkerrechts einer – wenn auch eingeschränkten – menschenrechtlichen Kontrolle der durch die Staaten getroffenen innerstaatlichen Maßnahmen.

Während die Berücksichtigungspflicht im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft von Staaten in internationalen Organisationen teilweise anerkannt ist, findet sie im Bereich der Menschenrechte und insbesondere der sozialen Menschenrechte bisher kaum Beachtung. Es handelt sich dabei keineswegs um eine neue Verpflichtung. Berücksichtigungspflichten finden sich zum Beispiel sowohl in föderalen Systemen als auch im Unionsrecht auf europäischer Ebene.⁹⁴⁶ Diese Pflichten, die den politischen Entschei-

943 Prinzip 14 der Maastrichter ETO-Prinzipien (Hervorhebungen von der Verfasserin).

944 Benvenisti, *Sovereigns as Trustees of Humanity*, in *AJIL*, 314.

945 Siehe dazu ausführlich bereits oben § 3 unter B.

946 Benvenisti, *Sovereigns as Trustees of Humanity*, in *AJIL*, 314 f.

dungsträgern die Berücksichtigung von Treue-, Loyalitäts- oder Solidaritätsprinzipien auferlegen, sind auch gerichtlich durchsetzbar.⁹⁴⁷

Die Pflicht zur Berücksichtigung der Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen auf Personen im Ausland ist auch in den Teilbereichen des Völkerrechts anerkannt und im Umweltvölkerrecht teilweise völkergewohnheitsrechtlich begründet, wenn auch häufig ohne unmittelbare Rechtsfolgen im Falle eines Verstoßes.⁹⁴⁸ Darüber hinaus ist eine Berücksichtigungspflicht auch im WTO-Recht als völkerrechtliche Verpflichtung für diejenigen Fälle verankert, in denen die WTO-Mitgliedstaaten von ihren Verpflichtungen aus dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) abweichen.

Das WTO-Agrarabkommen enthält eine ähnliche Pflicht zur Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Auswirkungen staatlicher Maßnahmen: „A member instituting the *export prohibition or restriction* shall give *due consideration to the effects* of such prohibition or restriction on importing Members' *food security*“.⁹⁴⁹ Das Abkommen legt den Staaten vor allem *Verfahrenspflichten* zur Erfüllung der Berücksichtigungspflicht auf. So müssen die WTO-Mitgliedstaaten andere Mitgliedstaaten vorab über die Auswirkungen einer geplanten Maßnahme *informieren* und diese *konsultieren*, wenn sie als Importstaaten ein erhebliches Interesse an der betreffenden Maßnahme haben.⁹⁵⁰ Auch wenn es sich bei der Berücksichtigungspflicht im WTO-Agrarabkommen um eine zwischenstaatliche Verpflichtung handelt, lässt sich insoweit argumentieren, dass Ernährungssicherung der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung dient und damit den betroffenen Individuen zugutekommt.⁹⁵¹

Insgesamt lässt sich damit festhalten, dass es sich bei der Berücksichtigungspflicht um eine *prozedurale* Verpflichtung handelt.⁹⁵² Sie stellt dabei keine ergebnisgebundene Pflicht („obligation of result“), sondern vielmehr eine *Verhaltenspflicht* („obligation of conduct“) dar. Der handelnde Staat

947 Ibid.

948 Ibid., 316. Siehe dazu z. B. auch ILC, Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, in ILC Report, 53rd session, 23. April – 1. Juni und 2. Juli – 10. August 2001 (UN Doc. A/56/10), Art. 10.

949 WTO Agreement on Agriculture vom 15. April 1994, 1867 UNTS 237, Art. 12 (a) (Hervorhebungen von der Verfasserin).

950 Ibid. Siehe auch Benvenisti, Sovereigns as Trustees of Humanity, in *AJIL*, 316.

951 Siehe Art. 12 (a) WTO Agreement on Agriculture vom 15. April 1994, 1867 UNTS 237.

952 Siehe auch Leslie-Anne Duvic-Paoli, *The Prevention Principle in International Environmental Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2018), 238.

ist daher verpflichtet, im Rahmen des innerstaatlichen Entscheidungsverfahrens einer geplanten Maßnahme die Menschenrechte von Individuen im Ausland zu berücksichtigen, um einer extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigung entgegenzuwirken.

2. Teilelemente der Berücksichtigungspflicht

Wie sind die Rechte aus dem UN-Sozialpakt von Personen im Ausland, die von den extraterritorialen Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme betroffen sein könnten, im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren zu berücksichtigen? Inhaltliche Teilelemente der Berücksichtigungspflicht ergeben sich zunächst aus der *institutionellen* Dimension dieser Pflicht. Um die Risiken extraterritorialer Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch eine innerstaatliche Maßnahme abzuschätzen, sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (*human rights impact assessments*) durchzuführen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme zu berücksichtigen.⁹⁵³ Darüber hinaus können aus der Berücksichtigungspflicht auch *Beteiligungsrechte* von Personen im Ausland entstehen, die von den nachteiligen Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme betroffen sind.⁹⁵⁴ So verlangt die Berücksichtigungspflicht, dass im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme mit grenzüberschreitenden Auswirkungen den Betroffenen im Ausland oder deren Interessenvertretern die Möglichkeit gegeben wird, sich am entsprechenden Verfahren zu beteiligen und auf die ihre Rechte betreffenden Aspekte der fraglichen Maßnahme Einfluss zu nehmen.⁹⁵⁵ Die Berücksichtigungspflicht hat aber auch eine *materielle* Dimension: Sie kommt im Rahmen des *staatlichen Ermessens* zum Tragen, nämlich bei der Frage der Abwägung widerstreitender Interessen im Sinne einer Verhältnismäßigkeitsprüfung und einer entsprechenden Begründungspflicht.⁹⁵⁶

953 Prinzip 14 der Maastrichter ETO-Prinzipien. Siehe auch UN-Sozialausschuss, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Switzerland, 26. November 2010 (UN Doc. E/C.12/CHE/CO/2-3), Rn. 24.

954 Benvenuti, *The Law of Global Governance*, 158 ff.

955 *Ibid.*, 230.

956 Zur Verhältnismäßigkeit als wichtiges Element des internationalen Menschenrechtsschutzes siehe z. B. Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, 150 ff.

Die Verpflichtung, bei einer geplanten Maßnahme die Paktrechte von Personen im Ausland zu berücksichtigen, wirft eine Reihe von Folgefragen auf: Wie können betroffene Personen im Ausland identifiziert werden? Wie sind die verschiedenen Interessen zu gewichten? Inwieweit spielen unterschiedliche Kapazitäten der Staaten bei der Umsetzung der Berücksichtigungspflicht eine Rolle?⁹⁵⁷ Die Beantwortung dieser Fragen hängt weitgehend vom Einzelfall ab und lässt sich nur bedingt verallgemeinern. Im folgenden Abschnitt sollen daher die Mindestanforderungen an eine Berücksichtigungspflicht herausgearbeitet werden, die nicht nur auf die hier untersuchten extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen, sondern auch auf staatliches Handeln in internationalen Organisationen Anwendung finden können.

II. Die Berücksichtigungspflicht im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren

1. Prozedurale Pflichten, insbesondere Beteiligungsrechte der Betroffenen im Ausland

Die Berücksichtigungspflicht verpflichtet die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts, *Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen* durchzuführen und ein *transparentes* Entscheidungsverfahren zu schaffen, das die *Beteiligung* von Betroffenen aus dem Ausland am Verfahren einer geplanten Maßnahme sicherstellt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob Personen, die sich im Ausland aufhalten, auf die Entscheidungsfindung in einem anderen Staat als ihrem Heimatstaat Einfluss nehmen oder sogar daran teilnehmen dürfen, obwohl sie nicht Teil des demokratischen Prozesses dieses Staates sind.⁹⁵⁸ *Peters* stellt hierzu fest:

„State activity has many more extraterritorial effects that impact persons situated outside the acting State’s boundaries. Substantially affected persons have a *legitimate interest in being informed* as to these extraterritorial activities but still face a higher degree of intransparency than that which usually exists within a State’s borders. [...] *transparency obligations*

957 Siehe auch Benvenisti, *Sovereigns as Trustees of Humanity*, in *AJIL*, 318.

958 Diese Frage wird auch in den transnationalen Demokratietheorien unter dem Begriff des „All-Affected Principle“ behandelt. Siehe dazu z. B. Robert E. Goodin, *Enfranchising All Subjected, Worldwide*, in *International Theory* 8 (2016), 365–389.

of States must be extended to new types of beneficiaries such as foreign States, international organizations, and to those *natural or legal persons* not formally under a State's jurisdiction but substantially affected by its policy decisions.⁹⁵⁹

Der UN-Sozialausschuss hat in seinen Allgemeinen Bemerkungen zu den im Pakt niedergelegten Rechten das Recht des Einzelnen auf Beteiligung an der Entscheidungsfindung hinsichtlich einer innerstaatlichen Maßnahme bestätigt⁹⁶⁰ und in Bezug auf das Recht auf Wasser Folgendes festgestellt:⁹⁶¹

„The formulation and implementation of national water strategies and plans of action should respect, inter alia, the principles of non-discrimination and people's participation. The *right of individuals and groups to participate in decision-making processes* that may affect their exercise of the right to water must be an *integral part of any policy, programme or strategy concerning water*. Individuals and groups should be given *full and equal access to information* concerning water, water services and the environment, held by public authorities or third parties.“⁹⁶²

Ferner hat der UN-Sozialausschuss individuelle Beteiligungsrechte auch für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit und Nahrung anerkannt und deren Bedeutung für *Good Governance* ausdrücklich betont.⁹⁶³ Der Ausschuss hat in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 zum Recht auf Nahrung Folgendes festgehalten:

„The formulation and implementation of national strategies for the right to food requires full compliance with the principles of accountability, transparency, people's participation, decentralization, legislative capacity and the independence of the judiciary. Good governance is essential to

959 Anne Peters, Towards Transparency as a Global Norm, in Andrea Bianchi & Anne Peters (Hrsg.), *Transparency in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 534–607, 540 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

960 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 11, Rn. 8; General Comment No. 19, Rn. 26, 59 (a) und 69.

961 Siehe auch Ulrich Beyerlin, Umweltschutz und Menschenrechte, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 65 (2005), 525–542, 534.

962 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 15, Rn. 48 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

963 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 54 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

the realization of all human rights, including the elimination of poverty and ensuring a satisfactory livelihood for all.⁹⁶⁴

Allerdings formuliert der UN-Sozialausschuss die Verfahrenspflichten in einer „weichen“ Sprache („should“ oder „recommend“) und zählt sie zudem nicht zu den Kernverpflichtungen des Staates.⁹⁶⁵ Im Gegensatz zum Ausschuss betonen einige Autoren hingegen die Existenz verfahrensrechtlicher Kernrechte („core procedural rights“) aus dem UN-Sozialpakt, wie beispielsweise das Recht auf Zugang zu Information, das Recht auf Beteiligung des Einzelnen an innerstaatlichen Entscheidungsprozessen, das Recht auf Abhilfe sowie das Recht auf faires Verwaltungshandeln.⁹⁶⁶ Der UN-Sozialausschuss spricht sich damit für Beteiligungsrechte der Betroffenen am Entscheidungsprozess einer Maßnahme aus und stellt fest, dass diese Rechte integraler Bestandteil des innerstaatlichen Entscheidungsverfahrens sein sollten.⁹⁶⁷

Unklar ist jedoch, wie Beteiligungsrechte an innerstaatlichen Entscheidungsverfahren für Personen aus dem Ausland praktisch umgesetzt werden können. Wichtige Anhaltspunkte für *extraterritoriale* Beteiligungsrechte finden sich in verschiedenen Teilbereichen des Völkerrechts. Eine Vorreiterrolle kommt dabei insbesondere der Aarhus-Konvention⁹⁶⁸ zu, die Einzelpersonen oder Personengruppen unter Mitwirkung von NGOs weitge-

964 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 23.

965 Beyerlin, Umweltschutz und Menschenrechte, in *ZaöRV*, 534.

966 John Scanlon et al., Water as a Human Right?, in *IUCN Environmental Policy and Law Paper* No. 51 (2004), 1–53, 31: „The right to information enables citizens to obtain information about water-related issues and human health; about proposed projects, laws, policies affecting or potentially affecting water resources as well as about threats to the environment and how to respond to them. It enables citizens to participate meaningfully in decisions that directly affect their livelihood thus promoting accountability and transparency in decision-making in the water sector. Effective participation requires education, access to information, a role in decision-making, transparency of decision-making processes, monitoring, environmental impact assessment and enforcement mechanisms. The right to remedy guarantees that victims of human rights violations can initiate and rely on meaningful enforcement measures. The procedural right of effective remedy requires that in case existing mechanisms are inadequate, governments have the duty to establish new ones. The right to just administrative action requires a State to refrain from action which would deprive an individual of the right to water.“

967 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 15, Rn. 48.

968 Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus-Konvention) vom 5. Juni 1998, 2161 UNTS 447.

hende Verfahrensrechte hinsichtlich umweltrelevanter Auslandstätigkeiten von Staaten einräumt.⁹⁶⁹ Die Präambel der Aarhus-Konvention betont die Bedeutung des Zugangs zu umweltbezogenen Informationen, der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Transparenz von Entscheidungsverfahren und erweitert den Anwendungsbereich der in der Aarhus-Konvention verankerten Beteiligungsrechte auf Personen, die von einer bestimmten Maßnahme betroffen sind, soweit sie ein Interesse an dieser Maßnahme haben.⁹⁷⁰ Eine solche Betroffenheit kann auch bei Personen im Ausland vorliegen, so dass der in der Aarhus-Konvention verwendete Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ auch die Bevölkerung eines fremden Staates umfasst.⁹⁷¹ Demnach darf es bei der Beurteilung der Frage, ob eine Person von einer Entscheidung über eine geplante Maßnahme in Umweltangelegenheiten betroffen ist, nicht zu Diskriminierungen unter anderem aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Wohnsitzes kommen.⁹⁷² Daraus ergeben sich Beteiligungsrechte nicht nur für die eigene Bevölkerung des handelnden Staates, sondern auch für die „betroffene Öffentlichkeit“ im Ausland. Die Aarhus-Konvention begründet somit auch *extraterritoriale* Beteiligungsrechte. Der im Umweltvölkerrecht gewählte Ansatz zur Bestimmung der „betroffenen Öffentlichkeit“ richtet sich dabei nach dem Umfang der geplanten Maßnahme und der räumlichen Reichweite extraterritorialer Auswirkungen.⁹⁷³

Die Aarhus-Konvention dient für die inhaltliche Begründung einer menschenrechtlichen Berücksichtigungspflicht aus dem UN-Sozialpakt als Vorbild, da sie strukturelle Gemeinsamkeiten mit menschenrechtlichen Instrumenten aufweist und zudem Individualrechte verankert.⁹⁷⁴ Diese völkerrechtlichen Bestimmungen eröffnen damit den Weg für eine menschenrechtliche Anerkennung von Beteiligungsrechten Betroffener an in-

969 Beyerlin, Umweltschutz und Menschenrechte, in *ZaöRV*, 539.

970 Präambel der Aarhus-Konvention, Abs. 8: „Considering that, to be able to assert this right and observe this duty, citizens must have access to information, be entitled to participate in decision-making and have access to justice in environmental matters, and acknowledging in this regard that citizens may need assistance in order to exercise their rights [...]“

971 Astrid Epiney et al., *Aarhus-Konvention. Handkommentar* (Baden-Baden: Nomos 2018), 119, Rn. 32; Veit Koester, Le Comité d'Examen du respect des Dispositions de la Convention d'Aarhus: un Panorama des Procédures et de la Jurisprudence, in *Revue Européenne du Droit de l'Environnement* 3 (2007), 251–276, 260.

972 Art. 3 Abs. 9 der Aarhus-Konvention.

973 Benvenuti, Sovereigns as Trustees of Humanity, in *AJIL*, 320.

974 Beyerlin, Umweltschutz und Menschenrechte, in *ZaöRV*, 539; Epiney et al., *Aarhus-Konvention. Handkommentar*, 68, Rn. 13.

nerstaatlichen Entscheidungsprozessen, deren Ansätze auf extraterritoriale Situationen im Bereich der sozialen Menschenrechte übertragen werden können.⁹⁷⁵

Die Umsetzung bestimmter prozeduraler Elemente der Berücksichtigungspflicht, wie zum Beispiel der Zugang zu Information, kann jedoch unter Umständen problematisch sein, da sie die Geheimhaltung geplanter Maßnahmen berühren können. Auch der Schutz geistigen Eigentums oder von Geschäftsgeheimnissen kann die Gewährung von Beteiligungsrechten erschweren. Darüber hinaus kann der Informationszugang für Betroffene im Ausland in extraterritorialen Fällen mit hohen Kosten verbunden sein.⁹⁷⁶ Hinzu kommt, dass sich gerade die Entwicklungsländer den Bemühungen um mehr Transparenz und Partizipation widersetzt haben. Viele dieser Länder befürchten, dass NGOs, die an solchen innerstaatlichen Entscheidungsprozessen beteiligt sind, nicht unmittelbar die Interessen der Betroffenen vertreten.⁹⁷⁷ Eine der größten Herausforderungen stellt schließlich die Identifizierung der Betroffenen im Ausland dar. Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie die betroffenen Individuen im Ausland identifiziert werden können, damit sie sich zum Schutz ihrer Rechte an einem innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme mit potenziell extraterritorialen Auswirkungen beteiligen können.

2. Die Bestimmung des extraterritorial betroffenen Individuums

Fraglich ist, wie die von den extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen betroffenen Individuen ermittelt werden können, um sie an einem innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme, die ihre Rechte berührt, teilhaben zu lassen. Wird der Kreis der Betroffenen zu weit gezogen, kann dies den innerstaatlichen Entscheidungsprozess übermäßig belasten und verzögern. Nationale Entscheidungsträger wenden gegen die Zuerkennung von Beteiligungsrechten für Individuen im Ausland ein, dass generell-abstrakte innerstaatliche Maßnahmen, deren Wirkungen sich nicht an einen bestimmten Adressatenkreis richten, keine Beteiligungsrechte begründen können, insbesondere nicht für Individuen in fremden Staaten, die von den Wirkungen dieser Maßnahmen mittelbar

975 Beyerlin, *Umweltschutz und Menschenrechte*, in *ZaöRV*, 540.

976 Benvenisti, *The Law of Global Governance*, 164.

977 *Ibid.*, 166.

in ihren Rechten betroffen sind.⁹⁷⁸ Ähnlich argumentierte auch der Internationale Sportgerichtshof in einem Schiedsspruch zu einem Rechtsstreit zwischen zwei Fußballvereinen und der UEFA, in dem beide Vereine geltend machten, die UEFA habe ihnen das rechtliche Gehör verweigert.⁹⁷⁹ Der Sportgerichtshof verneinte einen Anspruch auf rechtliches Gehör und führte aus:

„[The] characterization of the clubs as indirect members implies, as the Claimants argue, the necessary consequence that every indirect member should be heard by UEFA before passing a resolution which could affect such indirect member. This would mean that, if a resolution affects amateur clubs, UEFA should consult with tens (perhaps even hundreds) of thousands of clubs. As all players, coaches and referees are also affiliated to their national federations – millions of individuals throughout Europe –, they could also claim to be indirect members and every one of them could request that he/she be heard by UEFA. [...] For an international federation, this would amount to a procedural nightmare and would paralyze any possibility of enacting regulations. [...]“⁹⁸⁰

„[...] [T]he Panel remarks that there is an evident analogy between sports-governing bodies and governmental bodies with respect to their role and functions as regulatory, administrative and sanctioning entities, and that similar principles should govern their actions. Therefore, the Panel finds that, unless there are specific rules to the contrary, only in the event of administrative measures or penalties adopted by a sports-governing body with regard to a *limited and identified number of designees* could there be a right to a legal hearing. For a regulator or legislator, it appears to be advisable and good practice to acquire as much information as possible and to hear the views of potentially affected people before issuing general regulations – one can think of, e.g., parliamentary hearings with experts or interest groups – but it is not a legal requirement. [...]“⁹⁸¹

978 Ibid., 178.

979 Court of Arbitration for Sport (CAS), *AEK Athens and SK Slavia Prague v. Union of European Football Associations (UEFA)*, Schiedsurteil vom 20. August 1999 (CAS 98/200).

980 Ibid., Rn. 56.

981 Ibid., Rn. 58 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

Eine ähnliche Problematik hinsichtlich der Bestimmung der mittelbar von einer Maßnahme Betroffenen stellt sich auch für den Anwendungsbereich sozialer Menschenrechte. Wie bereits erwähnt, richten sich innerstaatliche Maßnahmen in den meisten Fällen nicht an einen bestimmten Adressatenkreis, so dass die negativen Auswirkungen dieser Maßnahmen unzählige Menschen weltweit betreffen können (zum Beispiel im Falle von Agrarsubventionen eine unbestimmte Anzahl von Kleinbauern im Ausland). Der Internationale Sportgerichtshof löst das Problem der Bestimmung der Betroffenheit durch generell-abstrakte Maßnahmen (in Bezug auf die Frage der Gewährung des rechtlichen Gehörs), indem er den Betroffenen keinen Anspruch auf rechtliches Gehör einräumt und stattdessen auf den Grundsatz der Transparenz und Konsultation im Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme verweist.⁹⁸²

Das folgende Beispiel aus der Aarhus-Konvention zeigt jedoch, dass eine andere Lösung möglich ist. Das *Compliance Committee* der Aarhus-Konvention befasste sich in einem Fall gegen die Ukraine mit der Frage der Beteiligungsrechte in innerstaatlichen Entscheidungsverfahren.⁹⁸³ Eine NGO machte geltend, dass die Ukraine rumänische Bürger nicht in den Entscheidungsprozess bezüglich der Planung eines Kanals durch ein international anerkanntes Feuchtgebiet im Donaudelta einbezogen habe.⁹⁸⁴ Das *Compliance Committee* stellte fest, dass das ukrainische Projekt ein Naturschutzgebiet von nationaler und internationaler Bedeutung betreffe und daher sowohl für die ukrainische als auch für die internationale Zivilgesellschaft von erheblichem Interesse sei.⁹⁸⁵ Es betonte auch, dass die durch die Aarhus-Konvention garantierten Beteiligungsrechte betroffener Individuen an ukrainischen Entscheidungsprozessen nicht allein deshalb verweigert werden dürften, weil diese im Ausland wohnhaft seien.⁹⁸⁶

982 Benvenisti, *The Law of Global Governance*, 180.

983 UN Economic and Social Council, Compliance Committee, Findings and Recommendations with regard to Compliance by Ukraine with the Obligations under the Aarhus Convention in the Case of Bystre Deep-Water Navigation Canal Construction, 14. März 2005 (UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3).

984 *Ibid.*, Rn. 2.

985 *Ibid.*, Rn. 13.

986 *Ibid.*, Rn. 27: „With regard to the facts included in paragraph 6 above, there is, in the opinion of the Committee, sufficient evidence that there were members of the public, both in Romania and in Ukraine, interested in or concerned about the project that had to be notified in accordance with article 6, paragraph 2, of the Convention.“ Siehe auch Art. 2 Abs. 5 der Aarhus-Konvention. In diesem Zusammenhang ist es jedoch ausreichend, wenn zumindest die Organisationen, welche

Konkret empfahl das *Compliance Committee* „[...] to assist Parties in identifying, notifying and involving the public concerned in decision-making on projects in border areas affecting the public in other countries.“⁹⁸⁷ Es stellte fest, dass eine solche Beteiligung im ukrainischen Entscheidungsverfahren über die rumänischen Behörden hätte erfolgen können, da es hinreichende Anhaltspunkte dafür gab, dass die ukrainische Regierung Kenntnis von den Bedenken hatte, die rumänische Bürger und Organisationen in Bezug auf das ukrainische Projekt geäußert hatten.⁹⁸⁸ Die ukrainischen Behörden hätten daher in der Lage sein müssen, Informationen über das Projekt zu veröffentlichen.⁹⁸⁹

Auch die Espoo-Konvention⁹⁹⁰ zur Stärkung der internationalen Zusammenarbeit bei grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen sieht die Beteiligung von Personen außerhalb des Hoheitsgebiets des handelnden Staates im Rahmen der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (*environmental impact assessments*) vor.⁹⁹¹ So sind die Vertragsstaaten der Konvention verpflichtet, ein Projekt anzukündigen, Informationen zugänglich zu machen, Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und über die getroffene Entscheidung zu informieren.⁹⁹² Darüber hinaus müssen nationale Entscheidungsträger die Ergebnisse einer Umweltverträglichkeitsprüfung angemessen *berücksichtigen* („due account“)⁹⁹³ und die getroffene Entscheidung *begründen*.⁹⁹⁴ Damit wird den Individuen im Ausland ein *extraterritoriales* Recht auf Beteiligung an Umweltverträglichkeitsprüfungen und folglich an innerstaatlichen Entscheidungsverfahren eingeräumt.⁹⁹⁵

die Betroffenen vertreten, in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Siehe hierzu UN Economic Commission for Europe, Task Force on Public Participation in Decision-Making, Draft List of Recommendations on Public Participation, First Meeting, 25.–26. Oktober 2010, Rn. 2.1. g).

987 Ibid., Rn. 41 c).

988 UN Economic and Social Council, Compliance Committee, Findings and Recommendations with regard to Compliance by Ukraine with the Obligations under the Aarhus Convention in the Case of Bystre Deep-Water Navigation Canal Construction, 14. März 2005 (UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3), Rn. 28.

989 Ibid., Rn. 29 ff.

990 UNECE Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo-Konvention) vom 25. Februar 1991, 1989 UNTS 309.

991 Siehe auch UNECE, Espoo-Convention, verfügbar unter <https://unece.org/more-convention#> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

992 Espoo-Konvention, Art. 4 Abs. 2.

993 Ibid., Art. 6 Abs. 1.

994 Ibid., Art. 6 Abs. 2.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Feststellung der Betroffenheit und damit die Beteiligung an einem innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme mit extraterritorialer Wirkung im Einzelfall zu prüfen ist. Gleichwohl lässt sich feststellen, dass der Informationszugang der Betroffenen als Ausfluss der Berücksichtigungspflicht im Vordergrund steht und der Kreis der Zugangsberechtigten durch die Behörden des Territorialstaates der Betroffenen bestimmt werden kann. Voraussetzung ist allerdings, dass der handelnde Staat Kenntnis von den Belangen der Betroffenen hat.

III. Die Berücksichtigungspflicht bei der Ermessensausübung

Eine weitere inhaltliche Dimension der Berücksichtigungspflicht ist die Pflicht des Staates, die Rechte aus dem UN-Sozialpakt von Personen im Ausland im Rahmen staatlicher *Ermessensausübung* zu berücksichtigen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn dem Staat bei der Entscheidung im Hinblick auf eine geplante Maßnahme ein Ermessensspielraum zusteht und die Maßnahme eine Abwägung verschiedener Interessen erfordert. Die Berücksichtigungspflicht verlangt dabei von den Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts die Einhaltung bestimmter substantieller und prozeduraler Anforderungen. So sind die Staaten verpflichtet, eine geplante Maßnahme mit potenziell menschenrechtsbeeinträchtigenden Auswirkungen im Ausland zu *begründen* (Begründungspflicht), bei der Ermessensausübung das *Diskriminierungsverbot* und den *Kerngehalt* der Paktrechte zu beachten sowie eine *Verhältnismäßigkeitsprüfung* durchzuführen.

Aus der Berücksichtigungspflicht resultiert zunächst eine *Begründungspflicht* des Staates. Rawls hält diesbezüglich fest:

„The ideal of the public reason of free and equal peoples is realized, or satisfied, whenever chief executives and legislators, and other government officials, as well as candidates for public office, act from and follow the principles of the Law of Peoples and *explain to other peoples their*

995 Siehe dazu z. B. Aarhus Compliance Committee, Findings and Recommendations with regard to Communication ACCC/C/2013/91 concerning Compliance by the United Kingdom, 19. Juni 2017 (ACCC/C/2013/91). Der Fall betraf eine deutsche Staatsangehörige, die ihr Recht auf Beteiligung an grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfungen gegen Großbritannien geltend machte, bei denen es um die Auswirkungen von Kernreaktoren ging.

*reasons for pursuing or revising a people's foreign policy and affairs of state that involve other societies.*⁹⁹⁶

Risse verweist hingegen explizit auf die Begründungspflicht als Teilaspekt der Berücksichtigungspflicht:

„I argue [...] that there is a further type of obligation, an *obligation to give an account* for what one is doing to live up to the other obligations of justice. [...] The emphasis on *actual reason giving* is essential to accountability.“⁹⁹⁷

Auch der UN-Sozialausschuss betont die Notwendigkeit der Begründung innerstaatlicher Maßnahmen und fordert die Staaten auf, die Entscheidung für eine bestimmte menschenrechtsrelevante Maßnahme offenzulegen.⁹⁹⁸ Darüber hinaus verlangt der Ausschuss bei der Überprüfung insbesondere regressiver Maßnahmen, dass die Paktstaaten ihre Maßnahmen hinreichend begründen.⁹⁹⁹ Zu den Elementen einer Begründungspflicht gehören insbesondere die Offenlegung der Rechtsgrundlage der innerstaatlichen Maßnahme, des öffentlichen Interesses an der Maßnahme und der mit ihr verfolgten politischen und sonstigen Ziele (auch aus grenzüberschreitender Sicht) sowie die Darlegung aller möglichen Alternativen.¹⁰⁰⁰ Eine Begründungspflicht als Teil der Berücksichtigungspflicht wäre ressourcenunabhängig und könnte zum Beispiel Gegenstand einer Überprüfung durch den UN-Sozialausschuss sein.

Die Berücksichtigungspflicht verlangt von den Paktstaaten die Durchführung einer *Verhältnismäßigkeitsprüfung*. Ein Staat darf bei der Interessenabwägung nicht *per se* seine eigenen nationalen Interessen höher gewichten und die Interessen von Individuen im Ausland nachrangig behandeln.¹⁰⁰¹ Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist auch das Diskriminierungsverbot nach Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt zu beachten. Eine Verpflichtung zur Interessenabwägung („equitable balance of interests“)

996 John Rawls, *The Law of Peoples* (Cambridge/London: Harvard University Press 1999), 56 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

997 Risse, *On Global Justice*, 335 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

998 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 4. Siehe auch Riedel, *Universeller Menschenrechtsschutz*, in Riedel et al. (Hrsg.), 52; Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren*, 30.

999 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 19, Rn. 42.

1000 Daniel C. Esty, *Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law*, in *The Yale Law Journal* 115 (2006), 1490–1562, 1529 f.

1001 Duchstein, *Das internationale Benchmarkingverfahren*, 310.

findet sich beispielsweise auch in den *ILC Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities*.¹⁰⁰²

Bei der Berücksichtigungspflicht kommt es – wie bei allen extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt – zunächst darauf an, ob der handelnde Staat überhaupt über die erforderlichen Mittel verfügt, um eine extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigung zu verhindern, die durch die Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme verursacht werden könnte. Darüber hinaus müssten Faktoren wie der Grad des Risikos und die mögliche Schwere der Beeinträchtigung, die Bedeutung der innerstaatlichen Maßnahme und ihrer Ziele, das Vorhandensein von Alternativen, die möglichen Kosten der Verhinderung extraterritorialer Auswirkungen sowie die besonderen Umstände im Territorialstaat berücksichtigt werden.¹⁰⁰³ Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen der Berücksichtigungspflicht komplexe Abwägungsfragen aufwirft. Ein Verstoß gegen die Berücksichtigungspflicht aus dem UN-Sozialpakt wäre jedoch nur dann anzunehmen, wenn der handelnde Staat die menschenrechtlichen Belange der Betroffenen im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme trotz weniger einschneidender Alternativen *offensichtlich* außer Acht gelassen hat, obwohl es für ihn vorhersehbar war, dass die nachteiligen Auswirkungen dieser Maßnahme zu extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigungen führen würden.

1002 ILC, Draft Articles on Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities, 2001 (UN Doc. A/56/10), Art. 10: „In order to achieve an equitable balance of interests [...], the States concerned shall take into account all relevant factors and circumstances, including: (a) the degree of risk of significant transboundary harm and of the availability of means of preventing such harm, or minimizing the risk thereof or repairing the harm; (b) the importance of the activity, taking into account its overall advantages of a social, economic and technical character for the State of origin in relation to the potential harm for the State likely to be affected; (c) the risk of significant harm to the environment and the availability of means of preventing such harm, or minimizing the risk thereof or restoring the environment; (d) the degree to which the State of origin and, as appropriate, the State likely to be affected are prepared to contribute to the costs of prevention; (e) the economic viability of the activity in relation to the costs of prevention and to the possibility of carrying out the activity elsewhere or by other means or replacing it with an alternative activity; (f) the standards of prevention which the State likely to be affected applies to the same or comparable activities and the standards applied in comparable regional or international practice.“

1003 Ibid.

G. Fazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass eine Vielzahl extraterritorialer Menschenrechtsbeeinträchtigungen, die durch grenzüberschreitende Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen hervorgerufen werden, unter dem Gesichtspunkt der extraterritorialen Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt beurteilt werden können. Stimmen in der völkerrechtlichen Literatur und auch der UN-Sozialausschuss gehen davon aus, dass eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt existiert, ohne allerdings auf die Auslöser dieser Pflicht und der Problematik des Eingriffs („interference“) näher einzugehen, die sich im Zusammenhang mit extraterritorialen Beeinträchtigungen der Paktrechte stellt. Die Schwierigkeit besteht darin, dass es sich bei extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigungen um mittelbare und faktische Eingriffe in soziale Menschenrechte handelt, deren Auswirkungen in den meisten Fällen weltweit und in der Regel bei nicht identifizierbaren Personen im Ausland eintreten können.

Um eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen, bedarf es jedoch zunächst der Jurisdiktion. Dabei hat sich gezeigt, dass auch extraterritoriale Achtungspflichten – entgegen der herrschenden Meinung in der völkerrechtlichen Literatur – jurisdiktionsbegründender Auslösekriterien bedürfen. Das Auslösekriterium der effektiven Kontrolle führt nicht zu einer angemessenen Lösung, da Staaten kaum physisch auf fremdem Territorium präsent sein werden, wenn ihre innerstaatlichen Maßnahmen extraterritoriale Wirkungen entfalten. In der Literatur wird das Kriterium der effektiven wirtschaftlichen Kontrolle genannt. Allerdings führt auch dieses Auslösekriterium nicht zu einem praktikablen Ergebnis, da ein Staat nur in Ausnahmefällen eine nationale Wirtschaftspolitik oder einen ausländischen Markt kontrollieren wird. Die Untersuchung hat gezeigt, dass eine Vorverlagerung der jurisdiktionsbegründenden Auslösekriterien in den innerstaatlichen Raum des handelnden Staates erforderlich ist, um Jurisdiktion über die von den extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen betroffenen Individuen im Ausland zu begründen. Die vorliegende Untersuchung schlägt als neues Auslösekriterium für die Feststellung der Jurisdiktion aus dem UN-Sozialpakt die *Kontrolle der extraterritorialen Auswirkungen einer geplanten Maßnahme im innerstaatlichen Entscheidungsprozess* des handelnden Staates vor. Das Kriterium der Kontrolle setzt dabei voraus, dass die extraterritorialen Auswirkungen einer geplanten Maßnahme für den handelnden Staat *vorhersehbar* und *vermeid-*

bar sind, um eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.

Extraterritoriale Beeinträchtigungen von Rechten aus dem UN-Sozialpakt werden nur ausnahmsweise extraterritoriale Unterlassungspflichten begründen, wenn ein *unmittelbarer* Eingriff in die Rechte einer bestimmten Person oder Personengruppe vorliegt und bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Alle anderen extraterritorialen Situationen, insbesondere mittelbare Eingriffe in die Paktrechte, erfordern in erster Linie *prozedurale* Pflichten des handelnden Staates, um eine extraterritoriale Achtungspflicht umzusetzen.

Auf extraterritorialer Ebene ist die *Berücksichtigungspflicht*, wie auch vom UN-Sozialausschuss bestätigt, besonders relevant. Sie dient als minimaler Ausgleich für die substanziellen Verpflichtungen des UN-Sozialpakts, die in extraterritorialen Situationen nicht anwendbar sind. Die Berücksichtigungspflicht ist eine prozedurale, aber weiche Verpflichtung. Sie hat zwei Dimensionen: Die Berücksichtigung sozialer Menschenrechte von Individuen im Ausland im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme sowie im Rahmen des staatlichen Ermessensspielraums. In der ersten Dimension sind die Paktstaaten verpflichtet, *Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen* durchzuführen, um die menschenrechtlichen Risiken einer geplanten Maßnahme im Ausland abzuschätzen. Darüber hinaus muss der handelnde Staat den betroffenen Individuen im Ausland *Beteiligungsrechte* einräumen, damit diese ihre menschenrechtlichen Anliegen in den innerstaatlichen Entscheidungsprozess einer geplanten Maßnahme einbringen können. Die zweite Dimension bezieht sich demgegenüber auf den *Ermessensspielraum* eines Staates bei der Umsetzung einer Maßnahme, die sich nachteilig auf die Rechte von Personen in fremden Staaten auswirkt. Erforderlich ist insoweit, dass die Staaten eine im Inland getroffene Maßnahme mit potenziell nachteiligen Auswirkungen auf die Menschenrechte im Ausland *begründen*, bei der Ermessensausübung das *Diskriminierungsverbot* nach Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt und die *Kerninhalte* der Paktrechte beachten sowie eine *Verhältnismäßigkeitsprüfung* durchführen.

Während die Berücksichtigungspflicht im Rahmen des staatlichen Ermessensausübung keine größeren Probleme aufwirft und auch praktisch umsetzbar ist, liegt die Schwierigkeit insbesondere darin, wie die Betroffenen im Ausland identifiziert werden können, um ihnen im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren einer geplanten Maßnahme Beteiligungsrechte einräumen zu können. Die Untersuchung hat gezeigt, dass gerade der Zugang zu Information für Betroffene im Ausland praktisch umsetzbar

§ 6: *Die extraterritoriale Achtungspflicht*

ist, sofern dem handelnden Staat nicht nur die potenziell grenzüberschreitenden nachteiligen Auswirkungen, sondern auch die menschenrechtlichen Belange der Betroffenen bekannt ist.

§ 7: Die extraterritoriale Schutzpflicht

A. Problemstellung

Die menschenrechtliche Schutzpflicht (*duty to protect*) verpflichtet Staaten, Individuen vor Beeinträchtigungen durch private Akteure zu schützen.¹⁰⁰⁴ Die Schutzpflichtdimension der Menschenrechte ist besonders wichtig, da Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung längst nicht mehr nur auf staatliches Handeln zurückzuführen sind, sondern in erheblichem Maße auch durch Aktivitäten *nichtstaatlicher Akteure* herbeigeführt werden.¹⁰⁰⁵

Aktuelle Beispiele für menschenrechtsrelevantes Handeln nichtstaatlicher Akteure sind zahlreich. Sie betreffen insbesondere Menschenrechtsbeeinträchtigungen in globalen Wertschöpfungs- und Lieferketten aufgrund schlechter Arbeits- und Sicherheitsbedingungen in Ländern des globalen Südens, in denen Arbeitnehmende für Unternehmen aus dem globalen Norden tätig sind und am unteren Ende der Wertschöpfungskette beispielsweise Textilien produzieren.¹⁰⁰⁶ Andere Beispiele zeigen, dass transnationale Unternehmen an Menschenrechtsverletzungen in Gaststaaten beteiligt sein können, wie zum Beispiel unter dem ehemaligen Apartheid-Regime in Südafrika,¹⁰⁰⁷ oder dass sie fragile und korrupte staatliche Strukturen

1004 Siehe allgemein zur menschenrechtlichen Schutzpflicht Krieger, Funktionen von Grund- und Menschenrechten, in Dörr et al. (Hrsg.), Rn. 24. Siehe dazu auch oben § 3 unter B. II. Vgl. zur Schutzpflicht im Völkerrecht Sandra Stahl, Schutzpflichten im Völkerrecht – Ansatz einer Dogmatik (Heidelberg: Springer 2012).

1005 Sepúlveda, The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 223.

1006 Ein Beispiel dafür ist der Fall Rana Plaza in Bangladesch. Beim Einsturz einer Textilfabrik, die für Unternehmen des globalen Nordens produzierte, kamen über 1'100 Arbeitnehmende ums Leben. Siehe dazu ECCHR, Zehn Jahre nach Rana Plaza: Beschäftigte reichen Beschwerde ein, verfügbar unter https://www.ecchr.eu/fall/zehn-jahre-nach-rana-plaza-beschaeftigte-reichen-beschwerde-ein/#case_case (zuletzt besucht am 15. Juni 2023).

1007 Siehe dazu Miriam Saage-Maaf & Wiebke Golombek, Eine Besprechung des Urteils *In re South African Apartheid Litigation*, 02-md-1499, des U.S. District Court, Southern District of New York (Manhattan) vom 8. April 2009, verfügbar unter https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fachartikel/Saage-Maass_Business_as_usual_20_09-11.pdf (zuletzt besucht am 15. Juli 2023). In diesem Verfahren hatten Opfer des

für ihre wirtschaftlichen Ziele missbrauchen und dadurch an Menschenrechtsverletzungen in den Gaststaaten mitwirken. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Unternehmen mit Regierungstruppen kooperieren oder in Konfliktregionen Geschäfte mit Rebellengruppen tätigen.¹⁰⁰⁸ Aber auch Staaten können durch bestimmte Handlungen oder Unterlassungen Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Wirtschaftsakteure begünstigen oder gar fördern, zum Beispiel durch die Vergabe von Exportkrediten oder den Abschluss von (bilateralen) internationalen Investitionsschutzabkommen (IIAs), die bestimmte menschenrechtsbeeinträchtigende Auslandsinvestitionen von Unternehmen in Entwicklungsländern oft erst ermöglichen oder rechtlich absichern.¹⁰⁰⁹ Die aktuellen Beispiele zeigen, dass in diesen und anderen Situationen unternehmensbezogene Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte von großer praktischer Relevanz sind. Das vorliegende Kapitel widmet sich daher einem im Zeitalter der Globalisierung besonders wichtigen Akteur, indem es die extraterritoriale Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt im Hinblick auf die Auslandsaktivitäten *transnationaler Unternehmen*¹⁰¹⁰ untersucht.¹⁰¹¹

südafrikanischen Apartheidregimes acht US-amerikanische und europäische Unternehmen auf Schadensersatz verklagt. Diesen Unternehmen wurde vorgeworfen, selbst Menschenrechtsverletzungen in Südafrika begangen oder diese durch die Lieferung von Gütern an das Apartheidregime und die Gewährung von Krediten ermöglicht zu haben.

- 1008 Von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in *AVR*, 34. Siehe z. B. auch Amnesty International, Sudan: The Human Price of Oil, 2. Mai 2000, verfügbar unter <https://www.amnesty.org/en/documents/afr54/001/2000/en/> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).
- 1009 Robert McCorquodale & Penelope Simons, Responsibility Beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law, in *Modern Law Review* 70 (2007), 598–625, 599.
- 1010 Siehe zur Definition transnationaler Unternehmen OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct (Paris: OECD Publishing 2023), Rn. 4: „These enterprises operate in all sectors of the economy. They usually comprise companies or other entities established in more than one country and so linked that they may co-ordinate their operations in various ways. While one or more of these entities may be able to exercise a significant influence over the activities of other entities in a group, their degree of autonomy within the group may vary widely from one multinational enterprise to another. Ownership may be private, State, or mixed.“
- 1011 Siehe zu Unternehmen und Menschenrechten allgemein z. B. Steven R. Ratner, Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility, in *Yale Law Journal* 111 (2001), 443–545. Die extraterritoriale Schutzpflicht gewinnt auch im Zusammenhang mit dem menschenrechtsrelevanten Handeln der Staaten im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in internationalen Institutionen an Bedeutung. Siehe

Der zunehmende Machtzuwachs transnational agierender Wirtschaftsunternehmen wirft die Frage auf, wie das Völkerrecht den menschenrechtsbeeinträchtigenden Aktivitäten dieser Akteure wirksam begegnen kann.¹⁰¹² Denn auch das menschenrechtsrelevante Handeln nichtstaatlicher Akteure – hier der Wirtschaftsunternehmen – ist durch die wirtschaftliche Globalisierung entterritorialisiert.¹⁰¹³ So besitzt beispielsweise das im konkreten Fall verantwortliche Unternehmen – die Muttergesellschaft – die Staatszugehörigkeit des potenziell extraterritorial verpflichteten Staates, des Heimatstaates. Die Tochtergesellschaften dieses Unternehmens haben dagegen die Staatszugehörigkeit des Gaststaates, in dem sie ihre wirtschaftlichen Aktivitäten ausüben und dabei möglicherweise Menschenrechtsbeeinträchtigungen begehen.¹⁰¹⁴ Zu der bereits zu Beginn dieser Studie erläuterten Problematik der Extraterritorialität im Bereich der Menschenrechte kommt im Falle von Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Wirtschaftsakteure die Trennung zwischen staatlicher und privater Sphäre hinzu.¹⁰¹⁵

Die aktuellen völkerrechtlichen Debatten zu „Business and Human Rights“ (BHR) und „Corporate Social Responsibility“ (CSR) verdeutlichen den wachsenden Handlungsbedarf hinsichtlich der Verankerung einer menschenrechtlichen Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen.¹⁰¹⁶ Menschenrechtliche Unternehmensverantwortung bedeutet, dass

dazu z. B. im Kontext des Rechts auf Nahrung Smita Narula, *The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law*, in *Columbia Journal of Transnational Law* 44 (2006), 691–800; im Hinblick auf Finanzinstitutionen Radhika Balakrishnan & James Heintz, *Extraterritorial Obligations, Financial Globalisation and Macroeconomic Governance*, in Aoife Nolan (Hrsg.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press 2014), 146–166; Matthias Goldmann, *Financial Institutions and Social Rights: From the Washington Consensus to the Lagarde Concord?*, in Christina Binder et al. (Hrsg.), 440 ff.

1012 McCorquodale & Simons, *Responsibility Beyond Borders*, in *ModLRev*, 599.

1013 Siehe zur Problematik der Entterritorialisierung im Menschenrechtsbereich bereits oben § 2.

1014 Siehe zur Frage der Staatszugehörigkeit von Unternehmen sogleich unten B. II. Zu diesen Unternehmenskonstellationen kommen Zulieferer und weitere Akteure hinzu, die ebenfalls unterschiedliche Staatszugehörigkeiten haben können.

1015 Daniel Augenstein & David Kinley, *When Human Rights ‘Responsibilities’ become ‘Duties’: The Extra-Territorial Obligations of States that Bind Corporations*, in Surya Deva & David Bilchitz (Hrsg.), *Human Rights Obligations of Business. Beyond the Corporate Responsibility to Respect?* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 271–294, 292 f.

1016 Anne Peters, *Jenseits der Menschenrechte. Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht* (Tübingen: Mohr Siebeck 2014), 90. Siehe dazu auch Sarah Joseph,

Unternehmen „avoid causing or contributing to adverse human rights impacts through their own activities and address such impacts when they occur.“¹⁰¹⁷ Menschenrechtsrelevante Aktivitäten im Sinne dieser Definition können dabei sowohl unternehmerisches Handeln als auch Unterlassen umfassen.¹⁰¹⁸ Der Begriff der negativen Auswirkungen im Rahmen unternehmerischer Tätigkeiten beschreibt ferner, inwiefern Aktivitäten eines Unternehmens ein Individuum teilweise oder vollständig daran hindern, seine Menschenrechte effektiv auszuüben.¹⁰¹⁹

Nach geltendem Völkerrecht sind private Unternehmen nicht unmittelbar aus den internationalen Menschenrechtsabkommen verpflichtet.¹⁰²⁰ Auch das Völkergewohnheitsrecht begründet nach gegenwärtiger Praxis und Rechtsüberzeugung keine unmittelbaren Pflichten für Wirtschaftsunternehmen.¹⁰²¹ Aus den internationalen Menschenrechtsverträgen verpflichtet sind und bleiben damit die jeweiligen Vertragsstaaten dieser Verträge.¹⁰²² Vor diesem Hintergrund wird der menschenrechtliche Regelungs-

Taming the Leviathans: Multinational Enterprises and Human Rights, in *Netherlands International Law Review* 46 (1999), 171–203. Vgl. zu „Business and Human Rights“ allgemein Surya Deva & David Birchall (Hrsg.), *Research Handbook on Human Rights and Business* (Cheltenham: Edward Elgar 2020); für einen Überblick über die neuen Entwicklungen in diesem Bereich Elif Askin & Bajar Scharaw, *Business and Human Rights – Verantwortung für Menschenrechte und Umweltschutz bei grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten*, in *Juristische Schulung* 63 (2023), 21–26.

1017 OECD Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct (Paris: OECD Publishing 2023), Rn. 47.

1018 Ibid.

1019 High Commissioner of Human Rights of the United Nations, *The Corporate Responsibility to Protect Human Rights, An Interpretative Guide* (New York/ Geneva: United Nations 2012), 5; Markus Krajewski et al., *Menschenrechtliche Pflichten von multinationalen Unternehmen in den OECD-Leitsätzen: Taking Human Rights More Seriously?*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 76 (2016), 309–340, 315.

1020 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 91; Markos Karavias, *Corporate Obligations under International Law* (Oxford: Oxford University Press 2013), 16 f. Kritisch Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors* (Oxford: Oxford University Press 2006).

1021 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 91.

1022 Ibid.; Markus Krajewski, *Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte: Staatliche Schutzpflichten jenseits der Grenze?*, in Markus Krajewski (Hrsg.), *Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten* (Erlangen: FAU University Press 2018), 97–139, 97.

zugriff auf Wirtschaftsakteure im gegenwärtigen völkerrechtswissenschaftlichen Diskurs in zwei Dimensionen diskutiert.¹⁰²³

Die erste Dimension betrifft die *mittelbare* Inpflichtnahme von Unternehmen auf der Grundlage der menschenrechtlichen Schutzpflicht des aus den internationalen Menschenrechtsverträgen verpflichteten Staates.¹⁰²⁴ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob *Staaten* dazu verpflichtet sind, die Auslandsaktivitäten „ihrer“ Unternehmen zu regulieren, um Individuen im Ausland vor Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu schützen, die durch unternehmerische Tätigkeiten herbeigeführt werden. Im internationalen Menschenrechtsschutz wird die mittelbare Inpflichtnahme transnational tätiger Unternehmen unter dem Gesichtspunkt der *extraterritorialen Schutzpflicht* der Staaten diskutiert.¹⁰²⁵ Das vorliegende Kapitel widmet sich dieser Dimension und untersucht die extraterritoriale Schutzpflicht des Staates aus dem UN-Sozialpakt. Davon zu unterscheiden ist allerdings die zweite Dimension eines möglichen (direkten) menschenrechtlichen Regelungszugriffs auf transnationale Unternehmen. Sie betrifft die (potenzielle) *unmittelbare Menschenrechtsbindung* dieser Akteure. Dieser Frage wird im Rahmen eines Exkurses im nächsten Kapitel nachgegangen.

Im geltenden Völkerrecht hat die dogmatische Rechtsfigur der menschenrechtlichen Schutzpflicht, wie bereits erwähnt, die Verpflichtung der Territorialstaaten zum Inhalt, die eigene Bevölkerung vor privaten Übergriffen zu schützen.¹⁰²⁶ Zur Erfüllung dieser Pflicht sind die Vertragsparteien der Menschenrechtsverträge zur Ergreifung und Durchsetzung wirksamer Maßnahmen verpflichtet.¹⁰²⁷ Es handelt sich dabei um positive Pflichten des Territorialstaates, die darauf abzielen, staatliche Maßnahmen zu

1023 Jennifer A. Zerk, *Multinationals and Corporate Social Responsibility* (Cambridge: Cambridge University Press 2006), 76 ff.

1024 David Bilchitz, *Corporate Obligations and a Treaty on Business and Human Rights. A Constitutional Law Model?* in Surya Deva & David Blichitz (Hrsg.), *Building a Treaty in Business and Human Rights. Context and Contours* (Cambridge: Cambridge University Press 2017), 185–215, 186. Siehe dazu z. B. auch ECOSOC, Commission on Human Rights, Report Submitted by the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, in Accordance with Commission on Human Rights Resolution 2002/25, 10. Januar 2010 (UN Doc. E/CN.4/2003/54), Rn. 29 ff.

1025 Markus Krajewski, *The State Duty to Protect against Human Rights Violations through Transnational Business Activities*, in *Deakin Law Review* 23 (2018), 13–39, 14.

1026 Von Bernstorff, *Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility*, in *AVR*, 36.

1027 Siehe dazu sogleich unten unter C.

ergreifen und durchzusetzen, um den Einzelnen vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen, die von privaten Akteuren begangen werden.¹⁰²⁸

Aus extraterritorialer Sicht stellt sich die zentrale Frage nach der räumlichen Reichweite der staatlichen Schutzpflicht. Sind Staaten verpflichtet, Individuen im Ausland vor menschenrechtlichen Übergriffen durch Private auf fremdem Territorium zu schützen? Eine solche (potenzielle) Verpflichtung umfasst somit die Verantwortung des Staates, im Diagonalverhältnis Individuen außerhalb seines Territoriums zu schützen, wenn diese durch die Aktivitäten eines transnationalen Unternehmens in ihren Menschenrechten beeinträchtigt werden.¹⁰²⁹ Im Völkerrecht nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob die *Heimatstaaten* der Unternehmen nicht nur berechtigt, sondern – als Ausfluss der extraterritorialen Schutzpflicht – auch *verpflichtet* sind, die Auslandsaktivitäten der in ihren Rechtsordnungen gesellschaftsrechtlich angebondenen Unternehmen zu *regulieren*.¹⁰³⁰ Eine ähnliche Frage stellt sich im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft von Staaten in internationalen Organisationen, nämlich ob Mitgliedstaaten internationaler Organisationen Maßnahmen ergreifen müssen, um Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Dritte zu verhindern.¹⁰³¹

Um diese Frage im Hinblick auf transnationale Wirtschaftsunternehmen zu untersuchen, sollen zunächst die in diesem Kapitel verwendeten zentralen Begriffe „grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivität“, „Heimatstaat“ und „Regulierung“ erörtert werden (B.). Anschließend wird unter Berücksichtigung der „weichen“ völkerrechtlichen Vorgaben, insbesondere der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UN-Leitprinzipien),¹⁰³² die Regulierungspflicht als Ausprägung der menschenrechtlichen Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt untersucht. Dabei soll insbesondere herausgearbei-

1028 Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 97; Stahl, Schutzpflichten im Völkerrecht, 36 ff.

1029 Für diese potenzielle Verpflichtung wird im Völkerrecht der Begriff der „extraterritorialen Schutzpflicht“ verwendet.

1030 Von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in AVR, 36.

1031 Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob internationale Organisationen unmittelbar an Menschenrechte gebunden sind. Siehe dazu z. B. van Genugten, The World Bank Group, the IMF and Human Rights.

1032 UN Human Rights Council, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises (John Ruggie), with Guiding Principles in the Annex, 21. März 2011 (UN Doc. A/HRC//17/31), adopted by the UN Human Rights Council, 6. Juli 2011, (UN Doc. A/HRC/RES/17/4) (UN-Leitprinzipien).

tet werden, ob es Grenzen für den weiten Ermessensspielraum gibt, der den Staaten bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Schutzpflicht zur Verfügung steht (C.). Der Schwerpunkt dieses Kapitels liegt auf der räumlichen Reichweite der Regulierungspflicht (D.). Fraglich ist, ob die Heimatstaaten der Unternehmen verpflichtet sind, die Auslandsaktivitäten der Unternehmen im Hinblick auf die Einhaltung der Paktrechte, insbesondere in den Gaststaaten der Unternehmen, zu regulieren (E.). Auch wenn derzeit nicht von der Existenz einer solchen Regulierungspflicht auszugehen ist, lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt im Völkerrecht eine deutliche Rechtsentwicklung hin zu einer zunehmenden Regulierung menschenrechtsrelevanter Auslandsaktivitäten transnationaler Unternehmen feststellen. Wie zu zeigen sein wird, handelt es sich dabei in erster Linie um eine Rechtsentwicklung, die „bottom up“ erfolgt, das heißt um eine Entwicklung aus dem innerstaatlichen Raum heraus, die auf einer zunehmenden Verrechtlichung der Verpflichtungen von Unternehmen in den nationalen Rechtsordnungen beruht (F.).

B. Begriffsbestimmungen

I. Grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten

Der Begriff der „grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivität“ bezeichnet die menschenrechtsrelevanten Aktivitäten von Unternehmen im Ausland. Wichtig ist dabei, dass solche Aktivitäten in der Regel nicht direkt durch das Unternehmen selbst, das im potenziell verpflichteten Staat rechtlich angebunden ist, sondern vielmehr durch ausländische Konzern- und Tochtergesellschaften oder ausländische Zulieferer und Lieferanten erfolgen.¹⁰³³ Im Kontext der extraterritorialen Schutzpflicht lassen sich zwei untersuchungsrelevante Konstellationen an Wirtschaftsbeziehungen unterscheiden, die zu menschenrechtlichen Beeinträchtigungen führen können. Die erste Konstellation betrifft grenzüberschreitende Konzernbeziehungen, bei denen ausländische Tochtergesellschaften eines Unternehmens oder sogenannte

1033 Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 100. Siehe dazu ausführlich Peter T. Muchlinski, *Multinational Enterprises and the Law* (Oxford: Oxford University Press 3. Aufl. 2021), 42 ff.

Joint Ventures Menschenrechtsbeeinträchtigungen begehen.¹⁰³⁴ Ein Beispiel für eine solche menschenrechtsrelevante Konzernbeziehung ist der Fall der Haftung der niederländischen Muttergesellschaft des *Shell*-Konzerns für Umweltverschmutzungen durch die Ölförderung einer Tochtergesellschaft in Nigeria.¹⁰³⁵ Die zweite Konstellation betrifft die grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen in globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten.¹⁰³⁶ In diesen Fällen verursachen oftmals ausländische Zulieferer oder Lieferanten transnationaler Unternehmen Menschenrechtsbeeinträchtigungen in den Gaststaaten dieser Unternehmen.¹⁰³⁷ Ein anschauliches Beispiel hierfür ist der Einsturz der Textilfabrik *Rana Plaza* in Bangladesch, in der für europäische Textilunternehmen produziert wurde.¹⁰³⁸

Aus völkerrechtlicher Sicht geht es zunächst um die menschenrechtlichen Pflichten des Gaststaates, in dem die Tochtergesellschaft einer im Ausland ansässigen Muttergesellschaft oder der Zulieferer eines ausländischen Endauftraggebers tätig ist und möglicherweise Menschenrechtsbeeinträchtigungen an den dort lebenden (oder arbeitenden) Menschen begeht.¹⁰³⁹ Aus der Perspektive der Opfer ist der Gaststaat somit der primär aus den Menschenrechten verpflichtete Territorialstaat. Oft handelt es sich bei den Gaststaaten jedoch überwiegend um Entwicklungsländer und damit um Staaten, die nicht in der Lage sind, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen zum wirtschaftlichen Nachteil ausländischer Investoren wahrzunehmen.¹⁰⁴⁰ Um Produktionsstandorte zu erhalten und Investoren anzulocken,

1034 Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 100.

1035 Ibid., 101. Siehe auch Rolf Künemann, Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Fons Coomans & Menno T. Kamminga, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties (Antwerpen: Intersentia 2004), 201–232, 220. Siehe Zum Fall *Shell* Amnesty Schweiz, Shell Nigeria, verfügbar unter <https://www.amnesty.ch/de/themen/wirtschaft-und-menschenrechte/fallbeispiele/nigeria> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1036 Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 100.

1037 Marc Weller et al., Haftung deutscher Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Ausland, in *Archiv für die civilistische Praxis* 216 (2016), 387–420, 390.

1038 Siehe zu diesem Fall bereits oben in diesem Kapitel unter A.

1039 Zum Begriff des Gaststaates kritisch Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 101.

1040 Olivier De Schutter, Transnational Corporations as Instruments of Human Development, in Philipp Alston & Mary Robinson (Hrsg.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement* (Oxford: Oxford University Press 2005), 403–444, 404.

werden zudem nationale Anforderungen und Menschenrechtsstandards in Entwicklungsländern oft bewusst niedrig gehalten oder nicht effektiv durchgesetzt, da sich transnationale Unternehmen durch Standortverlagerungen nationalen Anforderungen leicht entziehen können.¹⁰⁴¹ In den Diskussionen um die menschenrechtliche Verantwortung transnational tätiger Unternehmen wird daher gefordert, dass nicht nur die Gaststaaten dieser Unternehmen, sondern auch die *Heimatstaaten* der Muttergesellschaften oder der auftraggebenden Unternehmen am oberen Ende der Wertschöpfungskette verpflichtet werden sollten, die Auslandsaktivitäten „ihrer“ Unternehmen wirksam zu regulieren.¹⁰⁴² Im Zentrum einer solchen Pflicht des Heimatstaates steht vor allem die menschenrechtliche Verantwortung der OECD-Staaten, der großen Schwellenländer und Chinas als Heimatstaaten mächtiger transnationaler Unternehmen.¹⁰⁴³

II. Zugehörigkeit eines Unternehmens zum Heimatstaat nach nationalem Recht

Um die extraterritoriale Schutzpflicht des Heimatstaates eines transnational tätigen Unternehmens zu ermitteln, muss zunächst bestimmt werden, zu welchem Heimatstaat dieses Unternehmen gehört. Das Völkerrecht enthält keine Regeln zur Bestimmung der Staatszugehörigkeit eines Unternehmens.¹⁰⁴⁴ Die Zugehörigkeit eines Unternehmens zum „Heimatstaat“ bestimmt sich daher nach dem nationalen Recht des Staates, dessen menschenrechtliche Verantwortlichkeit in Frage steht.¹⁰⁴⁵

1041 Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 97.

1042 ESC, The Right to Food. Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 54: „With the increasing monopoly control by transnational corporations over all elements of the food chain, from the production, trade and processing to the marketing and retailing of food, as well as over the majority of water concessions worldwide [...], it is becoming more difficult for less powerful national Governments to regulate transnational corporations working within their territory to respect human rights, making it essential that the often *more powerful* “home” States engage in *adequate regulation*.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1043 Von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in AVR, 35.

1044 Andreas Kley-Struller, Die Staatszugehörigkeit juristischer Personen, in *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 91 (1991), 163–202, 165.

1045 Ibid.

Davon zu unterscheiden ist grundsätzlich die Zuständigkeit innerstaatlicher Gerichte der Heimatstaaten für Klagen, die betroffene Individuen zumeist auf der Grundlage zivilrechtlicher Ansprüche gegen Muttergesellschaften oder auftraggebende Unternehmen erheben, um gegen Menschenrechtsbeeinträchtigungen vorzugehen, die von Tochter- oder Zulieferunternehmen des betreffenden Unternehmens im Ausland begangen wurden.¹⁰⁴⁶ Die Zuständigkeit nationaler Gerichte der EU-Mitgliedstaaten bestimmt sich dabei nach Art. 4 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 63 Abs. 1 der *EU Verordnung Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen* (EuGVVO).¹⁰⁴⁷ Um eine zivilrechtliche Klage zu erheben, spielt es zunächst keine Rolle, ob sich die vorgebrachte Rechtsverletzung auch tatsächlich im Ausland ereignet hat.¹⁰⁴⁸ Maßgeblich ist vielmehr der „Wohnsitz“ des zu verklagenden Unternehmens, der sich nach dem satzungsmäßigen Sitz, der Hauptverwaltung oder der Hauptniederlassung bestimmt.¹⁰⁴⁹ In der Schweiz gilt für die Zuständigkeit der Gerichte Art. 5 in Verbindung mit Art. 60 Abs. 1 des Übereinkommens über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Lugano-Übereinkommen) von 2007.¹⁰⁵⁰

-
- 1046 Marc Weller et al., Haftung deutscher Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Ausland, in *AcP*, 392.
- 1047 EU Verordnung Nr. 1215/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2012 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (EuGVVO), ABl. L 351/1.
- 1048 Michael Stürner, Die Rolle des Kollisionsrechts bei der Durchsetzung von Menschenrechten, in Katharina Lugani et al. (Hrsg.), *Zwischenbilanz – Festschrift für Dagmar Coester-Waltjen zum 70. Geburtstag* (Bielefeld: Verlag Ernst und Werner Gieseking 2015), 843–854, 844.
- 1049 Art. 63 (1) EuGVVO: „Gesellschaften und juristische Personen haben für die Anwendung dieser Verordnung ihren Wohnsitz an dem Ort, an dem sich a) ihr satzungsmäßiger Sitz, b) ihre Hauptverwaltung oder c) ihre Hauptniederlassung befindet.“
- 1050 Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen vom 30. Oktober 2007, i. K. seit 1. Januar 2011 (Lugano-Übereinkommen; LugÜ, SR 0.275.12), Art. 60 Abs. 1: „Gesellschaften und juristische Personen haben für die Anwendung dieses Übereinkommens ihren Wohnsitz an dem Ort, an dem sich: a) ihr satzungsmässiger Sitz; b) ihre Hauptverwaltung; oder c) ihre Hauptniederlassung befindet.“ Subsidiär gilt das Bundesgesetz über das internationale Privatrecht (IPRG) vom 18. Dezember 1987, i. K. seit 1. Januar 1989.

III. Regulierung

Der Begriff der „Regulierung“ im weiteren Sinne bezeichnet jede Form staatlicher Steuerung wirtschaftlichen Handelns durch alle drei Staatsgewalten, namentlich durch Exekutive, Legislative und Judikative.¹⁰⁵¹ Staatliche Steuerung umfasst sowohl die Rechtsetzung durch Gesetze, die Durchsetzung von Vorschriften, administrative Regulierungsmaßnahmen als auch die Rechtsprechung der Gerichte zur Unternehmenshaftung für Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland.¹⁰⁵² Beispiele für administrative Steuerungsformen sind die staatliche Unternehmensförderung in Form von Subventionen oder die öffentliche Kreditvergabe.¹⁰⁵³

C. Die Regulierungspflicht als Ausprägung der menschenrechtlichen Schutzpflicht

I. Ausgangslage: „Weiche“ völkerrechtliche Vorgaben zur Regulierung von Wirtschaftsunternehmen

Auf völkerrechtlicher Ebene stützen sich die Regulierungsansätze zur menschenrechtlichen Verantwortung von Unternehmen auf fragmentiertes *soft law*, das insbesondere von der UN, der OECD oder der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ausgearbeitet wurde.¹⁰⁵⁴ Diese „weichen“ regulatorischen Standards begründen hauptsächlich *freiwillige* Selbstverpflichtungen von Unternehmen.¹⁰⁵⁵

Die UN-Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte¹⁰⁵⁶ (UN-Leitprinzipien), die von *John Ruggie*, dem ehemaligen UN-Sonderbeauftragten, entwickelt und vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedet wurden,

1051 Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 99.

1052 Ibid.

1053 Ibid.

1054 Thomas Voland, Unternehmen und Menschenrechte – vom Soft Law zur Rechtspflicht, in *Betriebs-Berater* 3 (2015), 67–75, 67.

1055 Ibid., 68.

1056 HRC, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises (John Ruggie), with Guiding Principles in the Annex, 21. März 2011 (UN Doc. A/HRC//17/31), adopted by the UN Human Rights Council, 6. Juli 2011, (UN Doc. A/HRC/RES/17/4) (UN-Leitprinzipien).

nehmen den aktuellen völkerrechtlichen Referenzpunkt im Diskurs über Wirtschaft und Menschenrechte ein.¹⁰⁵⁷ Der UN-Menschenrechtsrat hat die UN-Leitprinzipien im Jahr 2011 einstimmig angenommen und damit einen breiten Konsens der Staatengemeinschaft im Hinblick auf die Regulierung von unternehmerischen Wirtschaftsaktivitäten zum Ausdruck gebracht.¹⁰⁵⁸

Die UN-Leitprinzipien haben innerhalb kürzester Zeit Aufnahme in zahlreiche völkerrechtliche und nationale Regulierungen gefunden. Sie werden vom Ministerkomitee des Europarates daher als „current globally agreed baseline“ qualifiziert, die durch die Mitgliedstaaten des Europarates umgesetzt werden sollen.¹⁰⁵⁹

Die UN-Leitprinzipien begründen keine harten Rechtspflichten für Staaten und Unternehmen, sondern richten sich im Wesentlichen nach den menschenrechtlichen Schutzpflichten der Staaten.¹⁰⁶⁰ In diesem Sinne hat der ehemalige UN-Sonderbeauftragte, *John Ruggie*, betont, dass die staatliche Schutzpflicht den Kern des internationalen Menschenrechtsregimes bildet.¹⁰⁶¹ Auf der Grundlage des Dreisäulenkonzepts „protect, respect and remedy“ gehen die UN-Leitprinzipien davon aus, dass der Staat die Hauptverantwortung für den Schutz des Einzelnen vor Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen trägt.¹⁰⁶² Die *erste* Säule der UN-Leitprinzipien verweist auf die bereits menschenrechtlich anerkannte Pflicht des Staates, Individuen vor Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Privatpersonen oder private Entitäten zu schützen („*duty to protect*“).¹⁰⁶³ „[States] should consider a *smart mix* of measures – national and international, *mandatory* and *voluntary* – to foster business respect for human rights.“¹⁰⁶⁴ Die von den UN-Leitprinzipien geforderten Maßnahmen um-

1057 Siehe dazu auch Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 92 ff.

1058 HRC, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises (John Ruggie), with Guiding Principles in the Annex, 21. März 2011 (UN Doc. A/HRC/17/31), adopted by the UN Human Rights Council, 6. Juli 2011, (UN Doc. A/HRC/RES/17/4), Rn. 1; Krajewski, *Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte*, in Krajewski (Hrsg.), 108.

1059 CoE, Recommendation CM/Rec. (2016) 3 of the Committee of Ministers to Member States on Human Rights and Business, adopted by the Committee of Ministers on 2 March 2016 at the 1249th meeting of the Ministers' Deputies, Appendix I.I.a.

1060 Krajewski, *Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte*, in Krajewski (Hrsg.), 107.

1061 UN-Leitprinzipien, Introduction, Rn. 6.

1062 Siehe auch Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 93.

1063 UN-Leitprinzipien, Prinzipien 1–10.

1064 *Ibid.*, Kommentar zu Prinzip 3, 5 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

fassen dabei wirksame politische Maßnahmen, Gesetzgebung, sonstige Regelungen sowie gerichtliche Entscheidungsverfahren.¹⁰⁶⁵ Die Staaten sind zudem angehalten, Gesetzeslücken zu überprüfen und, falls erforderlich, Maßnahmen zu ergreifen, um Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte zu verpflichten.¹⁰⁶⁶ Auch sollen die Staaten ihre Erwartungen an die in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen kommunizieren, damit diese bei ihren Inlands- und Auslandsaktivitäten die Menschenrechte beachten.¹⁰⁶⁷ Die *zweite* Säule begründet eine Verantwortung für Unternehmen, Menschenrechte zu achten („corporate responsibility“).¹⁰⁶⁸ Das nächste Kapitel der Studie zur Frage der unmittelbaren Menschenrechtsbindung von Unternehmen wird diese Verantwortung von Unternehmen in den UN-Leitprinzipien kursorisch aufgreifen.¹⁰⁶⁹ Schließlich verlangt die *dritte* Säule, dass Staaten wirksame Rechtsschutzmechanismen für Opfer von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen bereitstellen.¹⁰⁷⁰

Da die UN-Leitprinzipien keinen Durchsetzungsmechanismus enthalten, soll die Einhaltung dieser Prinzipien durch die Ausarbeitung von Nationalen Aktionsplänen (NAPs) auf nationaler Ebene erfolgen.¹⁰⁷¹ Durch die NAPs sollen die *soft law* Vorgaben der UN-Leitprinzipien in die innerstaatliche Rechtsordnung umgesetzt werden.¹⁰⁷² Bislang haben vor allem europäische Staaten, wie etwa die Schweiz, Deutschland, Italien oder Großbritannien, aber auch die USA oder Chile NAPs zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien veröffentlicht.¹⁰⁷³ In zahlreichen weiteren Staaten

1065 Ibid., Prinzip 1: „States must protect against human rights abuse within their territory and/or jurisdiction by third parties, including business enterprises. This requires taking appropriate steps to prevent, investigate, punish and redress such abuse through effective policies, legislation, regulations and adjudication.“

1066 Ibid., Kommentar zu Prinzip 3, 5.

1067 Ibid., Prinzip 3 d).

1068 Ibid., Prinzipien 11–24.

1069 Siehe dazu unten § 8.

1070 UN-Leitprinzipien, Prinzipien 25–31.

1071 Askin & Scharaw, Business and Human Rights, in *JuS*, 23; Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 108 ff.

1072 Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 109.

1073 Siehe für einen Überblick über die NAPs der Staaten UN Human Rights Office of the High Commissioner, National Action Plans on Business and Human Rights, verfügbar unter <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-business/national-action-plans-business-and-human-rights> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

werden NAPs zudem gegenwärtig ausgearbeitet.¹⁰⁷⁴ Allerdings wird im Zusammenhang mit den NAPs zunehmend die Auffassung vertreten, dass die *freiwillige* Selbstverpflichtung von Unternehmen zur Wahrnehmung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten nicht ausreichend wirksam ist, um menschenrechtlichen Beeinträchtigungen im Kontext globaler Liefer- und Wertschöpfungsketten angemessen zu begegnen.¹⁰⁷⁵ Der UN-Sozialausschuss betont im Hinblick auf den deutschen NAP, dass die ausschließlich freiwillige Natur menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten von deutschen Unternehmen eine *Regelungslücke* darstellt, auch wenn eine Vielzahl dieser Unternehmen eine solche Pflicht freiwillig in ihre Wirtschaftstätigkeiten integriert haben.¹⁰⁷⁶

II. Regulierungspflicht aus dem UN-Sozialpakt

Die Schutzpflicht verpflichtet die Vertragsparteien internationaler Menschenrechtsverträge, Individuen auf ihrem Territorium vor Übergriffen nichtstaatlicher Akteure zu schützen.¹⁰⁷⁷ Diese Pflicht verlangt von den Staaten, wie bereits erwähnt, dass sie gesetzgeberische, administrative oder gerichtliche Maßnahmen ergreifen, um Menschenrechtsverletzungen durch private Akteure zu verhindern, zu unterbinden und zu verfolgen.¹⁰⁷⁸ Als Ausprägung der Schutzpflicht wird damit eine menschenrechtliche Regulierungspflicht des Staates zum Schutz vor Menschenrechtsverletzun-

1074 Siehe dazu The Danish Institute for Human Rights, National Action Plans on Business and Human Rights, verfügbar unter <https://globalnaps.org/> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1075 Siehe z. B. für die Schweiz den Bericht über die Schweizer Strategie zur Umsetzung der UNO-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Erfüllung des Postulates 12.3503, Alec von Graffenried, 14. Dezember 2012, 9. Dezember 2016, verfügbar unter <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/46597.pdf> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023); Koalition für Konzernverantwortung, verfügbar unter <https://konzernverantwortung.ch/unser-ziel/> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1076 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Germany, 27. November 2018 (E/C.12/DEU/CO/6), Rn. 7.

1077 Siehe statt vieler Kälin & Künzli, Universeller Menschenrechtsschutz, 146, Rn. 4.27.

1078 Siehe Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt; UN-Sozialausschuss, General Comment No. 24, Rn. 14. Siehe auch Robert McCorquodale, Spreading Weeds Beyond Their Garden: Extraterritorial Responsibility of States for Violations of Human Rights by Corporate Nationals, in *ASIL Proceedings* 100 (2006), 95–102, 97.

gen durch private Akteure begründet.¹⁰⁷⁹ Die menschenrechtliche Regulierungspflicht des Territorialstaates ist nach geltendem Völkerrecht anerkannt und gehört zum „acquis“ des internationalen Menschenrechtsschutzes.¹⁰⁸⁰

Die Schutzpflichtdimension der Menschenrechte ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil sie den Anwendungsbereich internationaler Menschenrechtsverträge auch auf solche Menschenrechtsbeeinträchtigungen ausweitet, die von Privatpersonen oder privaten Entitäten verursacht werden und für die der Staat prinzipiell keine menschenrechtliche Verantwortung trägt.¹⁰⁸¹ Der IAGMR hält in seiner Leitentscheidung *Velásquez-Rodríguez v. Honduras* fest:

„An illegal act which violates human rights and which is initially *not directly imputable to a State* (for example, because it is the act of a private person or because the person responsible has not been identified) can lead to international responsibility of the State, *not because of the act itself, but because of the lack of due diligence to prevent the violation* or to respond to it as required by the Convention.“¹⁰⁸²

In weiteren Entscheidungen hat insbesondere der EGMR die Regulierungspflicht von Staaten als Ausfluss der menschenrechtlichen Schutzpflicht explizit oder implizit bestätigt.¹⁰⁸³ Eine Konkretisierung der menschenrechtlichen Schutzpflicht findet sich ferner in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 31

1079 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 61.

1080 Olivier De Schutter, *Towards a New Treaty on Business and Human Rights*, in *Business and Human Rights Journal* 1 (2015), 41–67, 44.

1081 Stahl, *Schutzpflichten im Völkerrecht*, 122 ff.; Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 223.

1082 IAGMR, *Velásquez-Rodríguez v. Honduras*, Urteil vom 29. Juli 1988, (Ser. C) No. 4 (1988), Rn. 172 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1083 Siehe etwa EGMR, *Öneryıldız v. Turkey*, Urteil vom 30. November 2004, Beschwerde-Nr. 48939/99, Rn. 89: „The positive obligation to take all appropriate steps to safeguard life for the purposes of Article 2 [...] entails above all a primary duty on the State to *put in place a legislative and administrative framework* designed to provide effective deterrence against threats to the right to life [...]“ (Hervorhebungen von der Verfasserin); *Fadeyeva v. Russia*, Urteil vom 9. Juni 2005, Beschwerde-Nr. 55723/00, Rn. 89; *Hatton and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 7. August 2003, Beschwerde-Nr. 36022/97, Rn. 99. Siehe zur Regulierungspflicht in der Rechtsprechung des EGMR Daniel Augenstein & Lukasz Dziedzic, *State Obligations to Regulate and Adjudicate Corporate Activities under the European Convention on Human Rights*, in *EUI Working Papers LAW* 2017/15, 1–37.

des UN-Menschenrechtsausschusses.¹⁰⁸⁴ Der Ausschuss betont, dass die staatlichen Verpflichtungen aus dem UN-Zivilpakt keine unmittelbare horizontale Wirkung entfalten und nichtstaatlichen Akteuren folglich keine unmittelbaren Menschenrechtspflichten auferlegen.¹⁰⁸⁵ Stattdessen haben Staaten positive Pflichten:

„[T]he positive obligations on States Parties to ensure Covenant rights will only be fully discharged if individuals are protected by the State, not just against violations of Covenant rights by its agents, but also against acts committed by private persons or entities that would impair the enjoyment of Covenant rights in so far as they are amenable to application between private persons or entities. There may be circumstances in which a failure to ensure Covenant rights [...] would give rise to violations by States Parties of those rights, as a result of States Parties' permitting or failing to take appropriate measures or to exercise due diligence to prevent, punish, investigate or redress the harm caused by such acts by private persons or entities.“¹⁰⁸⁶

Die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts verpflichten sich nach Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, mit allen geeigneten Mitteln, einschließlich und insbesondere durch gesetzgeberische Maßnahmen, tätig zu werden, um Individuen vor Beeinträchtigungen durch private Akteure zu schützen.¹⁰⁸⁷ Eine erste Entfaltung der staatlichen Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt findet sich in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 zum Recht auf Nahrung. Der Ausschuss stellt klar, dass die Gewährleistung des Rechts auf Nahrung den Erlass staatlicher Maßnahmen erfordert, um zu verhindern, dass die Aktivi-

1084 UN-Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, 26. Mai 2004 (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13).

1085 Ibid., Rn. 8: „The article 2, paragraph 1, obligations are binding on States [Parties] and do not, as such, have direct horizontal effect as a matter of international law. The Covenant cannot be viewed as a substitute for domestic criminal or civil law.“

1086 Ibid.

1087 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt („to take steps [...] by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.“). Siehe auch Sepúlveda, The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 222; Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 111.

täten von Privatpersonen und Unternehmen den Zugang zu angemessener Nahrung den Individuen vorenthalten.¹⁰⁸⁸

Der UN-Sozialausschuss hat in seiner bisherigen Praxis drei wichtige Bereiche staatlicher Schutzpflichten aus dem UN-Sozialpakt im Zusammenhang mit unternehmerischen Aktivitäten identifiziert: Internationale Arbeitsstandards, Privatisierung und Rohstoffindustrie.¹⁰⁸⁹ Im Zusammenhang mit internationalen Arbeitsstandards weist der UN-Sozialausschuss ausdrücklich auf Unternehmen hin und unterstreicht, dass Staaten Regulierungsmaßnahmen treffen müssen, um beispielsweise Arbeitnehmende vor gesundheitsschädigenden Unternehmensaktivitäten zu schützen.¹⁰⁹⁰ Auch sollen Unternehmen auf der Grundlage nationaler Maßnahmen, welche sich auf die ILO-Standards stützen, dazu angehalten werden, das Recht auf Arbeit zu beachten.¹⁰⁹¹ Zum Schutz der Arbeitnehmenden sollen Staaten die menschenrechtsrelevanten Unternehmenshandlungen anhand verfahrensrechtlicher Maßnahmen überwachen.¹⁰⁹²

Darüber hinaus betont der UN-Sozialausschuss in mehreren Allgemeinen Bemerkungen die Schutzpflicht des Staates im Zusammenhang mit der Privatisierung öffentlicher Aufgaben.¹⁰⁹³ Angesichts der zunehmenden Privatisierung hat der Ausschuss die Staaten nicht von ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen entbunden, sondern ihre eigenen Verpflichtungen in

1088 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 15: „The obligation to protect requires measures by the State to ensure that enterprises or individuals do not deprive individuals of their access to adequate food.“

1089 Von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in *AVR*, 39.

1090 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 51.

1091 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 18, Rn. 52: „Private enterprises – national and multinational – while not bound by the Covenant, have a particular role to play in job creation, hiring policies and non-discriminatory access to work. They should conduct their activities on the basis of legislation, administrative measures, codes of conduct and other appropriate measures promoting respect for the right to work, agreed between the government and civil society. Such measures should recognize the labour standards elaborated by the ILO and aim at increasing the awareness and responsibility of enterprises in the realization of the right to work.“

1092 UN-Sozialausschuss, Bosnia and Herzegovina, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 24. Januar 2006 (E/C.12/BIH/CO/1), Rn. 36. Siehe dazu von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, *AVR*, 41.

1093 Von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, *AVR*, 43 f.

Regulierungspflichten umgewandelt.¹⁰⁹⁴ So sind die Paktstaaten nach der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 zum Recht auf Wasser unter anderem verpflichtet, wirksame Gesetze oder Regelungen im Kontext der Privatisierung staatlicher Aufgaben zu erlassen, um Individuen vor Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen zu schützen.¹⁰⁹⁵ Der UN-Sozialausschuss verweist zudem auf staatliche Regulierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Privatisierung des Bildungs- und Gesundheitssektors.¹⁰⁹⁶ In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 zum Recht auf soziale Sicherheit fordert der Ausschuss von den Staaten eine Rahmengesetzgebung („framework legislation“), die eine unabhängige Überwachung, die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Verhängung von Sanktionen bei Nichteinhaltung vorsieht.¹⁰⁹⁷

Schließlich betont der UN-Sozialausschuss die Bedeutung der staatlichen Schutzpflicht im Rahmen der Nutzung und des Abbaus natürlicher Ressourcen durch Unternehmen.¹⁰⁹⁸ So sollen Staaten insbesondere Zwangsumsiedlungen aufgrund unternehmerischer Aktivitäten durch geeignete Regulierung verhindern und auf die Verankerung menschenrechtlicher Kriterien bei der Vergabe von Konzessionen hinwirken.¹⁰⁹⁹

Auch in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 zu Unternehmen – auf die im Laufe dieses Kapitels zurückzukommen sein wird – stellt der UN-Sozialausschuss fest, dass Staaten zur Erfüllung ihrer Schutzpflicht verhindern müssen, dass unternehmensbezogene Aktivitäten soziale Menschenrechte beeinträchtigen.¹¹⁰⁰ Der Ausschuss betont, dass hierfür Regulierungsmaß-

1094 Ibid.

1095 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 15, Rn. 23: „The obligation to protect requires States parties to prevent third parties from interfering in any way with the enjoyment of the right to water. Third parties include individuals, groups, corporations and other entities as well as agents acting under their authority. The obligation includes, inter alia, *adopting the necessary and effective legislative and other measures* to restrain, for example, third parties from denying equal access to adequate water; and polluting and inequitably extracting from water resources, including natural sources, wells and other water distribution systems.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1096 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 1. Januar 1998 (UN Doc. E/C.12/1997/10), Rn. 15.

1097 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 19, Rn. 46.

1098 Von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, AVR, 45.

1099 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations, People’s Republic of China (including Hong Kong and Macao), 13. Mai 2005 (E/C.12/1/Add.107), Rn. 31, 61.

1100 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 24, Rn. 14.

nahmen sowie effektive Rechtsschutzmechanismen erforderlich sind.¹¹⁰¹ Er hält fest: „The obligation to protect entails a *positive duty to adopt a legal framework* requiring business entities to exercise human rights *due diligence* in order to identify, prevent and mitigate the risks of violations of Covenant rights [...]“¹¹⁰² Damit erlegt der UN-Sozialpakt den Vertragsstaaten in Bezug auf unternehmerische Aktivitäten positive Verpflichtungen – Regulierungspflichten – auf, die darauf abzielen, Unternehmen im Rahmen globaler Liefer- und Wertschöpfungsketten einer Sorgfaltsprüfung (*due diligence*) zu unterziehen.¹¹⁰³

In der Gesamtschau zeigt die Praxis des UN-Sozialausschusses und anderer Menschenrechtsorgane, dass den Staaten auf eigenem Territorium positive Pflichten obliegen, um zu verhindern, dass private Akteure einschließlich Unternehmen soziale Menschenrechte beeinträchtigen. Wie dargelegt, folgt aus der Schutzpflicht eine Regulierungspflicht der Staaten.¹¹⁰⁴ Die Staaten müssen dabei eine Sorgfaltspflicht wahrnehmen, um Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte durch Unternehmen zu verhindern, zu unterbinden und zu verfolgen.¹¹⁰⁵ Die Sorgfaltspflicht verlangt die Vornahme angemessener Regulierungsmaßnahmen sowie, falls erforderlich, ein Einschreiten des Staates, um in einer bestimmten Situation zu verhindern, dass ein Unternehmen ein Paktrecht beeinträchtigt.¹¹⁰⁶ Die Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt ist damit eine Verhaltenspflicht und keine ergebnisbezogene Verpflichtung.¹¹⁰⁷

Die staatliche Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt räumt den Staaten einen *sehr weiten Ermessensspielraum*¹¹⁰⁸ bei der Festlegung der zu treffenden Maßnahmen ein und – im Umkehrschluss – dem UN-Sozialausschuss

1101 Ibid.

1102 Ibid., Rn. 16 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1103 Ibid.

1104 So auch Judith Schönsteiner, Corporations and Social Rights, in Christina Binder et al. (Hrsg.), *Research Handbook on International Law and Social Rights* (Cheltenham: Edward Elgar 2020), 340–354, 342, welche die Schutzpflicht im Kern auf die Regulierung unternehmerischer Aktivitäten bezieht.

1105 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 61.

1106 Ibid.

1107 Liv Jaeckel, *Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht* (Baden-Baden: Nomos 2001), 174.

1108 Stahl definiert den Begriff des Ermessensspielraums im Zusammenhang mit Schutzpflichten als eine „staatliche Freiheit, über das „Ob“ und das „Wie“ einer Maßnahme im Einzelfall zu entscheiden [...]“ Stahl, *Schutzpflichten im Völkerrecht*, 276.

damit eine geringe Kontrolldichte bei der konkreten Überprüfung der Erfüllung einer staatlichen Schutzpflicht.¹¹⁰⁹ Die aus der menschenrechtlichen Schutzpflicht resultierende Regulierungspflicht überlässt den Vertragsparteien des UN-Sozialpakts die Wahl der zu ergreifenden Maßnahmen. Die Paktstaaten entscheiden auch über die Institutionen, welche die Maßnahmen umsetzen, und über den Einsatz der dafür erforderlichen Ressourcen.¹¹¹⁰

In bestimmten Situationen kann es jedoch erforderlich sein, dass der Gesetzgeber eine spezifische Maßnahme, insbesondere eine rechtsverbindliche Norm, erlassen muss, um seiner Schutzpflicht effektiv nachzukommen.¹¹¹¹ Während in der Praxis zunehmend rechtsverbindliche Normen und innerstaatliche Gesetzen für Unternehmen gefordert werden, bleibt weitgehend unklar, ob dem Ermessen des Staates bei der Auswahl seiner Maßnahmen, die der Umsetzung einer staatlichen Regulierungspflicht dienen, Grenzen gesetzt sind.¹¹¹² Mit anderen Worten stellt sich die Frage, ob der Staat zur Erfüllung der Schutzpflicht rechtsverbindliche Normen erlassen muss, um das menschenrechtsrelevante Handeln privater Akteure wirksam zu regulieren. Auf diese Frage wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

III. Reduzierung des Ermessensspielraums

1. Erlass rechtsverbindlicher Normen zur Erfüllung der Schutzpflicht?

Das Verhältnis zwischen völkerrechtlichen Normen und innerstaatlichen Maßnahmen, die ihrer Umsetzung dienen, ist seit jeher spannungsgeladen.¹¹¹³ Dies gilt umso mehr für die Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt. Grundsätzlich richten sich staatliche

1109 Vgl. Art. 2 Abs.1 UN-Sozialpakt. Siehe auch UN-Sozialausschuss, An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the “Maximum of Available Resources” under an Optional Protocol to the Covenant: Statement vom 10. Mai 2007 (UN Doc. E/C.12/2007/1), Rn. 11 f.

1110 Cordula Dröge, Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Heidelberg: Springer 2003), 79.

1111 Johannes Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten (Berlin: Duncker & Humblot, 2. Aufl. 2005), III.

1112 Vgl. dazu auch Stahl, Schutzpflichten im Völkerrecht, 275 ff.

1113 Vgl. z. B. Peters, Jenseits der Menschenrechte, 441 ff., im Kontext der unmittelbaren Anwendung von Normen und Pflichten.

Schutzpflichten an alle drei Staatsgewalten und belassen den Staaten einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Erfüllung dieser Pflichten.¹¹¹⁴ Gleichwohl kann es Situationen geben, in denen der Ermessensspielraum des Staates an seine Grenzen stößt und ein Tätigwerden insbesondere des Gesetzgebers zwingend geboten erscheint. Im vorliegenden Kontext stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber aufgrund einer bestimmten Gefährdungs- oder Beeinträchtigungssituation zum Tätigwerden verpflichtet ist.¹¹¹⁵ Damit einher geht die Frage, ob sich aus der Schutzpflicht eine spezifische Verpflichtung des Gesetzgebers ableitet, eine *rechtsverbindliche* Norm zur effektiven Verwirklichung der Paktrechte zu erlassen.¹¹¹⁶

Je nach Natur und Art des jeweiligen Paktrechts bestimmt sich das staatliche Ermessen bei der Wahl der Mittel grundsätzlich nach Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Diese Vorschrift erwähnt explizit gesetzgeberische Maßnahmen: „Each State Party [...] undertakes to take steps [...] by all appropriate means, including the adoption of *legislative measures*“.¹¹¹⁷ Insofern lässt sich argumentieren, dass der UN-Sozialpakt eine „Präferenz“ für gesetzgeberische Maßnahmen statuiert, wenn nicht sogar eine konkrete Verpflichtung, Gesetze zum Schutz vor Menschenrechtsverletzungen durch private Akteure zu erlassen.¹¹¹⁸

Allerdings ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, dass die Staaten, wie bereits erwähnt, bei der Erfüllung der Schutzpflicht grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum haben.¹¹¹⁹ Obwohl allgemein anerkannt ist, dass die effektive Verwirklichung sozialer Menschenrechte auch den Erlass von Gesetzen erfordert,¹¹²⁰ geht aus den *travaux préparatoires* des UN-Sozialpakts hervor, dass es nicht die Absicht der Vertragsstaaten war, eine solche spezifische Verpflichtung zu verankern.¹¹²¹ Der ursprüngliche Entwurfstext des Pakts verwies diesbezüglich noch auf den

1114 Dies betrifft insbesondere die Frage der unmittelbaren Anwendung der Paktrechte. Siehe dazu UN-Sozialausschuss, General Comment No. 9; Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 341 ff.

1115 Stahl, *Schutzpflichten im Völkerrecht*, 299 ff.

1116 Siehe hierzu auch Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 421.

1117 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1118 Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 339. Vgl. dazu auch Art. 2 Abs. 1 (a) UN-Rassendiskriminierungskonvention und Art. 2 (a) UN-Frauenrechtskonvention.

1119 Jaekel, *Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht*, 92.

1120 Vgl. Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt.

1121 Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 125.

Passus „by legislative as well as other means.“¹¹²² Dieser Vorschlag wurde jedoch verworfen.¹¹²³ So hält auch der Kommentar zu den ILC-Artikeln zur Staatenverantwortlichkeit fest, dass der Verweis auf gesetzgeberische Maßnahmen in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt eine mögliche Form der Umsetzung darstellt. Sie schränkt jedoch den Ermessensspielraum der Staaten bei der Wahl der zur Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht erforderlichen Maßnahmen nicht ein:¹¹²⁴ „There can be no doubt that, in these cases, legislative means are expressly indicated at the international level as being the most normal and appropriate for achieving the purposes of the Covenant in question, though recourse to such means is not specifically or exclusively required.“¹¹²⁵

Dennoch stellt sich die Frage, ob sich aus der Schutzpflicht des Staates in bestimmten Gefährdungslagen nicht nur eine Verpflichtung zum Ergreifen geeigneter Maßnahmen,¹¹²⁶ sondern auch zu einer *bestimmten* Maßnahme, nämlich dem Erlass eines innerstaatlichen Gesetzes, ableiten lässt.¹¹²⁷ Eine solche *Gesetzgebungspflicht* hätte jedoch weitreichende Implikationen für die staatliche Souveränität, da sie sich unmittelbar an die Legislative als demokratisch gewähltes Gesetzgebungsorgan richten und zugleich materielle Vorgaben für die Ausgestaltung eines nationalen Gesetzes machen würde.¹¹²⁸ Sie hätte zudem nicht nur Auswirkungen auf das innerstaatliche Gewaltenteilungsgefüge, sondern würde auch aktiv in demokratische Gesetzgebungsverfahren eingreifen. Eine solche Pflicht aus dem UN-Sozialpakt müsste daher die Ausnahme darstellen.¹¹²⁹ Alexy betont, dass Gesetzgebungspflichten im Bereich von (grundrechtlichen) Schutzpflichten nur dort in Betracht kommen sollten, wo die Erfüllung der Schutzpflicht nicht einer einfachen parlamentarischen Mehrheit überlassen bleiben dürfe, sondern wegen der *Bedeutung des Schutzes der zugrundeliegenden Rechte* dem

1122 Ibid.

1123 Ibid.

1124 ILC, Report of the Commission to the General Assembly on the Work of its Twenty-Ninth Session, 9. Mai - 27. Juli 1977, Commentary to the Draft Articles on State Responsibility, Breach of an International Obligation requiring the Achievement of a Special Result adopted on First Reading, ILC YB 1977, Part Two, Art. 21, Rn. 8.

1125 Ibid.

1126 Vgl. Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt.

1127 Stahl, Schutzpflichten im Völkerrecht, 300.

1128 Dröge, Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention, 87. Siehe auch Stahl, Schutzpflichten im Völkerrecht, 301.

1129 Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, III.

„einfachen“ Entschließungswillen des demokratischen Gesetzgebers entzogen sei.¹¹³⁰

In diesem Sinne könnten Gesetzgebungspflichten in Fällen relevant werden, in denen sich der staatliche Ermessensspielraum hinsichtlich des Schutzes der Paktrechte auf „Null“ reduziert.¹¹³¹ Eine Reduzierung des staatlichen Ermessens könnte sich aus dem menschenrechtlichen *Effektivitätsprinzip* ergeben.¹¹³² Der Gesetzgeber wäre zum Erlass eines Gesetzes verpflichtet, wenn sein Untätigbleiben oder eine unzureichende nationale Regelung für die Betroffenen unzumutbar wäre. Übertragen auf den Unternehmenskontext könnte eine „Unzumutbarkeit“ etwa dann vorliegen, wenn Klagen vor den nationalen Gerichten der Heimatstaaten der Unternehmen für die Betroffenen die einzige wirksame Abhilfemaßnahme darstellen würden und insofern der Erlass eines Gesetzes zur Gewährung des Rechtsschutzes erforderlich wäre.

Im Bereich bürgerlicher und politischer Menschenrechte kommt der konkreten Verpflichtung der Legislative zum Erlass eines innerstaatlichen Gesetzes zum Schutz dieser Rechte ebenfalls eine wichtige Funktion zu. So können bestimmte bürgerliche und politische Rechte ohne den Erlass eines innerstaatlichen Gesetzes nicht ohne weiteres umgesetzt werden. In gewissen Fällen ist der Erlass eines Gesetzes sogar *conditio sine qua non* für die Verwirklichung eines Menschenrechts.¹¹³³ Ein Beispiel ist das Recht auf Wahlen nach Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls der EMRK.¹¹³⁴ Dieses Recht erfordert den Erlass eines Gesetzes und die Einhaltung inhaltlicher Vorgaben für dessen Ausgestaltung, damit allgemeine Wahlen überhaupt durchgeführt werden können.¹¹³⁵ Der EGMR geht zudem von einem subjektiv einklagbaren Recht auf freie Wahlen (im Unterschied zu einer objektiv-rechtlichen Garantie) aus,¹¹³⁶ wodurch das Recht in den Rang eines

1130 Alexy, *Theorie der Grundrechte*, 426.

1131 Stahl, *Schutzpflichten im Völkerrecht*, 299.

1132 Kritisch *ibid.*, 302.

1133 Dröge, *Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention*, 89 f.

1134 Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls (ZP) der EMRK: „The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature.“

1135 Siehe dazu z. B. EGMR, *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Urteil vom 2. März 1987, Beschwerde-Nr. 9267/81, Rn. 50 ff.

1136 *Ibid.*, Rn. 50.

vor dem EGMR einklagbaren Konventionsrechts erhoben wird.¹¹³⁷ In diesen Fällen ist davon auszugehen, dass dem Ermessensspielraum des Staates Grenzen gesetzt sind und dem Gesetzgeber konkrete, auf den Erlass rechtsverbindlicher Normen gerichtete, Gesetzgebungspflichten erwachsen. Der UN-Sozialausschuss betont entsprechende Analogien für die Verwirklichung sozialer Menschenrechte, wie etwa für das Diskriminierungsverbot, das Recht auf Gesundheit oder auf Bildung:

„The Committee recognizes that *in many instances legislation is highly desirable and in some cases may even be indispensable*. For example, it may be difficult to combat *discrimination* effectively in the absence of a sound legislative foundation for the necessary measures. In fields such as *health*, the protection of children and mothers, and *education*, as well as in respect of the matters dealt with in articles 6 to 9, legislation may also be an *indispensable* element for many purposes.“¹¹³⁸

Einen wichtigen Anhaltspunkt, in welchen Fällen eine rechtsverbindliche Regelung unerlässlich ist, liefert das Urteil des EuGH im Verfahren der EU-Kommission gegen Deutschland in Sachen *Luftverschmutzung*.¹¹³⁹ In diesem Fall wurde Deutschland eine unzureichende innerstaatliche Umsetzung der *Richtlinie 80/779/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub* vorgeworfen.¹¹⁴⁰ Nach Auffassung der Kommission ist Deutschland seiner Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie nicht nachgekommen, da es keine geeigneten Maßnahmen im Sinne einer allgemein verbindlichen Regelung getroffen hat, um sicherzustellen, dass die in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte eingehalten werden.¹¹⁴¹ Die von Deutschland zur Umsetzung erlassene Verwaltungsvorschrift „Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft“ (TA-Luft) sei keine solche angemessene Maßnahme. Der Gerichtshof hielt fest, dass „die Betroffenen in Fällen, in denen die Überschreitung der

1137 Dröge, Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention, 89.

1138 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 3 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1139 EuGH, Urteil vom 30. Mai 1991 – „Luftverschmutzung“, Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2596 (2603 ff.).

1140 Richtlinie 80/779/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub, ABl. L 229, S. 30.

1141 EuGH, Urteil vom 30. Mai 1991 – „Luftverschmutzung“, Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2596 (2603 ff.), Rn. 7.

Grenzwerte die menschliche Gesundheit gefährden könnte, *in der Lage sein müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können*. Im übrigen ist die Festlegung von Grenzwerten in einer Vorschrift, deren Verbindlichkeit unbestreitbar ist, auch deshalb geboten, damit all jene, deren Tätigkeiten Immissionen zur Folge haben können, *genau wissen, welche Verpflichtungen sie haben*.¹¹⁴² Die Verwaltungsvorschrift TA-Luft gäbe dem Betroffenen hingegen keine „Gewissheit über den Umfang seiner Rechte [...], um sie gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend machen zu können.“¹¹⁴³ Auch sei die TA-Luft als innerstaatliche Maßnahme nicht geeignet, die Verpflichteten über den Umfang ihrer Pflichten hinreichend zu unterrichten.¹¹⁴⁴ Wie bereits erwähnt, bestätigt auch der EuGH, dass der Erlass eines innerstaatlichen Gesetzes unerlässlich ist, wenn den Betroffenen wegen des Fehlens verbindlicher Normen kein Rechtsschutz zur Verfügung steht.

Fraglich ist, ob eine Gesetzgebungspflicht auch extraterritoriale Sachverhalte erfassen würde. In diesem Kontext liefert die Entscheidung des deutschen Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) zu einer Klage jemenitischer Staatsangehöriger wegen US-amerikanischer Drohneneinsätze auf jemenitischem Territorium, die unter Nutzung von Einrichtungen der *Air Base Ramstein* in Deutschland durchgeführt wurden (Ramstein-Urteil), Hinweise zur Frage, ob der Gesetzgeber zur Erfüllung einer etwaigen extraterritorialen Schutzpflicht tätig werden musste.¹¹⁴⁵ Das OVG NRW betont in seinem Urteil, dass bei Auslands Sachverhalten, bei denen die Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Geschehensabläufe typischerweise von vielen verschiedenen Faktoren abhängt, dem verpflichteten Staat (hier Deutschland wegen der von deutschem Boden aus geflogenen Drohneneinsätze im Jemen) ein großer Ermessensspielraum zukommt.¹¹⁴⁶ Das Gericht hält fest, dass „[a]llgemein [...] sich bei Grundrechtsbeeinträchtigungen durch fremde Staaten eine Schutzpflichtverletzung nur feststellen [lässt], wenn der Grundrechtsadressat *gänzlich untätig geblieben* ist oder die getroffenen Maßnahmen *offensichtlich völlig ungeeignet oder unzulänglich* sind.“¹¹⁴⁷ Eine Verletzung der extraterritorialen Schutzpflicht liegt

1142 Ibid., Rn. 16 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1143 Ibid., Rn. 20.

1144 Ibid.

1145 Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), 4. Senat, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15.

1146 Ibid., Rn. 546.

1147 Ibid., Rn. 552.

demnach nur vor, „wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen worden sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben [...]“¹¹⁴⁸ Insgesamt zeigt sich damit, dass über das Bestehen einer Gesetzgebungspflicht vor allem *nach inhaltlichen Kriterien* zu entscheiden ist, die sich am Schutzzweck des jeweiligen Rechts orientieren.

2. Die Anwendung des Untermaßverbots zur Eingrenzung des Ermessensspielraums

Es stellt sich die Frage, wie der Gesetzgeber eine Schutzpflicht erfüllen muss. Hier wäre eine Parallele zum verfassungsrechtlichen Untermaßverbot vorstellbar, um festzulegen, auf welche Art und Weise eine staatliche Schutzpflicht zu erfüllen ist.¹¹⁴⁹ Das deutsche BVerfG orientiert sich bei der Überprüfung von Gesetzgebungspflichten am Untermaßverbot, das bestimmt, wie der Staat zur Erfüllung einer konkreten Schutzpflicht tätig werden *muss*.¹¹⁵⁰ In diesem Zusammenhang entschied das BVerfG in seinem Urteil zum *Schwangerschaftsabbruch II*, dass der Gesetzgeber bei der Erfüllung seiner Schutzpflicht das Untermaßverbot beachten muss.¹¹⁵¹ Erforderlich sei demnach, dass der Gesetzgeber Maßnahmen erlässt, die für einen *angemessenen* und *wirksamen* Schutz ausreichend sind.¹¹⁵² Dieser Mindeststandard sei im Einzelfall durch Tatsachenermittlung und vertretbare Einschätzungen festzulegen.¹¹⁵³

Vorliegend ist von Interesse, welche Anforderungen das Untermaßverbot an gesetzgeberische Schutzvorkehrungen stellt, die im Ausland begangene Menschenrechtsbeeinträchtigungen verhindern sollen. Einen hilfreichen Anhaltspunkt zum Untermaßverbot und zu staatlichen Schutzpflichten im extraterritorialen Kontext bietet – wie bereits im vorherigen Abschnitt angesprochen – das Ramstein-Urteil des OVG NRW.¹¹⁵⁴ Das OVG NRW

1148 Ibid., Rn. 540.

1149 Lars Peter Störring, *Das Untermaßverbot in der Diskussion. Untersuchung einer umstrittenen Rechtsfigur* (Berlin: Duncker & Humblot 2009), 28.

1150 Jaeckel, *Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht* (2001), 94.

1151 BVerfGE, 88, 203, 28. Mai 1993 – 2 BvF 2/90 „Schwangerschaftsabbruch II“, Rn. 166.

1152 Ibid.

1153 Ibid.

1154 OVG NRW, 4. Senat, Urteil vom 19. März 2019 – 4 A 1361/15.

betont in diesem Urteil, wie bereits dargelegt, dass eine grundrechtliche Schutzpflichtverletzung bei Auslandssachverhalten nur dann feststellbar sei, wenn „die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückbleiben.“¹¹⁵⁵ Auch wenn es sich hierbei um nationale Rechtsprechung handelt, können diese Kriterien des OVG NRW auf die vorliegende Untersuchung übertragen werden, da es sich bei den Maßnahmen nach Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt ebenfalls um innerstaatliche Maßnahmen handelt, die innerhalb eines Staates zu treffen sind.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass nur im Einzelfall und nicht pauschal, entschieden werden kann, ob eine Maßnahme völlig ungeeignet und daher der Erlass rechtsverbindlicher Normen erforderlich ist.¹¹⁵⁶ Auf die menschenrechtliche Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt angewandt bedeutet dies, dass eine gesetzgeberische Pflicht zum Erlass eines bestimmten Gesetzes oder zur Änderung einer bereits in Kraft getretenen gesetzlichen Maßnahme, wie oben erläutert, wohl nur dann angenommen werden kann, wenn die bisherigen Maßnahmen *völlig ungeeignet oder unzulänglich* sind, Individuen vor Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte zu schützen, die von privaten Akteuren im Ausland herbeigeführt werden.

Die Tatsache, dass Unternehmen ihrer freiwilligen Selbstbindung zur Beachtung der Menschenrechte nicht nachkommen, würde dennoch alleine wohl nicht ausreichen, um eine Pflicht des Gesetzgebers zum Erlass eines bestimmten Gesetzes anzunehmen. Erforderlich ist vielmehr, dass diese unternehmensbezogenen unverbindlichen Regeln für die betroffenen Individuen nachweisbar *völlig unzumutbar* sind. Dies könnte etwa dann der Fall sein, wenn den betroffenen Individuen *kein wirksamer Rechtsschutz im Heimatstaat* der Unternehmen zur Verfügung steht. Eine solche Verpflichtung könnte jedoch nur dann angenommen werden, wenn den betroffenen Individuen auch in den Territorialstaaten (also in den Gaststaaten der Unternehmen) kein effektiver Rechtsschutz gewährt wird. Der nächste Abschnitt der Untersuchung wendet sich damit der räumlichen Reichweite

1155 Ibid., Rn. 544.

1156 Grundsätzlich kann somit davon ausgegangen werden, dass unter bestimmten Umständen eine menschenrechtliche Gesetzgebungspflicht des Staates besteht. So auch Jaeckel, Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, 172. Kritisch hierzu Stahl, Schutzpflichten im Völkerrecht, 302: „Die Aussage also, im Einzelfall könne sich der Spielraum zu der Pflicht der Vornahme einer ganz bestimmten Handlung verdichten, ist für die Völkerrechtsebene nicht denkbar.“

der staatlichen Schutzpflicht zur Regulierung der Auslandsaktivitäten von Unternehmen zu.

D. Die räumliche Reichweite der Regulierungspflicht

I. Berechtigung zur Regulierung von Auslands Sachverhalten

Die Untersuchung der räumlichen Reichweite der Regulierungspflicht aus dem UN-Sozialpakt verlangt zunächst zwei grundlegende Abgrenzungen. Von der menschenrechtlichen *Pflicht* zur Regulierung ist zum einen die Frage zu unterscheiden, ob Staaten *berechtigt* sind, Auslands Sachverhalte von natürlichen oder juristischen Personen zu regeln.¹¹⁵⁷ Zum anderen kann die *Zurechnung* („attribution“) einer menschenrechtsbeeinträchtigenden Unternehmenshandlung an den Heimatstaat – wie bereits oben angedeutet – die extraterritoriale Schutzpflicht in eine extraterritoriale Achtungspflicht umwandeln.

Das *Recht* zur Regelung von Sachverhalten mit Auslandsbezug richtet sich im Völkerrecht nach den bereits im zweiten Hauptteil der Untersuchung diskutierten (und von der menschenrechtlichen Jurisdiktion abzugrenzenden) allgemeinvölkerrechtlichen Jurisdiktionsregeln.¹¹⁵⁸ Hierbei geht es, wie bereits dargelegt, um die *Befugnis* des Gesetzgebers, „extraterritoriale“ Rechtsetzungsgewalt („*jurisdiction to prescribe*“) auszuüben.¹¹⁵⁹ Nach dem sogenannten *Lotus-Prinzip*, welches auf die Leitentscheidung „Lotus“ des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH) aus dem Jahr 1927 zurückzuführen ist,¹¹⁶⁰ steht es den Staaten frei, wie weit sie den räumlichen Geltungsbereich ihrer Rechtsordnungen ausdehnen wollen, solange völkerrechtlich anerkannte Anknüpfungspunkte, wie das Territorialitätsprinzip oder das Personalitätsprinzip, zwischen regelndem Staat und

1157 Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 113.

1158 Siehe dazu § 4 unter B.

1159 Kamminga, Extraterritoriality, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 1.

1160 Ständiger Internationaler Gerichtshof (StIGH), *The Case of the S.S. „Lotus“*; Urteil vom 27. September 1927, PCIJ Series A.-No. 10 (1927). Der Lotus-Entscheidung lag ein Rechtsstreit zwischen Frankreich und der Türkei zugrunde. Es ging um die Kollision des französischen Schiffes „Lotus“ mit einem türkischen Schiff auf hoher See, bei der acht türkische Seeleute ums Leben kamen. Frankreich argumentierte, dass nur der Flaggenstaat für diesen Unfall zuständig sei und nicht die Türkei, die den Kapitän der Lotus verurteilt hatte.

zu regelndem Auslandssachverhalt vorliegen sowie die Regelungen nicht gegen andere völkerrechtliche Regeln, wie etwa das völkerrechtliche Interventionsverbot, verstoßen.¹¹⁶¹

Der Regelungszugriff auf Sachverhalte ausländischer Wirtschaftsaktivitäten von Unternehmen eigener Staatszugehörigkeit ist daher völkerrechtlich grundsätzlich zulässig.¹¹⁶² Dies gilt auch für Regelungen von Auslandssachverhalten zum extraterritorialen Schutz sozialer Menschenrechte. In einer Entscheidung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zu der kommunalen Bestattungs- und Friedhofssatzung der Stadt Nürnberg, die nur Grabsteine zulässt, die im Ausland unter Beachtung der Menschenrechte und insbesondere ohne Kinderarbeit hergestellt wurden, beschäftigte sich das BVerwG mit der Frage, ob die Friedhofssatzung verfassungsrechtlich zu beanstanden war.¹¹⁶³ Auch wenn sich das BVerwG nicht explizit mit Fragen des extraterritorialen Menschenrechtsschutzes auseinandergesetzt hat, so hat es doch implizit klargestellt, dass kommunale Entscheidungsträger Maßnahmen für den extraterritorialen Schutz von Menschenrechten treffen dürfen.¹¹⁶⁴ Aus menschenrechtlicher Perspektive stellt sich die Frage, ob die Stadt Nürnberg (als staatlicher Akteur) mit der menschenrechtswahrenden Regelung in der Friedhofssatzung ihrer extraterritorialen Schutzpflicht nachgekommen ist oder ob sie lediglich die Möglichkeit der Regelung eines Auslandssachverhalts ausgeschöpft hat.¹¹⁶⁵ Einige Autoren argumentieren, dass aus der Berechtigung, Auslandssachverhalte zu regeln,

1161 Ibid., 1f.: „Far from laying down a general prohibition to the effect that States may not extend the application of their laws and the jurisdiction of their courts to persons, property and acts outside their territory, it leaves them in this respect a wide measure of discretion, which is only limited in certain cases by prohibitive rules; as regards other cases, every State remains free to adopt the principles which it regards as best and most suitable.“ Siehe dazu auch Georg Dahm et al., *Völkerrecht*, Band I/1 (Berlin: De Gruyter 2. Aufl. 1989), 906.

1162 Werner Meng, *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht* (Heidelberg: Springer Verlag 1994), 73 ff., 458 ff.

1163 BVerwG, Urteil vom 16. Oktober 2013 – 8 CN 1/12. Siehe hierzu auch Melanie Kößler & Miriam Saage-Maaß, *Extraterritorialer Menschenrechtsschutz durch die Hintertür des Kommunalrechts?*, in *Kritische Justiz* 47 (2014), 461–466; Markus Krajewski, *Menschenrechtsschutz durch kommunale Friedhofssatzung – Höchstrichterliche Klarstellungen und politische Handlungsaufträge*, Nürnberger Menschenrechtszentrum, I–II.

1164 Krajewski, *Menschenrechtsschutz durch kommunale Friedhofssatzung – Höchstrichterliche Klarstellungen und politische Handlungsaufträge*, II.

1165 Bejahend in Bezug auf eine extraterritoriale Schutzpflicht Kößler & Saage-Maaß, *Extraterritorialer Menschenrechtsschutz durch die Hintertür des Kommunalrechts?*, in *KJ*, 463.

um Menschenrechte zu schützen, eine extraterritoriale Pflicht zum Schutz dieser Rechte fließe.¹¹⁶⁶

Aus völkerrechtlicher Sicht bleibt jedoch unklar, ob das geltende Völkerrecht (zum Beispiel der UN-Sozialpakt) den Staaten nicht nur eine Berechtigung, sondern auch eine menschenrechtliche *Pflicht* auferlegt, die Auslandsaktivitäten ihrer Unternehmen zu regulieren, um Individuen vor Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu schützen, die diese Unternehmen auf fremdem Staatsgebiet verursachen.

II. „Verstaatlichung“ einer Unternehmenshandlung durch Zurechnung

Bevor die Verpflichtung der Staaten zur Regulierung von unternehmensbezogenen Auslandsaktivitäten untersucht wird, stellt sich die Frage nach der Zurechenbarkeit („attribution“) der menschenrechtsbeeinträchtigenden Tätigkeit eines Unternehmens an den *Heimatstaat*.¹¹⁶⁷ Diese Frage ist besonders wichtig, da sich Staaten immer häufiger direkt oder indirekt durch unterschiedliche Formen, wie zum Beispiel Genehmigungen, Förderungen oder Finanzierungen, an wirtschaftlichen Unternehmensprozessen beteiligen.¹¹⁶⁸ Umstritten ist jedoch, inwieweit sich der Staat eine Unternehmenshandlung als eigenes Handeln zurechnen lassen muss. Wie gesehen, wandelt sich durch die Zurechnung privaten Handelns an den Staat die staatliche Schutzpflicht in eine menschenrechtliche Achtungspflicht. In Fällen, in denen eine Zurechnung an den Staat nicht möglich ist, ist die menschenrechtliche Verantwortung des Staates für privates Handeln anhand der staatlichen (extraterritorialen) Schutzpflicht zu prüfen.¹¹⁶⁹

Im Völkerrecht gilt der Grundsatz, dass private Handlungen, einschließlich unternehmerischer Aktivitäten, den Staaten nur in Ausnahmefällen zuzurechnen sind.¹¹⁷⁰ Die erste Konstellation einer möglichen Zurechnung

1166 Ibid., 443.

1167 Eine andere Frage ist die Zurechenbarkeit zum Gaststaat. Es handelt sich hierbei nicht um einen extraterritorialen Sachverhalt, da die schädigende Handlung des Unternehmens innerhalb des Territoriums des Gaststaates erfolgt.

1168 Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 98; Jaeckel, Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht, 79.

1169 Siehe bereits oben unter C. II.

1170 Dahm et al., Völkerrecht, 906. Siehe auch Peters & Petrig, Völkerrecht: Allgemeiner Teil, 386 ff.

ergibt sich aus Art. 5 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit.¹¹⁷¹ Unternehmenshandlungen können Staaten zugerechnet werden, wenn das Unternehmen formalrechtlich zur Ausübung öffentlicher Funktionen ermächtigt wurde.¹¹⁷² Die Frage der konkreten Unternehmensbeteiligung eines Staates ist in diesem Zusammenhang grundsätzlich nicht entscheidend.¹¹⁷³ Praktisch relevant sind Fälle der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, wie etwa im Bereich der Wasserversorgung.¹¹⁷⁴ Fragen der Zurechnung nach Art. 5 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit stellen sich vor allem im Investitionsschiedsrecht.¹¹⁷⁵

Auch bei Auslandsaktivitäten von Exportkreditagenturen können sich Zurechnungsfragen nach Art. 5 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit stellen.¹¹⁷⁶ Exportkreditagenturen werden häufig durch innerstaatliche Gesetze dazu ermächtigt, Auslandsinvestitionen nationaler Unternehmen zu unterstützen.¹¹⁷⁷ Solche Agenturtätigkeiten können zur Beeinträchtigung sozialer Menschenrechte beitragen, wie Fälle von Landenteignungen indigener Völker belegen.¹¹⁷⁸ Die Tätigkeiten von Exportkreditagenturen können dem ermächtigenden Staat nach Art. 5 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit zugerechnet werden und damit eine völkerrechtliche Verantwortung dieses Staates für „eigenes Handeln“ begründen.¹¹⁷⁹

Die zweite Konstellation einer möglichen Zurechnung ergibt sich aus Art. 8 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit.¹¹⁸⁰ Nach Art. 8 der ILC-Artikel ist eine unternehmensbezogene Aktivität dem Heimatstaat zu-

1171 Art. 5 ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit: „The conduct of a person or entity which is not an organ of the State under article 4 but which is empowered by the law of that State to exercise elements of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law, provided the person or entity is acting in that capacity in the particular instance.“

1172 Ibid.

1173 James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (Cambridge: Cambridge University Press 2002), 100 f.

1174 Siehe dazu z. B. Adam McBeth, *Privatising Human Rights: What Happens to the State's Human Rights Duties When Services Are Privatised*, in *Melbourne Journal of International Law* 5 (2004), 133–154, 149 ff.

1175 Jonas Dereje, *Staatsnahe Unternehmen. Die Zurechnungsproblematik im Internationalen Investitionsrecht und weiteren Bereichen des Völkerrechts* (Baden-Baden: Nomos 2016), 415, mit weiteren Hinweisen in Fn. 1711.

1176 McCorquodale & Simons, *Responsibility Beyond Borders*, in *ModLRev*, 607.

1177 Ibid., 608.

1178 Ibid.

1179 Ibid.

1180 Peters & Petrig, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, 387, Rn. 19.

zurechnen, wenn das Unternehmen zwar ohne formalrechtliche Ermächtigung, aber im Einzelfall auf Anweisung oder unter Kontrolle von Staatsorganen handelt.¹¹⁸¹ Unerheblich ist, ob das Unternehmen eine hoheitliche Aufgabe ausführt.¹¹⁸² Entscheidend ist vielmehr der Grad der Kontrolle, die der Heimatstaat über die grenzüberschreitenden Aktivitäten des in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmens ausübt.¹¹⁸³

Der konkrete Maßstab für die Zurechnung privaten Handelns an einen Staat ergibt sich aus dem Urteil des IGH im Fall *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua-Urteil), in dem es um die Frage der Zurechnung der Verletzung des Gewaltverbots an die USA ging.¹¹⁸⁴ Nach dem IGH ist eine Zurechnung dann möglich, wenn ein Staat effektive Kontrolle – die vom Kriterium der effektiven Kontrolle als jurisdiktionsbezogenes Auslösekriterium zur Begründung extraterritorialer Pflichten zu unterscheiden ist – über eine konkrete Handlung privater Akteure ausübt.¹¹⁸⁵ Der IGH stellte in seinem Nicaragua-Urteil fest, dass bestimmte fördernde Aktivitäten wie die Finanzierung, Organisation oder Ausstattung von paramilitärischen Gruppen (im konkreten Fall der *Contras*) nicht ausreichen, um eine völkerrechtliche Zurechnung zu begründen.¹¹⁸⁶ Auch formelle Weisungsbefugnisse reichen allein nicht aus.¹¹⁸⁷ *Casese* definiert das Zurechnungskriterium der effektiven Kontrolle wie folgt: „[O]ne must show for every single action or conduct at stake that instructions or directions were issued or specific authority was exercised by the

1181 Art. 8 ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit: „The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, that State in carrying out the conduct.“ Siehe hierzu auch Peters & Petrig, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, 387, Rn. 19.

1182 Peters & Petrig, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, 387, Rn. 19.

1183 *Ibid.*; McCorquodale & Simons, *Responsibility Beyond Borders*, in *ModLRev*, 608.

1184 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Urteil vom 27. Juli 1986, ICJ Reports 1986, p. 14; Peters & Petrig, *Völkerrecht: Allgemeiner Teil*, 387, Rn. 19.

1185 ILC, *Articles on State Responsibility Commentary*, Yearbook of the ILC, 2001, Vol. II (Part Two), 20, 48 f. (Art. 8 Rn. 8). Siehe dazu allgemein Paulina Starski, *Zurechnungsfragen bei multinationalen militärischen Einsätzen*, in *MPIL Research Paper Series* No. 2017–18.

1186 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Urteil vom 27. Juli 1986, ICJ Reports 1986, p. 14, Rn. 115.

1187 Starski, *Zurechnungsfragen bei multinationalen militärischen Einsätzen*, in *MPIL Research Paper Series*, 10.

responsible authority.¹¹⁸⁸ Das Kriterium der effektiven Kontrolle stellt somit eine hohe Schwelle für die Zurechnung von Unternehmenshandlungen an den Heimatstaat dar.¹¹⁸⁹

Fraglich ist, wie das durch den IGH im Nicaragua-Urteil entwickelte Zurechnungskriterium der effektiven Kontrolle im Zusammenhang mit unternehmerischen Handlungen zu verstehen ist. Im Unternehmenskontext müsste sich eine Zurechnung nach Art. 8 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit danach richten, ob das Unternehmen weisungsgebunden handelt und in staatliche Strukturen eingebettet ist.¹¹⁹⁰ Dabei kann es sich um *de jure* oder *de facto* Weisungen oder vergleichbare Befugnisse des Staates handeln.¹¹⁹¹ Rechtliche oder faktische Vetorechte des Staates können ebenfalls Kontrolle begründen und zur Zurechnung der fraglichen Unternehmenshandlung führen.¹¹⁹² Erforderlich ist allerdings in allen Fällen, dass die staatliche Einwirkung kausal zur Handlung des Unternehmens ist.¹¹⁹³

Im Einzelfall ist zu prüfen, ob der Heimatstaat tatsächlich eine Kontrolle im Sinne von Art. 8 der ILC-Artikel zur Staatenverantwortlichkeit über die menschenrechtsbeeinträchtigende Handlung eines Unternehmens ausgeübt hat. In der Praxis wird es wohl im Rahmen der Beweisführung schwierig sein, ein solch striktes Zurechnungskriterium für ein unternehmerisches Handeln im Ausland nachzuweisen. Dies gilt insbesondere im Zusammenhang mit Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte, die häufig am unteren Ende globaler Lieferketten auftreten und daher in vielen Fällen – wohl mit Ausnahme von Staatsunternehmen – nicht explizit durch staatliche Einflussnahme bedingt sind.¹¹⁹⁴

1188 Antonio Cassese, *The Nicaragua and Tadic Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia*, in *European Journal of International Law* 18 (2007), 649–668, 667.

1189 Vgl. dazu auch ICTY, Trial Chamber, *Prosecutor v. Tadic*, Urteil vom 7. Mai 1997 (IT-94–1-T), Rn. 585: „The Court set a particularly high threshold test for determining the requisite degree of control.“

1190 Dereje, *Staatsnahe Unternehmen. Die Zurechnungsproblematik im Internationalen Investitionsrecht und weiteren Bereichen des Völkerrechts*, 423; von Bernstorff, *Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility*, in *AVR*, 43.

1191 Dereje, *Staatsnahe Unternehmen. Die Zurechnungsproblematik im Internationalen Investitionsrecht und weiteren Bereichen des Völkerrechts*, 423.

1192 *Ibid.*, 425.

1193 *Ibid.*, 424 f.

1194 Jaeckel, *Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht*, 79. Vgl. auch Nicola Jägers, *Corporate Human Rights Obligations: In Search of Accountability* (Antwerpen: Intersentia 2002), 171: „At most it can be argued that the home

Gerade aus diesem Grund kommt der extraterritorialen Schutzpflicht der Heimatstaaten aus dem UN-Sozialpakt eine umso größere Bedeutung zu. Auch wenn Beeinträchtigungen der Paktrechte, die durch unternehmerisches Handeln herbeigeführt wurden, den Heimatstaaten nicht zugerechnet werden können, so können diese Staaten dennoch aufgrund eigener *Untätigkeit* für extraterritoriale unternehmerische Aktivitäten völkerrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.¹¹⁹⁵ Im nächsten Abschnitt wird der Frage nachgegangen, ob die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts *verpflichtet* sind, die Auslandsaktivitäten der in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen zu regulieren.

III. Verpflichtung aus dem UN-Sozialpakt zur extraterritorialen Regulierung de lege lata?

1. Keine menschenrechtliche Rechtspflicht nach den UN-Leitprinzipien

Die Auffassung, dass die Heimatstaaten für die Auslandsaktivitäten ihrer Unternehmen in die Pflicht genommen werden sollten, gewinnt in jüngster Zeit durch die Regulierung unternehmensbezogener Auslandsaktivitäten im nationalen Raum zunehmend an Kontur. Im Zusammenhang mit den UN-Leitprinzipien hatte *Ruggie* bereits 2011 argumentiert, dass die Staaten zwar in anderen Bereichen „extraterritoriale Regulierung“ einsetzen, nicht aber im Zusammenhang mit „Wirtschaft und Menschenrechte“.¹¹⁹⁶ Der Kommentar zu Prinzip 2 der UN-Leitprinzipien reflektiert die Völkerrechtslage in Bezug auf die staatliche Regulierungspflicht, die sich aus den internationalen Menschenrechten ergibt:

„At present *States are not generally required* under international human rights law to regulate the extraterritorial activities of businesses domiciled in their territory and/or jurisdiction. Nor are they generally prohibited from doing so, provided there is a recognized jurisdictional basis. Within these parameters some human rights treaty bodies recommend that home States take steps to prevent abuse abroad by business enterprises within their jurisdiction. There are strong *policy reasons* for home

state may be held responsible for explicitly supporting harmful corporate activities abroad.“

1195 Dahm et al., Völkerrecht, 910.

1196 UN-Leitprinzipien, Kommentar zu Prinzip 2.

States to set out clearly the expectation that businesses respect human rights abroad, especially where the State itself is involved in or supports those businesses.“¹¹⁹⁷

Ein von *Ruggie* in Auftrag gegebener Bericht stellt in diesem Sinne fest: „The extraterritorial dimension of the duty to protect remains *unsettled* in international law.“¹¹⁹⁸ Diese Auffassung beruht auf dem auch heute noch vorgebrachten Argument, dass die geltenden völkerrechtlichen Regeln zur extraterritorialen Anwendung staatlicher Schutzpflichten eine effektive Kontrolle des potenziell verpflichteten Staates über ein fremdes Territorium oder sich dort aufhaltende Personen voraussetzen, dies aber bei unternehmerischen Menschenrechtsverstößen im Ausland regelmäßig nicht der Fall ist.¹¹⁹⁹

Damit gehen die aus dem Jahr 2011 stammenden UN-Leitprinzipien davon aus, dass sich aus den geltenden Menschenrechten *keine Rechtspflichten* des Heimatstaates zur Regulierung unternehmerischer Auslandsaktivitäten ableiten lassen. Sie zeigen aber auch, dass es den Staaten grundsätzlich nicht verwehrt ist, Regelungen für die Auslandsaktivitäten der in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen zu erlassen. So empfehlen einige menschenrechtliche Vertragsorgane den Heimatstaaten ihrer im Ausland tätigen Unternehmen, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, um unternehmerische Auslandssachverhalte zu regeln.¹²⁰⁰ Der ehemalige UN-Sonderbeauftragte spricht sich dabei insbesondere für innerstaatliche Maßnahmen mit extraterritorialen Wirkungen („domestic measures with extraterritorial implications“)¹²⁰¹ der Heimatstaaten aus, mit denen Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte bei ihren Auslandsaktivitäten angehalten werden sollen.¹²⁰²

Vor diesem Hintergrund ist auch die Kritik von *Augenstein* und *Kinley* zu verstehen. Beide Autoren kritisieren, dass sich die UN-Leitprinzipien

1197 Ibid. (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1198 HRC, Business and Human Rights: Towards Operationalizing the “Protect, Respect and Remedy” Framework, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, 22. April 2009 (A/HRC/11/13), Rn. 15 (Hervorhebung von der Verfasserin).

1199 Daniel Augenstein, Extraterritoriale Regulierung als Staatenpflicht, in *Völkerrechtsblog*, 3. August 2018.

1200 UN-Leitprinzipien, Kommentar zu UN-Leitprinzip 2.

1201 Ibid.

1202 Augenstein, Extraterritoriale Regulierung als Staatenpflicht, in *Völkerrechtsblog*.

vordergründig auf die kompetenzrechtliche Zulässigkeit innerstaatlicher Maßnahmen mit extraterritorialen Wirkungen und damit auf die staatliche Befugnis zur Regelung von Auslandssachverhalten beziehen – also auf die allgemeinvölkerrechtlichen Jurisdiktionsgrundsätze.¹²⁰³ Nach Auffassung der Autoren versuchen die UN-Leitprinzipien, daraus eine menschenrechtliche Pflicht zur Regulierung unternehmensbezogener Auslandsaktivitäten abzuleiten.¹²⁰⁴ „The GPs [Guiding Principles] marginalise the ‘prescriptive question’ in favour of the ‘permissive question’ – with detrimental consequences for the extra-territorial protection of human rights against corporate violations.“¹²⁰⁵ Die Rechtmäßigkeit beziehungsweise Rechtswidrigkeit einer Regelung könne für eine menschenrechtliche Regulierungspflicht jedoch nicht von Belang sein. Wie die Autoren zutreffend feststellen, liegt das Problem daher nicht darin, wer zur Regelung von Auslandssachverhalten berechtigt ist.¹²⁰⁶ Vielmehr stellt sich die Frage, wie eine menschenrechtliche *Schutzpflicht* hinsichtlich von Unternehmen begangener extraterritorialer Menschenrechtsbeeinträchtigungen umgesetzt werden kann, so dass die Betroffenen der Jurisdiktion des Heimatstaates unterliegen.¹²⁰⁷

Damit bringen die UN-Leitprinzipien jedenfalls zum Ausdruck, dass zum Zeitpunkt ihrer Ausarbeitung im Jahr 2011 noch kein Konsens über eine allgemeine, aus den internationalen Menschenrechten abgeleitete Rechtspflicht der Heimatstaaten bestand, die Aktivitäten von Unternehmen im Ausland zu regulieren. Vielmehr empfehlen die UN-Leitprinzipien aus Gründen der Politikkohärenz die Schaffung konkreter Regelungen für Unternehmen, wie beispielsweise im Bereich der Außenwirtschaftsförderung oder des öffentlichen Beschaffungswesens.¹²⁰⁸

1203 Ibid.

1204 Ibid.

1205 Augenstein & Kinley, When Human Rights ‘Responsibilities’ become ‘Duties’, in Deva & Bilchitz (Hrsg.), 21.

1206 Ibid. Siehe dazu auch § 4 unter B.

1207 Augenstein & Kinley, When Human Rights ‘Responsibilities’ become ‘Duties’, in Deva & Bilchitz (Hrsg.), 21.

1208 Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 115.

2. Neuere Praxis des UN-Sozialausschusses

a. Entwicklungstrends im Hinblick auf extraterritoriale Schutzpflichten

Auch der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, *Olivier De Schutter*, vertrat bereits 2010 in einem im Kontext der UN-Leitprinzipien verfassten Bericht die Auffassung, dass sich aus den Menschenrechten grundsätzlich noch keine heimatstaatliche Pflicht zur Regulierung der Auslandsaktivitäten von Unternehmen ableiten lasse.¹²⁰⁹ Allerdings betonte er auch, dass im Hinblick auf *soziale Menschenrechte* eine extraterritoriale Schutzpflicht zunehmend anerkannt werde.¹²¹⁰ Dies wurde damals auch in der Literatur vertreten. *Coomans* stellte fest: „All in all, I am inclined to conclude that there is no explicit extraterritorial obligation to protect laid down in international human rights law. However, there are strong arguments for an implicit legal basis for such obligations [...]“¹²¹¹ Gegenwärtig lassen sich aufgrund der Auswertung der neueren Praxis des UN-Sozialausschusses grundlegende Entwicklungstendenzen erkennen, die vermuten lassen, dass eine aus den sozialen Menschenrechten abgeleitete extraterritoriale Schutzpflicht des Heimatstaates zur Regulierung unternehmensbezogener Auslandsaktivitäten im Entstehen begriffen ist.

Wie bereits dargelegt, verweist der UN-Sozialausschuss in zahlreichen Allgemeinen Bemerkungen zu den einzelnen Paktrechten auf extraterritoriale Pflichten.¹²¹² Neben der hier relevanten einschlägigen Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 des UN-Sozialausschusses zu Unternehmen, auf die im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird, verweist der Ausschuss bereits

1209 Olivier De Schutter, *Extraterritorial Jurisdiction as a tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations*, Report Prepared in Support of the Mandate of the Special Representative to the UN Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other enterprises, Brüssel, November 2010, 18 f.

1210 *Ibid.*, 19. Einige Jahre später argumentierte Olivier De Schutter jedoch, dass auf der Grundlage der neueren Ausschusspraxis und der Maastrichter ETO-Prinzipien eine Regulierungspflicht des Heimatstaates bestehe. Siehe De Schutter, *Towards a New Treaty on Business and Human Rights*, in *BHRJ*, 45.

1211 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. Ähnlich Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World*, 359 („at the early stage of development“).

1212 Siehe bereits vorne § 1 unter C. II.

in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 zum Recht auf Nahrung auf eine extraterritoriale Schutzpflicht der Staaten.¹²¹³

Konkrete Ausführungen zu einer extraterritorialen Schutzpflicht finden sich in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 zum Recht auf Gesundheit, in der sich der UN-Sozialausschuss explizit für eine solche Pflicht im Bereich sozialer Menschenrechte ausgesprochen hat, ohne allerdings auf Unternehmen zu verweisen:¹²¹⁴ „States parties have [...] to prevent third parties from violating the right in other countries, if they are able to influence these third parties by way of legal or political means.“¹²¹⁵ In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 zum Recht auf Wasser bezieht der Ausschuss erstmals ausdrücklich die „eigenen“ Unternehmen der Staaten in seine Erwägungen mit ein:

„Steps should be taken by States parties to prevent their own citizens and companies from violating the right to water of individuals and communities in other countries. Where States parties can take steps to influence other third parties to respect the right, through legal or political means, such steps should be taken in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law.“¹²¹⁶

Eine der bislang konkretesten Äußerungen zu extraterritorialen Schutzpflichten der Heimatstaaten, unternehmensbezogene Auslandsaktivitäten zu regulieren, findet sich jedoch in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 23 zum Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen aus dem Jahr 2016, die von den UN-Leitprinzipien inspiriert worden ist:¹²¹⁷

„States parties must refrain from acts or omissions that interfere, either directly or indirectly, with the realisation of the right to just and favourable conditions of work in other countries. This is particularly relevant where a State party owns or controls an enterprise or provides substantial support and services to an enterprise operating in another State party. To this end, the State party should respect relevant host-country legis-

1213 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36: „States parties should take steps to respect the enjoyment of the right to food in other countries, to protect that right, to facilitate access to food and to provide the necessary aid when required.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1214 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39.

1215 Ibid. (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1216 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 15, Rn. 33 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1217 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 23.

lation that complies with the Covenant. Where the home-country *has stronger legislation*, the State party should seek to maintain similar minimum standards in the host-country as much as practicable. [...]. States parties *should take measures, including legislative measures, to clarify that their nationals as well as enterprises domiciled in their territory and/or jurisdiction are required to respect the right throughout their operations extraterritorially*. This responsibility is particularly important in States *with advanced labour law systems* as home-country enterprises can help to improve standards for working conditions in host countries. [...] States parties *should introduce appropriate measures* to ensure that non-State actors *domiciled in the State party* are accountable for violations of the right to just and favourable conditions of work extraterritorially and that victims have access to a remedy [...].¹²¹⁸

Aus diesen Ausführungen des UN-Sozialausschusses lassen sich wichtige inhaltliche Aspekte einer extraterritorialen Schutzpflicht der Heimatstaaten für unternehmensbezogenes Wirtschaftshandeln entnehmen. Anders als die geltenden Regeln zur extraterritorialen Anwendung internationaler Menschenrechtsverträge – und damit insbesondere das Kriterium der effektiven Kontrolle – stellt der UN-Sozialausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Gesundheit und Wasser in erster Linie auf die *faktische Einflussmöglichkeit* des Staates ab und begründet damit ein *modifiziertes Auslösekriterium* für extraterritoriale Schutzpflichten.¹²¹⁹ Allerdings bleibt unklar, in welchen konkreten Situationen ein Staat tatsächlich faktischen Einfluss auf ein Unternehmen ausüben kann.

Auch die Abschließenden Bemerkungen des UN-Sozialausschusses zu den einzelnen Staatenberichten enthalten Aussagen zur extraterritorialen Schutzpflicht der Heimatstaaten für unternehmerische Aktivitäten.¹²²⁰ Im Kontext von „Business and Human Rights“ empfiehlt der UN-Sozialausschuss mit weitgehend *standardisierten Formulierungen* den Vertragsparteien, die dem Staatenberichtsverfahren unterliegen, innerstaatliche Regelungen zu erlassen, um sicherzustellen, dass sich die Inlands- und Auslandsaktivitäten von Unternehmen nicht nachteilig auf die sozialen Men-

1218 Ibid., Rn. 69 f.

1219 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39, General Comment No. 15, Rn. 33.

1220 Eibe Riedel, Reflections on the UN Human Rights Covenants at Fifty, in *Archiv des Völkerrechts* 54 (2016), 132–152, 148 f.

schenrechte von Individuen auswirken.¹²²¹ Der staatliche Regelungsrahmen soll die Unternehmen dabei insbesondere zur Ausübung von Sorgfalt (*due diligence*) bei grenzüberschreitenden Aktivitäten verpflichten, um Beeinträchtigungen der Paktrechte zu verhindern.¹²²² Hierzu gehört auch, dass der Staat Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen (*Human Rights Impact Assessments*) durchführt sowie zivil-, verwaltungs- und strafrechtliche Rechtsschutzmechanismen im Heimatstaat für betroffene Individuen bereitstellt.¹²²³

Schließlich lassen sich wichtige Anhaltspunkte aus der UN-Kinderrechtskonvention, die auch soziale Menschenrechte umfasst, aus der Praxis des UN-Kinderrechtsausschusses sowie aus den Maastrichter ETO-Prinzipien ableiten. In einer speziell den menschen- und kinderrechtsbeeinträchtigenden Auswirkungen unternehmensbezogener Handlungen gewidmeten Allgemeinen Bemerkung von 2013 geht der UN-Kinderrechtsausschuss davon aus, dass den Vertragsstaaten der UN-Kinderrechtskonvention nach geltendem Recht extraterritoriale Schutzpflichten obliegen, wenn ein „reasonable link“ zwischen dem Staat und der fraglichen Handlung besteht.¹²²⁴ Eine solche Verbindung liegt nach Auffassung des Ausschusses dann vor, wenn ein Unternehmen seinen Sitz oder den Schwerpunkt seiner Tätigkeit

1221 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, Concluding Observations on the Second Periodic Report of Kazakhstan, 29. März 2019 (E/C.12/KAZ/CO/2), Rn. 17 include: „Continue to further develop and implement the regulatory framework for companies operating in the State party and those domiciled under its jurisdiction and acting abroad, to ensure that their activities do not negatively affect the enjoyment of economic, social and cultural rights and contribute to their implementation.“; Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 14. Juli 2016 (UN Doc. E/C.12/GBR/CO/6), Rn. 11; Concluding Observations on the Third Periodic Report of China, including Hong Kong, China, and Macao, China, 22. März 2023 (UN Doc. E/C.12/CHN/CO/3), Rn. 17 ff.

1222 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Luxembourg, 15. November 2022 (UN Doc. E/C.12/LUX/CO/4), Rn. 12.

1223 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, Concluding Observations on the Second Periodic Report of Kazakhstan, 29. März 2019 (E/C.12/KAZ/CO/2), Rn. 17 (e): „Carry out human rights and environmental impact assessments on a regular basis before entering into investment and trade agreements or licencing investments, and evaluate the implementation of such agreements or licences.“

1224 UN-Kinderrechtsauschuss, General Comment No. 16, Rn. 43: „Home States also have obligations, arising under the Convention and the Optional Protocols thereto, to respect, protect and fulfil children’s rights in the context of businesses’ extraterritorial activities and operations, provided that there is a reasonable link between the State and the conduct concerned.“

im Heimatstaat hat.¹²²⁵ Damit bezieht er sich ausdrücklich auf Prinzip 25 der Maastrichter ETO-Prinzipien, das eine extraterritoriale Schutzpflicht für die Auslandsaktivitäten von Unternehmen vorsieht, wenn das handelnde Unternehmen im Heimatstaat ansässig ist.¹²²⁶ Der Kinderrechtsausschuss geht damit für die Begründung einer extraterritorialen Schutzpflicht von den anerkannten allgemeinvölkerrechtlichen Anknüpfungspunkten staatlicher Rechtsetzungsgewalt („jurisdiction to prescribe“) aus und betont zudem, dass die Schutzpflicht des Heimatstaates und die des Gaststaates in einem Komplementärverhältnis zueinander stehen.¹²²⁷

Zwar gibt es in der völkerrechtlichen Literatur durchaus Stimmen, die von rechtsverbindlichen extraterritorialen Schutzpflichten der Heimatstaaten ausgehen.¹²²⁸ Allerdings lässt sich den Allgemeinen Bemerkungen und Ausführungen des UN-Sozialausschusses, die zwar nicht rechtsverbindlich sind, aber besonders wichtige Auslegungshilfen für die Rechte und Pflichten des UN-Sozialpakts darstellen,¹²²⁹ nicht entnehmen, ob es sich bei der vom Ausschuss entwickelten extraterritorialen Schutzpflichtdogmatik um echte Rechtspflichten oder nur um rechtspolitische Verbindlichkeiten der Staaten handelt. Wichtig ist, dass der UN-Sozialausschuss im Zusammenhang mit den extraterritorialen Schutzpflichten generell einen eher „weichen“ Ansatz verfolgt und lediglich in Bezug auf das Recht auf Gesundheit eine rechtsverbindliche Formulierung verwendet („*have to* [...] *prevent*“).¹²³⁰ Dennoch zeigen die Ausführungen des UN-Sozialausschusses eine wichtige Entwicklung auf: Im Bereich Unternehmen und Menschen-

1225 Ibid., Rn. 43: „A reasonable link exists when a business enterprise has its centre of activity, is registered or domiciled or has its main place of business or substantial business activities in the State concerned.“. Siehe hierzu auch Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski et al. (Hrsg.), 116 f.

1226 UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 16, Rn. 43. Vgl. auch Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 25.

1227 Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski et al. (Hrsg.), 117. Siehe auch UN-Kinderrechtsausschuss, General Comment No. 16, Rn. 46.

1228 Siehe z. B. De Schutter, Towards a New Treaty on Business and Human Rights, in *BHRJ*, 41 ff.

1229 Riedel, Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), 164.

1230 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39. Siehe auch von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in *AVR*, 53.

rechte rückt die extraterritoriale Schutzpflicht, die den Heimatstaat zur Regulierung unternehmerischer Auslandsaktivitäten verpflichtet, zunehmend in den Fokus des Völkerrechts. Allerdings bleiben die vom Ausschuss anerkannten extraterritorialen Schutzpflichten hinsichtlich ihrer Existenz im geltenden Recht, ihrer konkreten räumlichen Reichweite und ihrer praktischen Umsetzung relativ vage.¹²³¹

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 24 des Sozialausschusses zu Unternehmen enthält demgegenüber weitreichende rechtspolitische Anforderungen an die Staaten im Hinblick auf (potenzielle) extraterritoriale Schutzpflichten aus dem UN-Sozialpakt.¹²³² Diese sollen im Folgenden erörtert werden.

b. Rechtspolitische Erwägungen in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 zu Unternehmen

Der UN-Sozialausschuss verweist in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 zu unternehmensbezogenen Aktivitäten in Anlehnung an die Maastrichter ETO-Prinzipien ausdrücklich auf die extraterritorialen Pflichten von Staaten aus dem UN-Sozialpakt.¹²³³ Der Ausschuss stellt fest: „Extraterritorial obligations arise when a State party may *influence* situations located outside its territory, consistent with the limits imposed by international law, by *controlling* the activities of corporations *domiciled in its territory and/or under its jurisdiction*.“¹²³⁴ Er betont zudem die Verpflichtung der Vertragsparteien, andere Staaten nicht an der Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt zu hindern, etwa im Rahmen der Aushandlung von Handels- und Investitionsabkommen oder Finanz- und Steuerabkommen.¹²³⁵

Der UN-Sozialausschuss geht in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 davon aus, dass den Vertragsparteien des UN-Sozialpakts extraterritoriale Schutzpflichten obliegen. Die Paktstaaten müssen zur Erfüllung dieser Verpflichtung Maßnahmen ergreifen, um Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland durch Unternehmen, die ihrer Kontrolle unterliegen, zu verhin-

1231 Siehe hierzu Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 122.

1232 Ibid., 121.

1233 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 24, Rn. 25 ff.

1234 Ibid., Rn. 28 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1235 Ibid., Rn. 29.

dern.¹²³⁶ Der Ausschuss betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Rechtsschutzes für die Betroffenen und stellt fest, dass Maßnahmen der Heimatstaaten der Unternehmen gerade in den Fällen relevant sind, in denen den Opfern keine Rechtsmittel vor den nationalen Gerichten des Gaststaates zur Verfügung stehen oder diese unwirksam sind.¹²³⁷ Dabei stellt er fest: „[A] State party would be in *breach* of its obligations under the Covenant where the violation reveals a *failure* by the State to take *reasonable measures* that could have prevented the occurrence of the event.“¹²³⁸ Der Ausschuss führt ferner unter Verweis auf das Genozid-Urteil des IGH aus, dass eine völkerrechtliche Verantwortung des Staates auch dann besteht, wenn andere Ursachen zur grenzüberschreitenden Menschenrechtsverletzung beigetragen haben, selbst wenn er diese nicht vorhergesehen hat.¹²³⁹ Auffallend ist allerdings, dass der UN-Sozialausschuss nicht auf die bereits in dieser Untersuchung erläuterten Auslösekriterien eingeht, die der IGH in seinem Genozid-Urteil explizit aufgestellt hat und die nach Auffassung des Gerichtshofs erforderlich sind, um extraterritoriale Schutzpflichten der Staaten (im Kontext der UN-Genozidkonvention) auszulösen.¹²⁴⁰ In der Praxis des Ausschusses bleibt daher unklar, welche konkreten Situationen eine extraterritoriale Schutzpflicht auslösen können.¹²⁴¹

Darüber hinaus geht der UN-Sozialausschuss in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 von einer rechtsverbindlichen extraterritorialen Schutzpflicht der Staaten aus, obwohl das geltende Völkerrecht *derzeit* keine entsprechende *Rechtspflicht* begründet. Vor diesem Hintergrund deuten jedoch Entwicklungen auf internationaler und – wie noch zu zeigen sein wird – auf nationaler Ebene darauf hin, dass eine extraterritoriale Schutzpflicht im Entstehen begriffen ist. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob ein solches Vorgehen des Ausschusses nicht zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung

1236 Ibid., Rn. 30.

1237 Ibid.

1238 Ibid., Rn. 32 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1239 Ibid., Rn. 32: „The responsibility of the State can be engaged in such circumstances even if other causes have also contributed to the occurrence of the violation, and even if the State had not foreseen that a violation would occur, provided such a violation was reasonably foreseeable.“

1240 Siehe IGH, *Case Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Urteil vom 26. Februar 2007, ICJ Reports 2007, p. 43, Rn. 430. Siehe dazu bereits oben § 5 unter B.

1241 So auch Krajewski, Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte, in Krajewski (Hrsg.), 119.

dieser Pflicht führt, da es geltendes Recht und rechtspolitische Vorgaben vermischt. In diesem Sinne stellt *Riedel* fest, dass der UN-Sozialausschuss in den letzten Jahren zunehmend zu einem extensiven Ansatz bei der Formulierung von Allgemeinen Bemerkungen übergegangen ist, der mit der eigentlichen Funktion des Ausschusses nicht oder nur schwer vereinbar ist.¹²⁴² Aufgabe des UN-Sozialausschusses sei es, erläuternde Konkretisierungen zu *geltenden* Normen des UN-Sozialpakts vorzulegen, nicht aber politische Empfehlungen zu neuen Dimensionen sozialer Menschenrechte zu entwickeln.¹²⁴³ Diese grundsätzliche Kritik gilt vor allem im Hinblick auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 24, in dem der Ausschuss von geltenden extraterritorialen Schutzpflichten zur Regulierung unternehmensbezogener Auslandsaktivitäten ausgeht, ohne sich konkret mit der Staatenpraxis und der eigenen Ausschusspraxis auseinanderzusetzen.¹²⁴⁴ Die Ausführungen des UN-Sozialausschusses in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 gehen damit weit über das hinaus, was das geltende Völkerrecht in diesem Bereich vorsieht. Zwar können die Ausführungen des Ausschusses für die Anerkennung einer künftigen extraterritorialen Schutzpflicht durchaus hilfreich sein. Die Vermischung von geltendem Recht und politischen Erwägungen birgt jedoch zwangsläufig auch die Gefahr einer „Politisierung“ des UN-Sozialausschusses und einer Aufweichung bereits bestehender rechtsverbindlicher Pflichten aus dem UN-Sozialpakt.¹²⁴⁵

1242 Riedel, *The Right to Health under the ICESCR – Existing Scope, new Challenges, and How to Deal with it*, in von Arnault et al. (Hrsg.), 121.

1243 *Ibid.*, 121 f.

1244 Riedel, *Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen*, in Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), 165.

1245 Siehe auch Riedel, *The Right to Health under the ICESCR – Existing Scope, new Challenges, and How to Deal with it*, in von Arnault et al. (Hrsg.), 121 f.

E. Ermittlung der Auslösekriterien extraterritorialer Schutzpflichten

I. Einflussmöglichkeit statt Kontrolle als Auslösekriterium für extraterritoriale Schutzpflichten

1. Erweiterte Flexibilität des Auslösekriteriums bei dreipoligen Verantwortungskonstellationen

Dieser Abschnitt untersucht die Frage, wie die jurisdiktionsbegründenden Kriterien für die Auslösung einer extraterritorialen Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt ermittelt werden können, um grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten von Unternehmen zu regulieren.¹²⁴⁶ Um eine extraterritoriale Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen, muss das durch eine unternehmerische Tätigkeit in seinen Paktrechten betroffene Individuum (das sich außerhalb des potenziell extraterritorial verpflichteten Staates befindet) der Jurisdiktion des Heimatstaates unterliegen. Erforderlich ist hierfür, dass der Heimatstaat – wie in dieser Untersuchung bereits erörtert – eine besondere Verbindung zu einem Wirtschaftsunternehmen unterhält, dessen ausländische Aktivitäten zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte führen.¹²⁴⁷ In der Schutzpflichtdimension kommen die Auslösekriterien „Kontrolle“ und „Einflussnahme“ zur Anwendung, um im konkreten Fall eine extraterritoriale Schutzpflicht auszulösen: Effektive Kontrolle des Heimatstaates über ein betroffenes Individuum im Ausland;¹²⁴⁸ entscheidende Einflussnahme („decisive influence“) des Heimatstaates auf ein Unternehmen; oder faktische Einflussmöglichkeit durch gesellschaftsrechtliche (oder auch unionsrechtliche) Anbindung eines (Mutter-)Unternehmens zum Heimatstaat.¹²⁴⁹

In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EGMR könnte sich eine extraterritoriale Schutzpflicht des Heimatstaates aus der Ausübung effektiver Kontrolle über das betroffene Individuum auf fremdem Territorium (das heißt im Gaststaat des Unternehmens) ergeben. Zwar kann der Heimatstaat seine eigenen Unternehmen, die im Ausland tätig sind,

1246 Siehe dazu bereits oben § 5.

1247 So auch Ryngaert, *Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test*, in Langford et al. (Hrsg.), 201.

1248 Siehe auch Monika Hakimi, *State Bystander Responsibility*, in *European Journal of International Law* 21 (2010), 341–385, 377.

1249 Ryngaert, *Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test*, in Langford et al. (Hrsg.), 201.

unter Umständen kontrollieren.¹²⁵⁰ Dies trifft zum Beispiel dann zu, wenn der Staat Mehrheitsbeteiligungen an Unternehmen hält und „kontrollierende“ Entscheidungsbefugnisse in einem Unternehmen ausübt, wie dies bei staatlichen Beteiligungen an Ölkonzernen der Fall ist.¹²⁵¹ Allerdings wird der Heimatstaat in Unternehmenskonstellationen kaum effektive Kontrolle über die Betroffenen im Ausland ausüben, es sei denn, staatliche Organe des potenziell extraterritorial verpflichteten Staates sind vor Ort, wo das fragliche Unternehmen Menschenrechtsbeeinträchtigungen begeht.¹²⁵² Dies bedeutet, dass das Auslösekriterium der effektiven Kontrolle, das den räumlichen Anwendungsbereich der Schutzpflicht auf die Ausübung territorialer Herrschaftsgewalt des Heimatstaates im Ausland beschränkt, Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen im Ausland von vornherein aus dem Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts ausschließt.¹²⁵³

Eine mögliche Lösung im Hinblick auf extraterritoriale Schutzpflichten könnte sich ergeben, wenn es möglich wäre, den Standard der effektiven Kontrolle auf Unternehmen anzuwenden, ohne dass eine Bodenpräsenz des Heimatstaates auf fremdem Territorium, nämlich im Gaststaat der Unternehmen, erforderlich wäre. Die Anwendung des Kriteriums der effektiven Kontrolle auf Unternehmen bedeutet, dass der Heimatstaat zur Begründung von Jurisdiktion faktische Herrschaftsgewalt über das Unternehmen ausüben müsste; er müsste das Unternehmen „kontrollieren“, damit eine extraterritoriale Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt ausgelöst werden könnte.¹²⁵⁴ Dies wird selten der Fall sein, außer in den oben genannten Beispielen, in denen der Heimatstaat Kontrolle über ein Unternehmen aus-

1250 Von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in AVR, 55; Ryngaert, Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test, in Langford et al. (Hrsg.), 201.

1251 Ibid.

1252 Von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in AVR, 55.

1253 Siehe auch De Schutter, Extraterritorial Jurisdiction as a Tool for Improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations, Report Prepared in Support of the Mandate of the Special Representative to the UN Secretary General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Enterprises, 18.

1254 Ryngaert, Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test, in Langford et al. (Hrsg.), 201.

übt.¹²⁵⁵ Die überwiegende Mehrheit der transnational tätigen Unternehmen wird vielmehr von privaten Unternehmern oder Investoren kontrolliert.¹²⁵⁶

2. „Entscheidende“ Einflussnahme

Eine „flexiblere“ Lösung bietet das Auslösekriterium der *entscheidenden Einflussnahme* („decisive influence“) eines Staates auf private Wirtschaftsakteure, das der EGMR, wie bereits oben dargelegt, im Fall *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* entwickelt hat.¹²⁵⁷ Das Kriterium der entscheidenden Einflussnahme könnte auch auf extraterritoriale Schutzpflichten im Zusammenhang mit unternehmerischen Auslandsaktivitäten zur Anwendung gelangen. Dies wäre dann der Fall, wenn die Möglichkeit der Einflussnahme des Heimatstaates auf das Unternehmen für dessen Fortbestehen im Gaststaat von entscheidender Bedeutung ist.¹²⁵⁸ Damit könnte mit dem Kriterium der entscheidenden Einflussnahme eine für die Bestimmung der Jurisdiktion notwendige Verbindung zwischen dem Heimatstaat und dem handelnden Unternehmen hergestellt werden. Eine heimatstaatliche Einflussnahme, die das Fortbestehen des Unternehmens im Gaststaat sicherstellt, könnte sich aufgrund der Verhandlung und des Abschlusses von bi- und multilateralen Investitionsschutzverträgen durch die Heimatstaaten annehmen lassen, da entsprechende Abkommen weitgehende Schutz- und Zugangsrechte für Investoren begründen.¹²⁵⁹ Heimatstaaten spielen zudem eine wichtige Rolle bei der Aushandlung und Durchsetzung von Verträgen zwischen Investoren und dem Gaststaat (Investor-Staat-Verträge), die den Unternehmen üblicherweise weitgehende Schutzrechte in den Gaststaaten zusichern.¹²⁶⁰ In diesen und ähnlichen Konstellationen könnte das jurisdiktionsbegründende Auslösekriterium der entscheidenden

1255 Ibid., 202.

1256 Ibid.

1257 EGMR, *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia*, Urteil vom 8. Juli 2004, Beschwerde-Nr. 48787/99, Rn. 392; Ryngaert, Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test, in Langford et al. (Hrsg.), 202. Siehe dazu auch oben § 5 unter C. II.

1258 Ryngaert, Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test, in Langford et al. (Hrsg.), 202. Ryngaert spricht in diesem Zusammenhang von „survival“ der Unternehmen im Gaststaat.

1259 Narula, International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States, in Malcolm Langford et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 114–149, 143.

1260 Ibid.

Einflussnahme eine mögliche Lösung bieten, um aus dem UN-Sozialpakt extraterritoriale Schutzpflichten des Heimatstaates zu begründen.¹²⁶¹

Die Schwierigkeit liegt jedoch darin, wie der Standard der entscheidenden Einflussnahme in Unternehmenskonstellationen inhaltlich zu bestimmen ist.¹²⁶² Fraglich ist, in welchen konkreten Situationen – neben den oben genannten Szenarien – eine entscheidende Einflussnahme des Heimatstaates den Fortbestand eines Unternehmens im Gaststaat sichert, so dass die durch die wirtschaftlichen Aktivitäten dieses Unternehmens in ihren Rechten beeinträchtigten Individuen wiederum der Jurisdiktion des Heimatstaates unterliegen. Wie bereits zuvor erläutert, stellt das Kriterium der entscheidenden Einflussnahme eine flexiblere Variante des Standards der effektiven Kontrolle dar, um die extraterritoriale Anwendung internationaler Menschenrechte zu begründen.¹²⁶³ Der EGMR versteht unter entscheidender Einflussnahme nicht die (konkrete) effektive Kontrolle über Territorium und Personen, sondern die „Gesamtkontrolle“, die der potenziell verpflichtete Konventionsstaat außerhalb seines Territoriums ausüben muss, damit die EMRK extraterritorial anwendbar ist.¹²⁶⁴

In Unternehmenskonstellationen führt der vom EGMR entwickelte Standard der entscheidenden Einflussnahme im Sinne einer Gesamtkontrolle allerdings zu der bereits angesprochenen Problematik, dass eine Gesamtkontrolle des Heimatstaates nur in den wenigsten Fällen vorliegen wird.¹²⁶⁵ Unter dem Gesichtspunkt eines effektiven Menschenrechtsschut-

1261 Ibid., 144.

1262 Ryngaert, Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test, in Langford et al. (Hrsg.), 202.

1263 Ibid. Siehe dazu auch vorne § 5 unter C. II.

1264 EGMR, *Ilașcu and Others v. Moldova and Russia*, Urteil vom 8. Juli 2004, Beschwerde-Nr. No. 48787/99, Rn. 315: „It is not necessary to determine whether a Contracting Party actually exercises *detailed control* over the policies and actions of the authorities in the area situated outside its national territory, since even *overall control* of the area may engage the responsibility of the Contracting Party concerned [...]“. Siehe auch Rn. 316 des Urteils: „Where a Contracting State exercises *overall control* over an area outside its national territory, its responsibility is not confined to the acts of its soldiers or officials in that area but also extends to acts of the local administration *which survives there by virtue of its military and other support* [...]“. (Hervorhebungen von der Verfasserin). Siehe dazu auch Anne Peters & Tilmann Altwicker, Die Verfahren beim EGMR, in Stefan Leible & Jörg Philipp Terhechte (Hrsg.), *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht*, Enzyklopädie Europarecht, Band 3 (Baden-Baden: Nomos 2. Aufl. 2021), 433–462, 437.

1265 Ryngaert, Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test, in Langford et al. (Hrsg.), 202.

zes erscheint es daher nicht plausibel, die Anwendung des Kriteriums der effektiven Kontrolle eines Staates über ein Unternehmen zur Begründung extraterritorialer Schutzpflichten zu verneinen, gleichzeitig aber das Kriterium der entscheidenden Einflussnahme des Heimatstaates zu bejahen.¹²⁶⁶ Wie dargelegt, würde das Auslösekriterium der Kontrolle, sei es die effektive Kontrolle oder die Gesamtkontrolle, die Mehrzahl der Fälle extraterritorialer Beeinträchtigungen durch Unternehmen nicht erfassen. Eine extraterritoriale Anwendung des UN-Sozialpakts im Kontext der Auslandsaktivitäten von Unternehmen kann daher nicht auf die Auslösekriterien der effektiven Kontrolle oder der entscheidenden Einflussnahme im Sinne einer Gesamtkontrolle gestützt werden.

Daraus folgt, dass extraterritoriale Schutzpflichten in dreipoligen Verantwortungskonstellationen eines modifizierten oder neuen Auslösekriteriums bedürfen, das nicht auf die Opfer, sondern auf das Domizil des Unternehmens abstellt.¹²⁶⁷ Erforderlich ist insoweit eine *Vorverlagerung* des Auslösekriteriums einer extraterritorialen Schutzpflicht in den innerstaatlichen Raum des potenziell extraterritorial verpflichteten Staates.¹²⁶⁸

II. „Faktische“ Einflussmöglichkeit auf Unternehmen mit „Staatszugehörigkeit“

Ein vielversprechendes und zunehmend anerkanntes Auslösekriterium für extraterritoriale Schutzpflichten ist die *Einflussmöglichkeit* des Heimatstaates auf eigene Unternehmen.¹²⁶⁹ Dieses Auslösekriterium beruht auf der „Zugehörigkeit“ des Unternehmens zu einem bestimmten Staat – dem Heimatstaat.¹²⁷⁰ Diese Staatszugehörigkeit entsteht durch die rechtliche (oder

1266 Ibid.

1267 Augenstein, Extraterritoriale Regulierung als Staatenpflicht, in *Völkerrechtsblog*.

1268 Siehe auch *ibid.*

1269 So auch Ryngaert, Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test, in Langford et al. (Hrsg.), 203; Augenstein, Extraterritoriale Regulierung als Staatenpflicht, in *Völkerrechtsblog*. Siehe auch die Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 25 c): „[A]s regards business enterprises, where the corporation, or its parent or controlling company, has its centre of activity, is registered or domiciled, or has its main place of business or substantial business activities, in the State concerned.“

1270 Siehe zur „Staatszugehörigkeit“ eines Unternehmens oben in diesem Kapitel unter B. II.

auch unionsrechtliche) Einbindung des Unternehmens in die Rechtsordnung des Heimatstaates.¹²⁷¹

Eine extraterritoriale Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt ergibt sich daher, wie auch vom UN-Sozialausschuss bestätigt, daraus, dass der Heimatstaat durch die innerstaatliche Inkorporation des Unternehmens in seine Rechtsordnung sowohl faktische als auch rechtliche Einflussmöglichkeiten auf die Aktivitäten des Unternehmens – auch im Ausland – hat.¹²⁷² Da der Heimatstaat innerhalb seines Territoriums über die Gesetzgebungshoheit verfügt, kann er mittels Regulierung Einfluss auf die menschenrechtsrelevanten Tätigkeiten der in seinem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen ausüben. Daher ist der Heimatstaat auch dann, wenn er keine effektive Kontrolle oder entscheidende Einflussnahme über das Unternehmen und seine Aktivitäten ausübt, dennoch verpflichtet, seinen extraterritorialen Schutzpflichten aus dem UN-Sozialpakt nachzukommen, um Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte zu verhindern oder zu unterbinden, die durch die Auslandsaktivitäten dieser Unternehmen herbeigeführt werden.¹²⁷³

F. Staatenpraxis zur Regulierung unternehmerischer Auslandsaktivitäten

In jüngerer Zeit ist eine zunehmende Tendenz der Staaten zu beobachten, die Auslandsaktivitäten der in ihrem Hoheitsgebiet ansässigen Unternehmen zu regulieren. Dabei handelt es sich um eine „bottom-up“ Rechtsentwicklung, die vom innerstaatlichen Raum ausgeht und auf einer Verrechtlichung unternehmerischer Pflichten in den nationalen Rechtsordnungen beruht.¹²⁷⁴ Konkret lassen sich in diesem Zusammenhang zwei Entwicklungslinien identifizieren. Erstens regeln die Heimatstaaten zunehmend die

1271 Augenstein, Extraterritoriale Regulierung als Staatenpflicht, in *Völkerrechtsblog*.

1272 Ibid.; Ryngaert, Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test, in Langford et al. (Hrsg.), 203. Siehe auch UN-Sozialausschuss, General Comment No. 24, Rn. 28, allerdings mit Verweis auf Kontrolle: „*Extraterritorial obligations arise when a State party may influence situations located outside its territory, consistent with the limits imposed by international law, by controlling the activities of corporations domiciled in its territory and/or under its jurisdiction, and thus may contribute to the effective enjoyment of economic, social and cultural rights outside its national territory.*“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1273 Ryngaert, Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test, in Langford et al. (Hrsg.), 203.

1274 Askin & Scharaw, Business and Human Rights, in *JuS*, 23.

menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen für ihre Aktivitäten im Ausland. Dabei geht es vor allem um die Verankerung rechtsverbindlicher Sorgfaltspflichten für inländische Unternehmen in der innerstaatlichen Gesetzgebung.¹²⁷⁵ Zweitens erklären sich die Heimatstaaten zunehmend zuständig für Klagen vor nationalen Gerichten, die von Opfern gegen Unternehmen wegen im Ausland begangener Menschenrechtsbeeinträchtigungen erhoben werden.¹²⁷⁶

Ein Beispiel für eine umfassende Regelung im europäischen Raum ist das französische Gesetz „*loi de vigilance*“ aus dem Jahr 2017, das Sorgfaltspflichten für französische Unternehmen rechtsverbindlich verankert.¹²⁷⁷ Das Gesetz verpflichtet französische Unternehmen mit mehr als 5'000 Beschäftigten in Frankreich und mehr als 10'000 Arbeitnehmern im Ausland, eine Sorgfaltsprüfung hinsichtlich der nachteiligen Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die Menschenrechte und Umwelt durchzuführen und einen Sorgfaltsplan („*plan de vigilance*“) zu erstellen.¹²⁷⁸ Die Sorgfaltspflicht gilt nicht nur für französische Unternehmen, sondern auch für deren Tochtergesellschaften und Zulieferer im Ausland, mit denen das betroffene Unternehmen eine etablierte Geschäftsbeziehung unterhält.¹²⁷⁹

Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer nationaler Gesetze und Gesetzesinitiativen, die transnationale Unternehmen verpflichten sollen, menschenrechtliche Sorgfaltsprüfungen durchzuführen. Der *Modern Slavery Act* von 2015 verpflichtet britische Unternehmen mit einem jährlichen Umsatz von mindestens 36 Mio. Pfund, eine Erklärung zu den ergriffenen Maßnahmen gegen Sklaverei und Menschenhandel zu veröffentlichen.¹²⁸⁰ Das niederländische *Child Labour Due Diligence Law* sieht hingegen Sorg-

1275 Ibid.

1276 Anne Peters et al., Business and Human Rights: Making the Legally Binding Instrument Work in Public, Private and Criminal Law, in *MPIL Research Paper Series* No. 2020–06, 1–37, 29.

1277 Frankreich, Loi no. 2017–399, relative au Devoir de Vigilance des Sociétés Mères et des Entreprises Donneuses d'Ordre, 27. März 2017, verfügbar unter <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034290626/> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1278 Ibid. Siehe auch Askin & Scharaw, Business and Human Rights, in *JuS*, 23.

1279 Peters et al., Business and Human Rights: Making the Legally Binding Instrument Work in Public, Private and Criminal Law, in *MPIL Research Paper Series*, 10.

1280 Großbritannien, Modern Slavery Act vom 26. März 2015, verfügbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

faltspflichten für Unternehmen zum Schutz gegen Kinderarbeit vor.¹²⁸¹ In der Schweiz kam 2016 die Konzernverantwortungsinitiative zustande, die Sorgfaltspflichten für schweizerische Unternehmen im Ausland in einer Verfassungsbestimmung zu verankern beabsichtigte.¹²⁸² Die Initiative wurde allerdings mit einer Volksabstimmung abgelehnt.¹²⁸³ Schließlich wurde in Deutschland im Jahr 2021 das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) verabschiedet.¹²⁸⁴ Darüber hinaus zeigen sich die Heimatstaaten von Unternehmen wie die Niederlande,¹²⁸⁵ Deutschland¹²⁸⁶ oder Großbritannien¹²⁸⁷ zunehmend bereit, ausländischen Opfern extraterritorialer Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch die Eröffnung innerstaatlicher Klagemöglichkeiten gegen in diesen Staaten ansässige Unternehmen Zugang zu effektiven Abhilfemechanismen zu gewähren.

Diese Entwicklungen auf nationaler Ebene zeigen, dass Staaten menschenrechtliche Verpflichtungen für Unternehmen begründen und deren Durchsetzung durch die innerstaatliche Umsetzung von völkerrechtlichem *soft law* sicherstellen. Die Tendenz, völkerrechtliches *soft law* auf nationaler Ebene in harte Rechtspflichten umzuwandeln, ist damit Ausdruck des Zusammenwirkens verschiedener Regelungsebenen – des Völkerrechts und

1281 Niederlande, Child Labour Due Diligence Law, 2018/2019 Nr. 28, 14. Mai 2019, verfügbar unter <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-401.html> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1282 Vgl. Koalition für Konzernverantwortung, verfügbar unter <https://konzernverantwortung.ch/> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1283 Vgl. dazu Bundesamt für Justiz, Nachhaltige Unternehmensführung zum Schutz von Mensch und Umwelt, verfügbar unter <https://www.ejpd.admin.ch/bj/de/home/wirtschaft/gesetzgebung/verantwortungsvolle-unternehmen.html> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1284 Deutschland, Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) vom 16. Juli 2021, i. K. seit 1. Januar 2023, BGBl.2021 I 2959. Siehe in diesem Zusammenhang für einen Überblick über die Entwicklungen im EU-Richtlinienrecht Askin & Scharaw, Business and Human Rights, in *JuS*, 25 f.

1285 Vgl. z. B. District Court of the Hague, *Akpan v Royal Dutch Shell PLC*, Urteil vom 30. Januar 2013 (Case No. C/09/337050/HA ZA 09–1580).

1286 Vgl. z. B. den Kik-Fall vor dem Landgericht Dortmund, in dem pakistanische Opfer Schadenersatz vom Textilunternehmen Kik wegen eines Brandes in einer Textilfabrik in Pakistan forderten. Das Landgericht Dortmund wies die Klage am 10. Januar 2019 ab. Landgericht Dortmund, Urteil vom 10. Januar 2019, 7 O 95/15, verfügbar https://www.justiz.nrw.de/nrwe/lgs/dortmund/lg_dortmund/j2019/7_O_95_15_Urteil_20190110.html (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1287 Vgl. z. B. England and Wales High Court (Queen's Bench Division) Decisions, *AAA and Anor v. Unilever PLC and Anor*, Urteil vom 27. Februar 2017, [2017] EWHC 371 (QB); Court of Appeal, *Lungowe and others v. Vedanta Resources Plc and Konkola Cooper Mines Plc*, 13. September 2017, [2017] EWCA Civ 1528.

des nationalen Rechts. Die rechtliche Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten im innerstaatlichen Raum orientiert sich daher an völkerrechtlichen Vorgaben, die auch als Legitimationsgrundlage dienen. Auch wenn sich diese bemerkenswerte Rechtsentwicklung, wie aufgezeigt, derzeit nicht im geltenden Völkerrecht niederschlägt und im Wesentlichen auf die Staaten des globalen Nordens beschränkt ist, könnte eine solche Entwicklung möglicherweise in eine künftige völkerrechtliche Normierung münden oder auch als Grundlage für die Herausbildung künftigen Völkergewohnheitsrechts dienen.

G. Fazit

Die Schutzpflicht verlangt von den Staaten, den Einzelnen durch geeignete Maßnahmen vor Menschenrechtsverletzungen, die durch Private – einschließlich wirtschaftlicher Akteure wie Unternehmen – begangen werden, zu schützen.¹²⁸⁸ Aus dem UN-Sozialpakt lassen sich menschenrechtliche Schutzpflichten ableiten. Die Praxis des UN-Sozialausschusses unterstreicht die Bedeutung dieser Verpflichtung in vielen Bereichen der wirtschaftlichen Tätigkeit von Unternehmen.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass sich aus der Schutzpflicht der Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts – auf innerstaatlicher Ebene – eine Regulierungspflicht ableiten lässt. In diesem Sinne sind die Staaten verpflichtet, Sorgfaltspflichten wahrzunehmen und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Verletzungen der Paktrechte durch Unternehmen zu verhindern, zu unterbinden und zu verfolgen. Dabei haben die Paktstaaten einen weiten Ermessensspielraum bei der Wahl der geeigneten Maßnahme zur Erfüllung ihrer Schutzpflicht. Die Untersuchung hat auch gezeigt, dass unter bestimmten Umständen dennoch eine spezifische Pflicht des Gesetzgebers zum Erlass eines innerstaatlichen Gesetzes bestehen kann. Eine Gesetzgebungspflicht kommt jedoch nur ausnahmsweise in Betracht, wenn die bisherigen Maßnahmen völlig ungeeignet oder unzureichend sind, um den Einzelnen vor Beeinträchtigungen seiner Rechte zu schützen.

Auf extraterritorialer Ebene lässt sich *aus dem geltenden Völkerrecht* – im Unterschied zur Schutzpflicht des Territorialstaates – derzeit jedoch *keine* extraterritoriale Schutzpflicht und damit auch keine Pflicht zur Regulierung

1288 Krieger, Funktionen von Grund- und Menschenrechten, in Dörr et al. (Hrsg.), Rn. 24.

unternehmerischer Aktivitäten im Ausland ableiten. Die Staaten sind allenfalls auf der Grundlage allgemein-völkerrechtlicher Jurisdiktionsregeln befugt, ihre Rechtsetzung auf unternehmensbezogene Auslandsaktivitäten auszudehnen, soweit völkerrechtlich anerkannte Anknüpfungspunkte bestehen. Sie sind jedoch nach geltendem Recht *nicht verpflichtet*, die Auslandsaktivitäten von Unternehmen im Hinblick auf den Schutz sozialer Menschenrechte zu regulieren.

Unter Berücksichtigung der Praxis des UN-Sozialausschusses lässt sich jedoch auf völkerrechtlicher Ebene eine *Rechtsentwicklung* hin zu einer staatlichen Regulierungspflicht für menschenrechtsrelevante Aktivitäten von Unternehmen im Ausland beobachten. Es handelt sich dabei um eine Entwicklung, die aus dem innerstaatlichen Raum heraus entstanden ist. Sie zeigt, dass Staaten zunehmend nationale Gesetze zum Schutz der Menschenrechte und der Umwelt erlassen, um die Auslandsaktivitäten von Unternehmen zu regulieren. Kern der nationalen Gesetzgebung ist dabei die verbindliche Verankerung von Sorgfaltspflichten für Unternehmen im Hinblick auf die negativen menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Auslandsaktivitäten.¹²⁸⁹ Diese Entwicklung ist jedoch vor allem auf die nationale Gesetzgebung der Staaten des *globalen Nordens* zurückzuführen.

Schließlich hat die Untersuchung auch gezeigt, dass die Auslösung einer extraterritorialen Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt eine Flexibilisierung des jurisdiktionsbegründenden Auslösekriteriums in dreipoligen Verantwortungskonstellationen erfordert. Die Heimatstaaten der Unternehmen üben in der Regel keine effektive Kontrolle oder entscheidende Einflussnahme im Sinne einer Gesamtkontrolle über die betroffenen Personen oder die Aktivitäten eines Unternehmens im Ausland aus.¹²⁹⁰ Dreipolige Verantwortungskonstellationen erfordern daher die Anwendung einer modifizierten – in den innerstaatlichen Raum vorverlagerten – Variante des Kontrollkriteriums, das nicht auf das Opfer, sondern auf den Standort des handelnden Unternehmens abstellt.¹²⁹¹ Ein effektiver extraterritorialer Schutz sozialer Menschenrechte im Unternehmenskontext erfordert daher die Anwendung des Kriteriums der *faktischen Einflussmöglichkeit*. Anknüpfungspunkt für dieses Auslösekriterium ist die *Staatszugehörigkeit* eines Unternehmens. Durch die Inkorporation der Unternehmen in die Rechtsordnungen der Heimatstaaten erhalten diese Staaten rechtliche und fakti-

1289 Askin & Scharaw, Business and Human Rights, in *JuS*, 23.

1290 So auch Ryngaert, Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test, in Langford et al. (Hrsg.), 202 f.

1291 Augenstein, Extraterritoriale Regulierung als Staatenpflicht, in *Völkerrechtsblog*.

sche Einflussmöglichkeiten auf „ihre“ Unternehmen, um deren Aktivitäten im In- und Ausland zu regulieren und damit auf die Einhaltung der Paktrechte hinzuwirken. Daraus lassen sich im konkreten Fall extraterritoriale Schutzpflichten für die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts begründen, wenn auch – wie dargelegt – nur *de lege ferenda*.

§ 8: Exkurs zur Frage der völkerrechtsunmittelbaren Bindung von Unternehmen an den UN-Sozialpakt

A. Problemstellung

Eine andere Frage, die von der staatlichen Schutzpflicht zu unterscheiden ist, betrifft die Problematik einer möglichen *völkerrechtsunmittelbaren Bindung* von Unternehmen an internationale Menschenrechte.¹²⁹² Das vorliegende Kapitel widmet sich im Rahmen eines Exkurses der Frage möglicher unmittelbarer Menschenrechtspflichten von Wirtschaftsunternehmen aus dem UN-Sozialpakt.

Die als völkergewohnheitsrechtlicher Grundsatz anerkannte Völkerrechtsfähigkeit nichtstaatlicher Wirtschaftsakteure bestätigt, dass Unternehmen grundsätzlich Träger völkerrechtlicher Verpflichtungen sein können.¹²⁹³ Wirtschaftsunternehmen sind, wie erwähnt, nach geltendem Völkerrecht nicht zur Verwirklichung internationaler Menschenrechte verpflichtet.¹²⁹⁴ Allerdings erscheint es nicht undenkbar, dass das Völkerrecht dennoch völkerrechtsunmittelbare Menschenrechtspflichten für Unternehmen begründen kann.¹²⁹⁵ Peters hält in diesem Zusammenhang fest, „dass eine nur mittelbare „Bindung“ der Individuen an das Völkerrecht [...] nicht in jedem Fall ausreicht, um die Regelungsziele des Völkerrechts zu erreichen.“¹²⁹⁶ Dies trifft insbesondere dann zu, wenn eine Regelungslücke besteht und die mittelbare Inpflichtnahme von Unternehmen durch staatliche Schutzpflichten nicht ausreicht, um die Verwirklichung internationaler

1292 Siehe zur Frage der unmittelbaren Menschenrechtsbindung von Wirtschaftsunternehmen statt vieler Ratner, *Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility*, in *YaleLJ*, 443 ff.; Philipp Alston (Hrsg.), *Non-State Actors and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press 2005); Andrew Clapham, *Human Rights in the Private Sphere* (Oxford: Oxford University Press 1993); ders., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*; John H. Knox, *Horizontal Human Rights Law*, in *American Journal of International Law* 102 (2008), 1–47; Zerk, *Multinationals and Corporate Social Responsibility: Limitations and Opportunities in International Law*.

1293 Dahm et al., *Völkerrecht*, 531.

1294 Siehe dazu bereits oben § 7.

1295 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 68.

1296 *Ibid.*

Menschenrechte sicherzustellen.¹²⁹⁷ Nach *Peters* ist eine unmittelbare Regulierung dann erforderlich, wenn „der praktische Nutzen einer völkerrechtsunmittelbaren Individualpflicht die Legitimationsbedenken überwiegt.“¹²⁹⁸ Eine globale Regulierung von Unternehmenstätigkeiten ist wichtig, da sich transnationale Unternehmen im Zeitalter der Globalisierung nationalen Standards durch Standortverlagerungen problemlos entziehen können.¹²⁹⁹

Aus verschiedenen Quellen des Völkerrechts könnte sich eine globale Regulierung von Unternehmenstätigkeiten durch die Auferlegung neuer, völkerrechtsunmittelbarer Menschenrechtspflichten für Unternehmen ergeben. So könnten Unternehmen zunächst durch *neue völkerrechtliche Verträge* unmittelbar dazu verpflichtet werden, bei ihren Aktivitäten die Menschenrechte einzuhalten.¹³⁰⁰ Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die aktuellen Verhandlungen auf völkerrechtlicher Ebene zur Verabschiedung eines neuen völkerrechtlichen Vertrags zu Unternehmen und Menschenrechte.¹³⁰¹ Darüber hinaus könnte eine *dynamische Auslegung* bestehender Menschenrechtsverträge, die den Kreis der Verpflichteten dieser Verträge erweitert, unmittelbare Menschenrechtsbindungen von Unternehmen begründen.¹³⁰² Schließlich könnten unmittelbare Menschenrechtspflichten von Unternehmen auf der Grundlage von *neuem Völkergewohnheitsrecht* entstehen.¹³⁰³

Vor diesem Hintergrund soll in diesem Exkurs der Frage nachgegangen werden, ob aus den internationalen Menschenrechtsverträgen, insbesondere aus dem UN-Sozialpakt, unmittelbare Menschenrechtspflichten für Unternehmen erwachsen können. Die folgende Untersuchung wird zunächst auf die UN-Leitprinzipien eingehen (B.). Sodann wird erörtert, ob es völkerrechtsdogmatisch überhaupt vertretbar ist, aus internationalen Menschenrechtsverträgen und insbesondere aus dem UN-Sozialpakt unmittel-

1297 Ibid., 69.

1298 Ibid.

1299 Ibid., 97.

1300 Ibid., 91.

1301 HRC, Open-Ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with respect to Human Rights, Third revised Draft Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises, 17. August 2021, verfügbar unter <https://www.ohchr.org/sites/default/files/LBI3rdDRAFT.pdf> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023). Siehe dazu sogleich unten unter D. I.

1302 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 91.

1303 Ibid.

bare Menschenrechtspflichten von Unternehmen abzuleiten (C.). Anschließend werden die aktuellen völkerrechtlichen Entwicklungen zur Begründung unmittelbarer Menschenrechtspflichten von Unternehmen dargestellt. Dazu wird auf den neuen Entwurf eines völkerrechtlichen Vertrags zu Unternehmen und Menschenrechten, auf Investitionsschutzabkommen sowie auf die aktuelle wirtschaftsvölkerrechtliche Rechtsprechung eingegangen (D.). Schließlich werden Lösungsansätze aufgezeigt, wie der Adressatenkreis möglicher unmittelbarer Menschenrechtspflichten – als Pendant zur staatlichen Jurisdiktion – eingegrenzt werden könnte (E.).

B. De lege lata: „Corporate Responsibility“ zur Beachtung internationaler Menschenrechte

Die völkerrechtliche Diskussion zur Verantwortung transnationaler Unternehmen für internationale Menschenrechte und Umweltstandards wird gegenwärtig hauptsächlich unter dem Stichwort der *Corporate Social Responsibility* geführt.¹³⁰⁴ Dieses Konzept fordert grundsätzlich, dass Unternehmen über ihr wirtschaftliches Kerngeschäft hinaus eine Verantwortung für Menschenrechte übernehmen.¹³⁰⁵ Auf völkerrechtlicher Ebene stützen sich die internationalen Regulierungsansätze zum Schutz von Menschenrechten durch Unternehmen, wie bereits dargelegt, auf die zweite Säule der UN-Leitprinzipien.¹³⁰⁶ Diese Säule betrifft die Verantwortung von Wirtschaftsunternehmen, internationale Menschenrechte zu „respektieren“ („corporate responsibility to respect human rights“).¹³⁰⁷ Aus dieser unternehmensbezogenen „Verantwortung“ folgt, dass Unternehmen ihre Aktivitäten einer Sorgfaltsprüfung unterziehen und im Falle von Menschenrechtsbeeinträchtigungen Abhilfemaßnahmen ergreifen müssen.¹³⁰⁸

1304 Siehe dazu allgemein Anita Ramasastry, *Corporate Social Responsibility v. Business and Human Rights: Bridging the Gap between Responsibility and Accountability*, in *Journal of Human Rights* 14 (2015), 237–259.

1305 Christian Neuhäuser, *Unternehmen als moralische Akteure* (Frankfurt am Main: Suhrkamp 2011), 12.

1306 UN-Leitprinzipien, Prinzipien 11–24. Siehe zu den UN-Leitprinzipien allgemein oben § 7 unter C. I.

1307 UN-Leitprinzipien, Prinzipien 11–24.

1308 Siehe *ibid.*, Prinzipien 16–24. Siehe zu den erforderlichen Abhilfemaßnahmen HRC, *Improving Accountability and Access to Remedy for Victims of Business-related Human Rights Abuse*, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Annex: *Guidance to Improve Corporate Accountability and Access*

Den Kern der Unternehmensverantwortung bildet demnach die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung,¹³⁰⁹ die von Unternehmen verlangt, mögliche Risiken ihrer Aktivitäten mittels Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen („human rights impact assessments“) zu überprüfen, um menschenrechtliche Beeinträchtigungen zu verhindern oder abzumildern.¹³¹⁰ Zu den bemerkenswertesten Errungenschaften der UN-Leitprinzipien gehört zudem die Erkenntnis, dass Unternehmen nicht nur für ihr eigenes Handeln verantwortlich sind, sondern sich diese Verantwortung auch auf Geschäftsbeziehungen mit Unternehmen im Ausland erstreckt.¹³¹¹

Die UN-Leitprinzipien machen keine Angaben zur Rechtsnatur der in diesen Prinzipien formulierten Verantwortung von Unternehmen.¹³¹² Vergleicht man die inhaltlichen Standards der zweiten Säule der UN-Leitprinzipien für Unternehmensverantwortung mit den entsprechenden menschenrechtlichen Verpflichtungen, so bleibt der im Zusammenhang mit Unternehmensverantwortung verwendete politikwissenschaftliche Begriff der „corporate responsibility“ weit unter dem Standard bestehender menschenrechtlicher Verpflichtungen.¹³¹³ So fordern die UN-Leitprinzipien die Unternehmen lediglich dazu auf, ihre Verbindlichkeit („policy commitment“) durch ein „statement of policy“ zu belegen.¹³¹⁴ Der in den UN-Leitprinzipien enthaltene Begriff der „responsibility“ ist in diesem Sinne mit dem Rechtsinstitut der *Responsibility to Protect* (R2P) vergleichbar.¹³¹⁵ Auch der UN-Sozialausschuss bezieht sich in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 zum Recht auf Gesundheit in ähnlicher Weise auf die „responsibility“ privater Akteure im Wirtschaftsbereich.¹³¹⁶

to Judicial Remedy for Business-related Human Rights Abuse, 10. Mai 2016 (UN Doc. A/HRC/32/19).

1309 UN-Leitprinzipien, Prinzipien 17–21.

1310 Ibid.

1311 Ibid., Prinzip 13.

1312 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 94.

1313 Riedel, *The Right to Health under the ICESCR*, in von Arnould et al. (Hrsg.), 120 f.

1314 UN-Leitprinzipien, Prinzip 16. Siehe dazu auch Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 94.

1315 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 94.

1316 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 42: „While only States are parties to the Covenant and thus ultimately accountable for compliance with it, all members of society – individuals, including health professionals, families, local communities, intergovernmental and non-governmental organizations, civil society organizations, as well as the *private business sector* – have *responsibilities* regarding the realization of the right to health. State parties should therefore provide

Im Ergebnis enthalten die UN-Leitprinzipien keine unmittelbaren Pflichten von Unternehmen zum Schutz internationaler Menschenrechte. Die Unternehmensverantwortung beruht vielmehr auf freiwilligen politischen und moralischen Verpflichtungen der Unternehmen.¹³¹⁷

C. De lege ferenda: Völkerrechtsunmittelbare Bindung von Unternehmen an Menschenrechte

Vor dem Hintergrund, dass das geltende Völkerrecht die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen durch Selbstverpflichtungsinstrumente regelt, wird im völkerrechtlichen Diskurs zunehmend die Erwartung kommuniziert, dass Wirtschaftsunternehmen unmittelbare Menschenrechtspflichten auferlegt werden sollten. Die Diskussion um eine unmittelbare menschenrechtliche Verpflichtung von Unternehmen setzt zunächst eine grundsätzliche Unterscheidung zwischen einer möglichen unmittelbaren menschenrechtlichen Verpflichtung von Staatsunternehmen einerseits und einer entsprechenden Verpflichtung privater Wirtschaftsunternehmen andererseits voraus. Der Begriff des Staatsunternehmens umfasst Unternehmen, an denen der Staat gesellschaftsrechtlich beteiligt ist (Mehrheitsbeteiligung oder Eigentum) oder die Aktivitäten des Unternehmens durch Stimm- und Weisungsrechte kontrolliert, sei es zum Zweck der Daseinsvorsorge oder aus rein kommerziellen Interessen.¹³¹⁸ Für ein *Staatsunternehmen* ist eine unmittelbare Bindung an die internationalen Menschenrechte (und damit auch an den UN-Sozialpakt) ohne weiteres zu bejahen. Dafür spricht etwa die Entscheidung des BVerfG zum Atomausstieg Deutschlands in der Sache *Vattenfall*, in der das Gericht staatlich beherrschten juristischen Personen des Privatrechts die Grundrechtsfähigkeit in Bezug auf materielle Grundrechte abgesprochen hat.¹³¹⁹ Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass die Staaten im Rahmen wirtschaftlicher Tätigkeiten

an environment which facilitates the discharge of these responsibilities.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1317 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 94.

1318 OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris, 12 f.

1319 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016, „Atomausstieg“, 1 BvR 2821/11, Rn. 190. Siehe auch BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 2. Mai 1967, „Sozialversicherungsträger“, 1 BvR 578/63.

von Staatsunternehmen an die Menschenrechte gebunden bleiben („keine Flucht ins Privatrecht“).¹³²⁰

Die Frage nach der völkerrechtsunmittelbaren *Bindung* von Unternehmen an internationale Menschenrechte stellt sich somit im Zusammenhang mit *privaten* Wirtschaftsunternehmen. Der folgende Abschnitt behandelt die Frage, ob es grundsätzlich möglich ist (*de lege ferenda*), völkerrechtsunmittelbare Bindungen privater Unternehmen aus internationalen Menschenrechtsverträgen zu begründen. Hierfür werden zunächst die theoretischen Argumente für und gegen eine unmittelbare Menschenrechtsbindung dieser Akteure erläutert (I.). Daran anschließend wird die Möglichkeit der Begründung möglicher völkerrechtsunmittelbarer Pflichten von Unternehmen aus dem UN-Sozialpakt näher beleuchtet (II).

I. Argumente für und gegen eine unmittelbare Bindung von Unternehmen an internationale Menschenrechtsverträge

Völkerrechtliche Diskurse zur unmittelbaren Bindung von Wirtschaftsunternehmen an internationale Menschenrechte setzen oftmals bei den Globalisierungsprozessen an, die zu einem enormen Machtzuwachs transnationaler Unternehmen geführt haben.¹³²¹ So erzielen Unternehmen gegenwärtig teilweise mehr Umsätze, die das Bruttoinlandsprodukt vieler Staaten übersteigen.¹³²² Auch werden Unternehmen zunehmend rechtliche Privilegien eingeräumt, etwa in völkerrechtlichen Investitionsschutzabkommen oder im Rahmen von Gerichtsverfahren.¹³²³ Es wird argumentiert, dass eine mögliche unmittelbare Menschenrechtsbindung von Unternehmen zunächst damit begründet werden könne, dass diese Akteure aufgrund ihrer Machtposition über eine „staatsähnliche Gewalt“ (*corporate sovereignty*)¹³²⁴

1320 BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016, „Atomausstieg“, 1 BvR 2821/11, Rn. III.

1321 Ibrahim Kanalan, Die universelle Durchsetzung des Rechts auf Nahrung gegen transnationale Unternehmen (Tübingen: Mohr Siebeck 2015), 214.

1322 Karsten Nowrot, Nun sag, wie hast du's mit den Global Players? Fragen an die Völkerrechtsgemeinschaft zur internationalen Rechtsstellung transnationaler Unternehmen, in Die Friedens-Warte 79 (2004), 119–150, 119; Milan Babic et al., Who is More Powerful – States or Corporations?, in The Conversation, 10. Juli 2018.

1323 Kanalan, Die universelle Durchsetzung des Rechts auf Nahrung gegen transnationale Unternehmen, 215.

1324 Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, in *MPIL Research Paper Series*, 24.

verfügen und daher als Träger völkerrechtlicher Pflichten anzuerkennen seien.¹³²⁵ Eine Bindung von Unternehmen an Menschenrechte sei notwendig, weil Unternehmenstätigkeiten eine ebenso große Bedrohung für die internationalen Menschenrechte darstellen könnten wie das Handeln von Staaten.¹³²⁶

Auch die (bewusste) Auslagerung von Unternehmensaktivitäten in Staaten mit geringerer Regulierungsdichte und niedrigeren Menschenrechtsstandards spricht für eine unmittelbare Menschenrechtsbindung von Unternehmen.¹³²⁷ Mit einer Regulierung im Wege der völkerrechtsunmittelbaren Menschenrechtsbindung würde ein globaler Menschenrechtsstandard geschaffen, an den sich alle Unternehmen zusätzlich zu den (möglicherweise unzureichenden) nationalen Grundrechtsstandards der Gaststaaten rechtsverbindlich halten müssten.¹³²⁸

Allerdings lassen sich auch gewichtige Argumente gegen eine unmittelbare Bindung transnationaler Unternehmen an internationale Menschenrechte anführen. Abgesehen davon, dass Staaten im Gegensatz zu Unternehmen über ein „Staatsgebiet“ verfügen,¹³²⁹ lässt sich die oben dargelegte Annahme, Unternehmen verfügten über eine staatsähnliche Macht, dadurch widerlegen, dass Wirtschaftsakteure über kein polizeiliches oder militärisches Zwangsmonopol verfügen, mit dem sie unternehmerische Vorgaben durchsetzen könnten.¹³³⁰ Auch können Unternehmen keine durchsetzbaren Vorschriften erlassen.¹³³¹ Aus der Perspektive der sozialen Menschenrechte ist darüber hinaus entscheidend, dass Unternehmen primär ökonomische Ziele und Gewinnmaximierung verfolgen und nicht auf die Sicherung des Gemeinwohls und den dafür notwendigen Ressourceneinsatz ausgerichtet sind, wie es etwa die Verpflichtung zur progressiven Verwirklichung der

1325 David Weissbrodt & Muria Kruger, Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with regard to Human Rights, in *American Journal of International Law* 97 (2003), 901–922, 901.

1326 Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, in *MPIL Research Paper Series*, 24.

1327 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 96.

1328 *Ibid.*

1329 Siehe zu dieser Problematik Karavias, *Corporate Obligations under International Law*, 84 ff.

1330 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 95.

1331 *Ibid.*

Rechte aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt voraussetzt.¹³³² Die wirtschaftliche Macht von Unternehmen unterscheidet sich daher grundlegend von der politischen Machtausübung eines Staates und kann daher nicht mit dieser gleichgesetzt werden.¹³³³

Gegen eine unmittelbare Menschenrechtsbindung spricht schließlich auch die Grundrechtsträgerschaft von Unternehmen. So können Unternehmen beispielsweise nationale und völkerrechtliche Eigentumsrechte vor Gerichten einklagen.¹³³⁴ Eine unmittelbare Menschenrechtsbindung von Unternehmen hätte zur Folge, dass Unternehmen sowohl Grundrechtsträger als auch Grundrechtsverpflichtete wären. Nach dem sogenannten Konfusionsargument des BVerfG kann eine juristische Person jedoch nicht zugleich grundrechtsgebunden und -verpflichtet sein.¹³³⁵ So dürften die Wirtschaftsfreiheit und das Eigentumsrecht der Unternehmen nicht willkürlich eingeschränkt werden, wenn diesen Akteuren unmittelbare völkerrechtliche Pflichten auferlegt werden.¹³³⁶

Im Ergebnis zeigen die oben dargelegten Argumente zu den unmittelbaren menschenrechtlichen Verpflichtungen von Unternehmen, dass das gegenwärtige internationale Menschenrechtssystem ein staatszentriertes System ist und sich Wirtschaftsunternehmen in einer grundlegend anderen Ausgangsposition befinden.¹³³⁷ Im folgenden Abschnitt soll gezeigt werden, dass diese Problematik insbesondere im Zusammenhang mit der Frage nach möglichen unmittelbaren menschenrechtlichen Verpflichtungen von Unternehmen aus dem UN-Sozialpakt zum Ausdruck kommt.

II. Mögliche unmittelbare Bindung von Unternehmen an den UN-Sozialpakt

Unmittelbare völkerrechtliche Verpflichtungen von Unternehmen zur Achtung, zum Schutz und zur Gewährleistung sozialer Menschenrechte könn-

1332 David Kinley & Junko Tadaki, From Talk to Walk: The Emergence of Human Rights Responsibilities for Corporations at International Law, in *Virginia Journal of International Law* 44 (2004), 931–1023, 961.

1333 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 96.

1334 *Ibid.*, 97.

1335 Siehe dazu z. B. BVerfGE 15, 256 (262), 16. Januar 1963 = NJW 1963, 899.

1336 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 96.

1337 Peters, *Global Constitutionalism: Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 24.

ten sich aus einer dynamischen Auslegung des UN-Sozialpakts ergeben, indem der Kreis der durch den Pakt Verpflichteten erweitert wird.¹³³⁸ In der Literatur wird in den letzten Jahren die Auffassung vertreten, dass den Unternehmen zumindest eine menschenrechtliche Achtungspflicht aufzuerlegen sei.¹³³⁹ Analog zur staatlichen Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt würde dies bedeuten, dass Unternehmen verpflichtet wären, Individuen nicht direkt oder indirekt an der Wahrnehmung oder Ausübung ihrer Paktrechte zu hindern. Aus der Achtungspflicht würden sich Unterlassungspflichten für Unternehmen ergeben.¹³⁴⁰

Zur Verwirklichung sozialer Menschenrechte könnten Unternehmen – im Rahmen ihrer Auslandsaktivitäten – eine extraterritoriale Achtungspflicht auferlegt werden, wenn sie zum Beispiel Individuen daran hindern, Ressourcen wie Wasser oder Land zur Befriedigung ihrer individuellen Bedürfnisse zu nutzen. Eine solche Achtungspflicht würde Unternehmen zudem verpflichten, menschenrechtswidriges Verhalten zu unterlassen, das beispielsweise die Landrechte oder die kulturellen Rechte indigener Völker beeinträchtigt.¹³⁴¹

Eine *de lege ferenda* Begründung menschenrechtlicher Achtungspflichten für Unternehmen aus dem UN-Sozialpakt wäre konzeptionell grundsätzlich möglich.¹³⁴² Die Anerkennung einer solchen Verpflichtung für Unternehmen würde einen Paradigmenwechsel im Menschenrechtsbereich darstellen.¹³⁴³ Dies setzt nach *Peters* allerdings eine hinreichend vorhersehbare und zugängliche Rechtsgrundlage voraus, damit die Anerkennung einer Achtungspflicht für Unternehmen im Wege einer dynamischen Auslegung des UN-Sozialpakts nicht gegen das völkerrechtliche Legalitätsprinzip verstößt.¹³⁴⁴ Begrüßenswert wäre demnach eine *formelle Rechtsgrundlage*, die

1338 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 95.

1339 Siehe z. B. Ratner, *Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility*, in *YaleLJ*, 517: „[...] the company will usually have only negative duties or those positive measures clearly necessary to effect them.“ Siehe auch De Schutter, *Transnational Corporations as Instruments of Human Development*, in Alston & Robinson (Hrsg.), 404.

1340 Karavias, *Corporate Obligations under International Law*, 168.

1341 UN-Sozialausschuss, *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Ecuador*, 7. Juni 2004 (UN Doc. E/C.12/1.Add.100), Rn. 12.

1342 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, in *MPIL Research Paper Series*, 24.

1343 *Ibid.*

1344 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 91.

eine solche Verpflichtung von Unternehmen entsprechend formalrechtlich begründet.¹³⁴⁵

Aus Sicht sozialer Menschenrechte, deren Verwirklichung insbesondere auf positive Maßnahmen und den Einsatz von Ressourcen angewiesen ist,¹³⁴⁶ stellt sich jedoch die Frage, wie effektiv die Verwirklichung dieser Rechte durch eine Achtungspflicht gewährleistet werden kann, wenn den Unternehmen keine positiven Pflichten auferlegt werden.¹³⁴⁷ Allerdings ist sehr umstritten, ob Unternehmen Schutz- und Gewährleistungspflichten aus dem UN-Sozialpakt auferlegt werden können.¹³⁴⁸

Fraglich ist zunächst, ob Unternehmen überhaupt Träger von Schutzpflichten sein können. Wie bereits erläutert, müssen Staaten zur Erfüllung ihrer Schutzpflichten Regulierungsmaßnahmen ergreifen, um durch private Akteure begangene Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu verhindern, zu unterbinden oder zu verfolgen.¹³⁴⁹ Im Unterschied zur Achtungspflicht ist die Schutzpflicht *struktureller* Natur und verpflichtet die Staaten, ein wirksames Regulierungssystem zu schaffen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen und Rechtsschutzmechanismen bereitzustellen, um den Einzelnen vor Übergriffen durch Unternehmen zu schützen.¹³⁵⁰ Eine Schutzpflicht könnte demnach nur dann auf den Unternehmenskontext übertragen werden, wenn die betreffenden Wirtschaftsaktivitäten es den Unternehmen ermöglichen würden, Regulierungsmaßnahmen zu ergreifen, um Menschenrechtsbeeinträchtigungen zu verhindern,¹³⁵¹ insbesondere im Zusammenhang mit der Privatisierung staatlicher Aufgaben, wie zum Beispiel im Bereich des Strafvollzugs oder der Gesundheitsversorgung.¹³⁵² In allen anderen Fällen kann eine Schutzpflicht kaum auf Unternehmen übertragen werden, da diese, wie bereits ausgeführt, im Gegensatz zu Staaten gerade nicht in der

1345 Ibid.

1346 Alston & Quinn, The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *HRQ*, 159. Siehe auch Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt.

1347 Siehe auch Wouter Vandenhole, Emerging Normative Frameworks on Transnational Human Rights Obligations, in *EUI Working Paper RSCAS 2012/17*, Mai 2012, 14: „Given the wide recognition of positive human rights obligations, and the often blurry lines between negative and positive obligations, a minimalistic approach may not be warranted.“

1348 Karavias, Corporate Obligations under International Law, 169.

1349 Siehe dazu vorne § 7 unter C.

1350 Karavias, Corporate Obligations under International Law, 170.

1351 Jägers, Corporate Human Rights Obligations: In Search of Accountability, 83 f.

1352 McBeth, Privatising Human Rights: What Happens to the State's Human Rights Duties When Services are Privatised?, in *Melb. J. Int. Law*, 147.

Lage sind, die zur Erfüllung dieser Pflicht erforderlichen (Rechts-)Regeln und Rechtsschutzmechanismen zu erlassen und durchzusetzen.

Ähnlich verhält es sich mit einer potenziellen Gewährleistungspflicht von Unternehmen. Diese Pflicht verlangt von Staaten ein positives Tun. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang vor allem die progressive Pflicht aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, die stark ressourcenabhängig ist.¹³⁵³ Die Anwendung der Gewährleistungspflicht auf Unternehmen könnte zu widersprüchlichen Situationen führen.¹³⁵⁴ So müssten Unternehmen vorhandene Ressourcen für die Verwirklichung sozialer Menschenrechte einsetzen, wobei zu berücksichtigen wäre, dass Unternehmen grundsätzlich nicht auf die Verwirklichung des Gemeinwohls, sondern auf Gewinnmaximierung ausgerichtet sind.¹³⁵⁵ Eine potenzielle Ausweitung der menschenrechtlichen Gewährleistungspflicht auf Unternehmen widerspräche daher dem *Zweck* eines Unternehmens.¹³⁵⁶ Zudem könnten Staaten eine Gewährleistungspflicht für Unternehmen als Vorwand nutzen, um ihren eigenen menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht umfassend nachzukommen.¹³⁵⁷ Letztlich würde eine unternehmensbezogene Gewährleistungspflicht auch dazu führen, dass der Ermessensspielraum, der den Vertragsparteien des UN-Sozialpakts bei der Wahl der verfügbaren Mittel zusteht, eingeschränkt würde.¹³⁵⁸

Die Untersuchung zeigt damit, dass die bereits im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Unterschiede zwischen Staaten und Unternehmen, die vor allem im Bereich der menschenrechtlichen Verpflichtungen des UN-Sozialpakts zum Ausdruck kommen, einer spiegelbildlichen Übertragung der ursprünglich auf Staaten zugeschnittenen Pflichten des Pakts auf Wirtschaftsunternehmen Grenzen setzen.¹³⁵⁹ Es bedarf daher einer konzeptionellen Anpassung der Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt an die

1353 Siehe dazu oben § 3 unter B. III. 1.

1354 Karavias, *Corporate Obligations under International Law*, 171.

1355 *Ibid.*

1356 Ratner, *Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility*, in *YaleLJ*, 518.

1357 Karavias, *Corporate Obligations under International Law*, 171.

1358 *Ibid.*

1359 Ratner, *Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility*, in *YaleLJ*, 517: „But to go further than this position would effectively ignore the functional differences between states and businesses; it would thereby ask too much of the corporation, especially at this stage of the international legal process, when the broad notion of business duties in the human rights area is just emerging.“

unternehmerischen Realitäten, um insbesondere die positiven Pflichten aus dem Pakt auf Unternehmen anwenden zu können.¹³⁶⁰

D. Völkerrechtliche Entwicklungen zur Begründung unmittelbarer Menschenrechtspflichten von Unternehmen

I. Völkerrechtsabkommen sui generis zu Unternehmen und Menschenrechten

Ein neuer völkerrechtlicher Vertrag hätte das Potenzial, eine konzeptionelle Anpassung menschenrechtlicher Pflichten von Unternehmen zu bewirken. Ein möglicher Ansatz zur Begründung unmittelbarer menschenrechtlicher Verpflichtungen von Unternehmen könnte daher die Aushandlung eines neuen völkerrechtlichen Vertrages sein.¹³⁶¹ Vor diesem Hintergrund wird derzeit auf völkerrechtlicher Ebene ein neues völkerrechtliches Abkommen zu Unternehmen und Menschenrechten unter der Schirmherrschaft der UN-Arbeitsgruppe „Open-ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with respect to Human Rights“ (OEIWG) verhandelt.¹³⁶² Diese vom UN-Menschenrechtsrat im Jahr 2014 eingesetzte Arbeitsgruppe verfolgt das Ziel, einen verbindlichen Völkerrechtsvertrag auszuarbeiten, der die menschenrechtliche Verantwortlichkeiten im Bereich Unternehmen und Menschenrechte rechtsverbindlich regelt.¹³⁶³

1360 Siehe auch Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 98; zu den normativen Bedingungen einer solchen Anpassung Ratner, *Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility*, in *YaleLJ*, 497 ff.

1361 Siehe zur Ausarbeitung eines neuen Völkerrechtsvertrags im Bereich Unternehmen und Menschenrechte generell z. B. Jernej Letnar Cernic & Nicolás Carrillo-Santarelli (Hrsg.), *The Future of Business and Human Rights. Theoretical and Practical Considerations for a UN Treaty* (Cambridge u.a.: Intersentia 2018).

1362 HRC, Open-ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with respect to Human Rights, verfügbar unter <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/igwg-on-tnc> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1363 HRC, *Elaboration of an International Legally Binding Instrument on Transnational Corporations and other Business Enterprises with respect to Human Rights*, Res. 26/9, 14. Juli 2014 (UN Doc. A/HRC/RES/26/9), Rn. 1.

Die Arbeitsgruppe hat bisher drei Vertragsentwürfe ausgearbeitet.¹³⁶⁴ Zu Beginn der Verhandlungen zeigten sich insbesondere die westlichen Staaten, einschließlich der EU, zurückhaltend gegenüber einem verbindlichen Völkerrechtsvertrag.¹³⁶⁵ Erst 2019 erkannte die EU die Bedeutung eines solchen Abkommens für den Schutz der Menschenrechte im Kontext unternehmerischer Aktivitäten an und unterstützt seitdem die Verhandlungen.¹³⁶⁶ Der Fokus des vorgeschlagenen Vertragsentwurfs liegt hauptsächlich auf dem Zugang zu Rechtsbehelfen und der rechtlichen Haftung von Unternehmen gegenüber Opfern von menschenrechtsbeeinträchtigenden Unternehmensaktivitäten.¹³⁶⁷

Im August 2021 legte die UN-Arbeitsgruppe ihren dritten überarbeiteten Vertragsentwurf vor.¹³⁶⁸ Gemäß der Präambel des Entwurfs liegt die primäre Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte bei den Staaten.¹³⁶⁹ Im Gegensatz zum zweiten Entwurfstext wird in der Präambel des dritten Entwurfs jedoch nun ausdrücklich eine „Verpflichtung“ der Unternehmen betont und nicht mehr nur von „Verantwortung“ in Anlehnung an die UN-Leitprinzipien gesprochen:

„Underlining that business enterprises, regardless of their size, sector, location, operational context, ownership and structure have the *obligation to respect internationally recognized human rights*, including by avoiding causing or contributing to human rights abuses through their

1364 Die Vertragsentwürfe sind verfügbar unter <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/wg-trans-corp/igwg-on-tnc> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1365 Peters et al., Business and Human Rights: Making the Legally Binding Instrument Work in Public, Private and Criminal Law, in *MPIL Research Paper Series*, 5.

1366 EU, Opening Remarks by the European Union in the Open-ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and other Business Enterprises with respect to Human Rights, 14. Oktober 2019. Siehe auch Peters et al., Business and Human Rights: Making the Legally Binding Instrument Work in Public, Private and Criminal Law, in *MPIL Research Paper Series*, 5.

1367 Carlos Lopez, Towards an International Convention on Business and Human Rights (Part I), in *OpinioJuris*, 23. Juli 2018.

1368 HRC, Open-ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with respect to Human Rights, Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and other Business Enterprises, *Third Revised Draft*, 17. August 2021, verfügbar unter <https://www.ohchr.org/sites/default/files/LBI3rdDRAFT.pdf> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1369 Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and other Business Enterprises, *Third Revised Draft*, 17. August 2021, Präambel, Abs. 7.

own activities and addressing such abuses when they occur, as well as by preventing or mitigating human rights abuses that are directly linked to their operations, products or services by their business relationships [...].¹³⁷⁰

Der Begriff „obligation“ scheint in diesem Zusammenhang auf unmittelbare menschenrechtliche Verpflichtungen von Unternehmen hinzudeuten.¹³⁷¹ Ein Hinweis auf die Pflichten der Unternehmen findet sich allerdings nur in der Präambel; der Vertragstext selbst enthält keine entsprechenden Formulierungen, die den Unternehmen unmittelbare Pflichten auferlegen.¹³⁷² Der Entwurf richtet sich daher inhaltlich nicht direkt an die Unternehmen, sondern enthält nur völkerrechtliche Pflichten für Staaten.¹³⁷³ *Krajewski* sieht im Verweis auf eine „obligation“ von Unternehmen in der Präambel zu Recht keine unmittelbare Wirkung, allerdings könnten sich – analog zu den oben dargestellten Entwicklungen im innerstaatlichen Bereich – in Zukunft Änderungen hinsichtlich unmittelbarer menschenrechtlicher Verpflichtungen von Unternehmen ergeben.¹³⁷⁴

Der dritte Entwurf unterscheidet sich grundsätzlich nicht vom zweiten Entwurfstext aus dem Jahr 2019.¹³⁷⁵ Der Fokus des neuen Entwurfs liegt auf der Regulierungspflicht der Staaten, geeignete Maßnahmen zu treffen und gebührende Sorgfalt walten zu lassen, um Individuen vor den nachteiligen Auswirkungen unternehmerischer Aktivitäten zu schützen.¹³⁷⁶ Wie der zweite Entwurf enthält auch der revidierte Text keine näheren Angaben zu den konkreten Maßnahmen, mit denen die Staaten ihre Regulierungspflichten aus dem Vertrag innerstaatlich wahrnehmen sollen.¹³⁷⁷ Unklar ist, ob sich aus der Regulierungspflicht eine Gesetzgebungspflicht der Staaten

1370 Ibid., Abs. 11 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1371 Markus Krajewski, Analysis of the Third Draft of the UN Treaty on Business and Human Rights, 21. Oktober 2021, CIDSE Corporate Regulation Working Group, 1–27, 11.

1372 Ibid.

1373 Ibid.

1374 Ibid.

1375 Ibid., 9.

1376 Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and other Business Enterprises, Third Revised Draft, 17. August 2021, Art. 6.2.

1377 Krajewski, Analysis of the Third Draft of the UN Treaty on Business and Human Rights, 12.

ergibt, nämlich innerstaatliche Gesetze zum Schutz der Menschenrechte vor Unternehmensaktivitäten zu erlassen.¹³⁷⁸

Der Anwendungsbereich des Vertragsentwurfs erstreckt sich auf alle nationalen und grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Tätigkeiten von Unternehmen.¹³⁷⁹ Diese Regelung kommt insbesondere der EU entgegen, die eine Einbeziehung aller unternehmerischen Aktivitäten gefordert hatte.¹³⁸⁰ Der Vertragsentwurf befasst sich zudem auch mit den Wirtschaftsaktivitäten von Unternehmen in Konfliktgebieten. Im Kontext bewaffneter Konflikte sollen Unternehmen ihre Sorgfaltspflicht zum Schutz der Menschenrechte verstärkt wahrnehmen.¹³⁸¹ Allerdings bleibt im Entwurfstext unklar, welche Anforderungen an eine *erhöhte* unternehmerische Sorgfaltspflicht in Konfliktgebieten zu stellen sind.¹³⁸²

Der Anwendungsbereich des Vertrags soll sich auch auf unternehmerische Tätigkeiten in Liefer- und Wertschöpfungsketten erstrecken. Der Entwurf adressiert dabei zwei Szenarien, die eine potenzielle Unternehmenshaftung herbeiführen können.¹³⁸³ Die erste Konstellation betrifft Situationen, in denen ein Unternehmen es versäumt hat, einen anderen Wirtschaftsakteur, mit dem es eine Geschäftsbeziehung unterhält, zum Beispiel einen Zulieferer, daran zu hindern, Menschenrechtsverletzungen zu begehen.¹³⁸⁴ Hierfür muss das potenziell haftbare Unternehmen die Kontrolle, Führung oder Aufsicht über diesen Akteur oder die entsprechende Aktivität

1378 Ibid.

1379 Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and other Business Enterprises, Third Revised Draft, 17. August 2021, Art. 3.1.

1380 Open-ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with respect to Human Rights, 4th Session, Opening Remarks by the European Union, 15.–19. Oktober 2018.

1381 Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and other Business Enterprises, Third Revised Draft, 17. August 2021, Art. 6.4. lit. g: „Adopting and implementing *enhanced human rights due diligence measures* to prevent human rights abuses in occupied or conflict-affected areas, including situations of occupation.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1382 Pierre Thielborger & Timeela Manandhar, Bending the Knee or Extending the Hand to Industrial Nations? A Comment on the New Draft Treaty on Business and Human Rights, in *EJIL: Talk!*, 23. August 2019.

1383 Krajewski, Analysis of the Third Draft of the UN Treaty on Business and Human Rights, 13.

1384 Legally Binding Instrument to Regulate, in International Human Rights Law, the Activities of Transnational Corporations and other Business Enterprises, Third Revised Draft, 17. August 2021, Art. 8.6.

ausüben.¹³⁸⁵ Die zweite Konstellation betrifft die Haftung für Menschenrechtsverletzungen im Rahmen unternehmerischer Tätigkeiten, wenn das betroffene Unternehmen das Risiko einer Menschenrechtsverletzung hätte vorhersehen müssen, es aber unterlassen hat, angemessene Maßnahmen zu deren Verhinderung zu ergreifen.¹³⁸⁶

Auch wenn der vorgeschlagene Völkerrechtsvertrag zweifellos eine relevante Entwicklung im Hinblick auf den Schutz der Menschenrechte darstellt, wirft er doch wichtige Fragen hinsichtlich seiner praktischen Umsetzung auf. Gerade in Entwicklungsländern erweist sich bereits die Umsetzung nationaler Gesetze im Unternehmenskontext als problematisch.¹³⁸⁷ Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die bestehenden Menschenrechtsinstanzen in der Lage wären, die Bestimmungen eines solchen Vertrags durchzusetzen, oder ob der Vertrag die Schaffung neuer Durchsetzungsmechanismen erfordern würde.¹³⁸⁸ Es bleibt daher abzuwarten, ob die Staaten bereit sein werden, diesen neuen Weg auch tatsächlich zu beschreiten.

II. Internationale Investitionsschutzabkommen

Internationale Investitionsschutzabkommen stellen einen weiteren Lösungsansatz dar, um unmittelbare menschenrechtliche Verpflichtungen von Unternehmen zu begründen und diese Verpflichtungen an die Unternehmenswirklichkeit anzupassen. Im internationalen Investitionsschutzrecht blieb die Frage nach der Menschenrechtsbindung transnationaler Unternehmen beziehungsweise von Auslandsinvestoren lange Zeit weitgehend unberücksichtigt.¹³⁸⁹ Erst in jüngerer Zeit wendet sich das Rechtsgebiet verstärkt dem Themenkomplex unmittelbarer Menschenrechtspflichten von Investoren zu.¹³⁹⁰ Während bilaterale und multilaterale Investitionsschutzabkommen vereinzelt Vorschriften zur Einhaltung von menschen- und umweltrechtlichen Standards von Investoren enthalten, mangelt es

1385 Ibid.

1386 Ibid.

1387 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 98.

1388 Ibid.

1389 Ibid.

1390 Siehe z. B. aus der Literatur Ursula Kriebaum, *Privatizing Human Rights. The Interface between International Investment Protection and Human Rights*, in August Rheinisch & Ursula Kriebaum (Hrsg.), *The Law of International Relations – Liber Amicorum Hanspeter Neuhold* (Den Haag: Eleven International Publishing 2007), 165–189.

diesen Bestimmungen in der Regel an der Durchsetzbarkeit vor Investitionsschiedsgerichten.¹³⁹¹ Die schiedsgerichtliche Durchsetzbarkeit dieser Vorschriften wird in der Regel sogar ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Schiedsgerichtsklauseln in internationalen Investitionsschutzabkommen ausgenommen.¹³⁹²

Neue progressive Ansätze werden lediglich von einigen wenigen neuen BITs übernommen. Art. 18 Abs. 2 des BIT zwischen Marokko und Nigeria von 2016 legt ausdrücklich fest: „Investors and investments shall *uphold human rights in the host state*“.¹³⁹³ Solche unmittelbaren menschenrechtlichen Pflichten von Investoren können teilweise direkt vom Gaststaat vor vertragsbasierten internationalen Schiedsgerichten geltend gemacht werden.¹³⁹⁴ Zudem sehen gewisse neuere Investitionsschutzabkommen vor, dass Auslandsinvestoren im Falle von Verstößen gegen die im Abkommen enthaltenen menschenrechtlichen Pflichten durch ihre Investitionstätigkeiten im Gaststaat mittels zivilrechtlicher Klagen *vor nationalen Gerichten ihrer Heimatstaaten* zur Verantwortung gezogen werden können.¹³⁹⁵

Eine der wohl progressivsten Vorschriften zur menschenrechtlichen Bindung von Auslandsinvestoren in internationalen Investitionsschutzabkommen findet sich im Entwurf zum *Pan African Investment Code* von 2016.¹³⁹⁶ Der Entwurfstext enthält umfassende menschenrechtliche Pflichten für Auslandsinvestoren, wobei den Vertragsstaaten zudem ausdrücklich die

1391 Vgl. z. B. Canada-Mongolia BIT vom 8. September 2016, i. K. seit 24. Februar 2017, verfügbar unter <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bilateral-investment-treaties/3698/canada---mongolia-bit-2016-> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1392 Ibid.

1393 Art. 18 Abs. 3 Reciprocal Investment Promotion and Protection Agreement between the Government of the Kingdom of Morocco and the Government of the Federal Republic of Nigeria, 3. Dezember 2016 (Hervorhebungen von der Verfasserin), verfügbar unter <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5409/download> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1394 Ibid., Art. 28 Abs. 1: „The Parties shall strive with good faith and mutual cooperation to reach a fair and quick settlement of *any dispute arising between them concerning interpretation or execution of this Agreement in accordance to the provisions of Article 19*. In the event the dispute has not been settled, it may be submitted at the request of either Party to an Arbitral Tribunal composed of three members.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1395 Ibid., Art. 20.

1396 Draft Pan-African Investment Code, Dezember 2016, verfügbar unter https://au.int/sites/default/files/documents/32844-doc-draft_pan-african_investment_code_december_2016_en.pdf (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

Möglichkeit eröffnet wird, Widerklagen (*counterclaims*) wegen Menschenrechtsverstößen gegen vor Investitionsschiedsgerichten klagende Investoren zu erheben.¹³⁹⁷

III. Wirtschaftsvölkerrechtliche Rechtsprechung zu unmittelbaren Menschenrechtspflichten von Unternehmen

Jenseits der Frage, ob *de lege ferenda* eine völkerrechtliche Begründung einer unmittelbaren Menschenrechtsbindung von Unternehmen möglich ist, könnten internationale Menschenrechtsgerichte und andere internationale Streitbeilegungsorgane auch über die Auslegung von Menschenrechtsnormen oder anderen, zum Beispiel wirtschaftsvölkerrechtlichen Abkommen, zur Anerkennung unmittelbarer Menschenrechtspflichten von Unternehmen gelangen. Dies beweisen unter anderem Beispiele aus der jüngeren investitionsschiedsgerichtlichen Rechtspraxis. So hat etwa das ICSID-Schiedsgericht im Investor-Staat-Schiedsverfahren *Urbaser v. Argentina* ausdrücklich zur Frage der unmittelbaren Menschenrechtsbindung eines Auslandsinvestors Stellung bezogen.¹³⁹⁸ Im menschenrechtsrelevanten Rechtsstreit zur Privatisierung des Wasserbezugs in der argentinischen Provinz Buenos Aires wurde zum ersten Mal in einem internationalen Investitionsschiedsgerichtsverfahren eine auf dem Recht auf Wasser gestützte Widerklage eines beklagten Gaststaates zugelassen.¹³⁹⁹

Das vom spanischen Investorenkonsortium *Urbaser* auf der Grundlage des BIT zwischen Spanien und Argentinien eingeleitete Schiedsverfahren betraf einen gerügten Verstoß Argentinien gegen den Grundsatz der billigen und gerechten Behandlung von Auslandsinvestoren sowie Ansprüche wegen möglicher Enteignung.¹⁴⁰⁰ Argentinien erhob Widerklage in Bezug

1397 Ibid., Art. 24: „The following principles should govern compliance by investors with business ethics and human rights: a. support and respect the protection of internationally recognized human rights; b. ensure that they are not complicit in human rights abuses; c. eliminate all forms of forced and compulsory labor, including the effective abolition of child labor; d. eliminate discrimination in respect of employment and occupation; and e. ensure equitable sharing of wealth derived from investments.“ Siehe zur Widerklage Art. 43 Abs. 2 des Vertragsentwurfes.

1398 ICSID, *Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaio, Bilbao Biskaio Ur Partzuergoa v. The Argentine Republic*, Schiedsurteil vom 8. Dezember 2016 (ICSID Case No. ARB/07/26).

1399 Ibid.

1400 Ibid.

auf *Urbasers* „failure to provide the necessary investment into the Concession, thereby violating its commitments and its obligations under international law based on the human right to water.“¹⁴⁰¹ Die Widerklage blieb erfolglos. Dennoch stellte das Schiedsgericht wichtige Überlegungen zu den menschenrechtlichen Verpflichtungen von Auslandsinvestoren in den Gaststaaten an. Das Schiedsgericht ging zunächst davon aus, dass transnationale Unternehmen keine positiven menschenrechtlichen Verpflichtungen haben, die sich unmittelbar aus dem Recht auf Wasser ableiten ließen: „The human right to water entails an obligation of compliance on the part of the State, but it does not contain an obligation for performance on part of any company providing the contractually required service.“¹⁴⁰² Das Schiedsgericht hielt zudem fest:

„[Such an obligation to perform] cannot be imposed on any company knowledgeable in the field of provision of water and sanitation services. In order to have such an obligation to perform applicable to a particular investor, a contract or similar legal relationship of civil and commercial law is required. In such a case, the investor’s obligation to perform has as its source domestic law; it does not find its legal ground in general international law.“¹⁴⁰³

Allerdings hielt das Schiedsgericht ausdrücklich fest, dass die Situation im Hinblick auf eine unmittelbare menschenrechtliche Achtungspflicht von Unternehmen anders zu beurteilen sei: „Such an obligation can be of immediate application, not only upon States, but equally to individuals and other private parties.“¹⁴⁰⁴

Die Ausführungen des Schiedsgerichts im Fall *Urbaser* spiegeln die im völkerrechtlichen Diskurs zunehmend vertretene Auffassung wider, dass Unternehmen zwar nicht Träger positiver Menschenrechtspflichten sind, ihnen aber unmittelbare Achtungspflichten auferlegt werden können.¹⁴⁰⁵ Allerdings geht das Schiedsgericht in seiner Entscheidung fälschlicherweise davon aus, dass eine menschenrechtliche Achtungspflicht von Unternehmen bereits *de lege lata* existiert. In diesem Sinne entsprechen die Ausführungen des Gerichts nicht dem geltenden Völkerrecht. Wie gesehen würde

1401 Ibid., Rn. 36.

1402 Ibid., Rn. 1207 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1403 Ibid., Rn. 1210 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1404 Ibid. (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1405 Siehe z. B. Ratner, *Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility*, in *YaleLJ*, 517.

die Begründung einer menschenrechtlichen Achtungspflicht für Unternehmen eine formelle Rechtsgrundlage voraussetzen.¹⁴⁰⁶ Derzeit kann auch nicht von einer völkergewohnheitsrechtlichen Grundlage für menschenrechtliche Achtungspflichten von Unternehmen ausgegangen werden.

E. Auslösekriterium für potenzielle Menschenrechtspflichten von Unternehmen: „Sphere of Influence“

Für die vorliegende Untersuchung interessiert die Frage nach dem Verantwortungsbereich eines Unternehmens, wenn es grenzüberschreitend tätig ist und seine Auslandsaktivitäten zu Menschenrechtsverletzungen führen.¹⁴⁰⁷ Voraussetzung wäre freilich, dass völkerrechtlich unmittelbare Bindungen von Unternehmen an internationale Menschenrechte bestehen, damit sie überhaupt ausgelöst werden können.

Die Frage nach der „Sphäre“ der Unternehmensverantwortung stellt sich insbesondere im Zusammenhang mit globalen Liefer- und Wertschöpfungsketten und ist in der Praxis äußerst relevant. Fraglich ist insoweit, wie der für die Auslösung menschenrechtlicher Pflichten erforderliche Begriff der „Jurisdiktion“ auf den Unternehmenskontext übertragen werden kann, um den jeweiligen Kreis der von einem Unternehmen potenziell in ihren Rechten beeinträchtigenden Personen zu ermitteln.¹⁴⁰⁸ Diese Problematik wird im völkerrechtlichen Diskurs unter dem Stichwort der „Einflussosphäre“ („sphere of influence“) von Unternehmen geführt,¹⁴⁰⁹ die das Pendant zur staatlichen Jurisdiktion darstellt.

Wichtig ist, dass die typischen Konstellationen von durch Unternehmen begangenen Menschenrechtsbeeinträchtigungen, in denen sich die Frage nach der „Jurisdiktion“ des Unternehmens stellt, nicht durch das Unternehmen selbst (also nicht durch das im Heimatstaat ansässige Mutterunternehmen oder dem Endauftraggeber), sondern entweder durch ausländische Tochtergesellschaften oder durch ausländische Zulieferer und Lieferanten

1406 Siehe dazu oben in diesem Kapitel unter C.

1407 Karavias, *Corporate Obligations under International Law*, 172.

1408 *Ibid.*

1409 HRC, *Clarifying the Concepts of “Sphere of Influence” and “Complicity”*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, John Ruggie, 15. Mai 2008 (A/HRC/8/16). Siehe dazu auch UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 24*, Rn. 5.

herbeigeführt werden.¹⁴¹⁰ Prominente Beispiele betreffen große Mode- und Textilunternehmen aus Industriestaaten, die ein weltweites Netzwerk an Zulieferbetrieben besitzen, an welche sie ihre Produktionsaufträge vergeben. Diese Geschäftsbeziehungen werden in der Regel über Kauf- oder Werkverträge abgewickelt.

Wird das Konzept der „Einflussosphäre“ auf diese Fälle angewendet, bedeutet dies, dass Mutterunternehmen dann für im Ausland begangene Menschenrechtsbeeinträchtigungen, die nicht von ihnen selbst herbeigeführt worden sind, aber im Zusammenhang mit ihren Wirtschaftsaktivitäten stehen, zur Verantwortung gezogen werden können, wenn die entsprechenden Beeinträchtigungen in ihrer *Einflussosphäre* erfolgt sind. Fraglich ist allerdings, wie der Begriff der Einflussosphäre in diesem Kontext zu definieren ist.

Die Einflussosphäre eines Unternehmens könnte sich auf die in ihren Rechten beeinträchtigten Individuen erstrecken, zu denen die Muttergesellschaft eine politische, vertragliche, wirtschaftliche oder geografische *Nähe* hat.¹⁴¹¹ Dieses Kriterium ist allerdings irreführend, da unternehmerische Aktivitäten auch die Rechte von Personen beeinträchtigen können, zu denen keine besondere Nähe besteht.¹⁴¹² Dies ist dann der Fall, wenn die Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Gaststaat des Unternehmens (und nicht im Heimatstaat der Muttergesellschaft) verursacht werden.

Zur Bestimmung der Einflussosphäre wird auf völkerrechtlicher Ebene zunehmend die Ausübung von *Kontrolle* gefordert, um mögliche unmittelbare Pflichten von Unternehmen für menschenrechtsbeeinträchtigende Aktivitäten, zum Beispiel der ausländischen Zulieferer, zu begründen.¹⁴¹³ Damit würde eine Muttergesellschaft für solche menschenrechtlichen Beeinträchtigungen zur Verantwortung gezogen, die beispielsweise durch von ihr kontrollierte Zulieferer im Ausland verursacht werden.

Einen ersten möglichen Anhaltspunkt für die Frage, wann ein Unternehmen Kontrolle über ein menschenrechtsbeeinträchtigendes Verhalten einer Tochtergesellschaft oder eines Geschäftspartners ausübt, liefert eine

1410 Weller et al., Haftung deutscher Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Ausland, in *AcP*, 390.

1411 HRC, Clarifying the Concepts of “Sphere of influence” and “Complicity”, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, John Ruggie, 15. Mai 2008 (A/HRC/8/16), Rn. 15.

1412 Ibid.

1413 Karavias, Corporate Obligations under International Law, 173.

Entscheidung aus Großbritannien. In *Lungowe and others v. Vedanta Resources Plc and Konkola Cooper Mines Plc (Vedanta)* bejahte ein englisches Berufungsgericht die gerichtliche Zuständigkeit für eine in Großbritannien von einer Gruppe sambischer Dorfbewohner erhobene Klage gegen die englische Muttergesellschaft *Vedanta* (mit Sitz in England) in Bezug auf Ansprüche wegen der durch die Tochtergesellschaft von *Vedanta* in Sambia verursachten Menschenrechtsbeeinträchtigungen.¹⁴¹⁴ Die Kläger machten geltend, dass schädliche Abwässer aus Kupferbergwerken in Sambia, die von der Tochtergesellschaft von *Vedanta* betrieben wurden, Umweltverschmutzungen verursacht hätten, die zur Zerstörung der Lebensgrundlagen der Kläger geführt hätten.¹⁴¹⁵ Konkret ging es um die Frage, ob die englische Muttergesellschaft *Vedanta* ihre Sorgfaltspflicht gegenüber ihrer sambischen Tochtergesellschaft verletzt hatte. *Lord Justice Simon* stellte fest:

„It seems to me that certain propositions can be derived from these cases which may be material to the question of whether a *duty* is owed by a *parent company* to those affected by the operations of a *subsidiary*. (1) The starting point is the three-part test of *foreseeability, proximity and reasonableness*. [...] (3) Those circumstances may arise where the parent company (a) has taken direct responsibility for devising a material health and safety policy the adequacy of which is the subject of the claim, or (b) *controls* the operations which give rise to the claim. [...] (6) *Such a duty may be owed in analogous situations*, not only to employees of the subsidiary but to those affected by the operations of the subsidiary [...].“¹⁴¹⁶

Das Urteil bestätigt, dass nach englischem Recht eine Ausweitung der Haftung einer Muttergesellschaft möglich ist, wenn diese (hier *Vedanta*) Kontrolle über menschenrechtsbeeinträchtigende Aktivitäten einer Tochtergesellschaft außerhalb des englischen Hoheitsgebiets ausübt und diese für die Muttergesellschaft vorhersehbar und kausal waren.¹⁴¹⁷

Unbeantwortet bleibt jedoch die Frage, wie Kontrolle im Unternehmenskontext konkret zu definieren ist. Einen möglichen Lösungsansatz bot die in der Schweiz vorgeschlagene, aber 2020 abgelehnte Verfassungsbestimmung der Konzernverantwortungsinitiative, die darauf abzielte, schweize-

1414 Großbritannien, Court of Appeal, *Lungowe and others v. Vedanta Resources Plc and Konkola Cooper Mines Plc*, 13. Oktober 2017, (2017) EWCA Civ 1528.

1415 Ibid.

1416 Ibid., Rn. 83 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1417 Ibid.

rische Unternehmen für die Einhaltung internationaler Menschenrechts- und Umweltstandards im Ausland in die Pflicht zu nehmen.¹⁴¹⁸ In der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung sollten sich die Pflichten schweizerischer Unternehmen auch auf die von ihnen kontrollierte Geschäftspartner im Ausland erstrecken.¹⁴¹⁹ Der Initiativtext schlug dabei vor, dass Kontrolle auch *faktisch durch wirtschaftliche Machtausübung* ausgeübt werden könne.¹⁴²⁰ Ausschlaggebend für eine haftungsrelevante Kontrolle waren unter anderem die vertraglichen Vereinbarungen zwischen den beteiligten Unternehmen, die *Länge der Lieferkette*, ihre *Komplexität* sowie die *Marktstellung* der involvierten Unternehmen.¹⁴²¹ Je komplexer die globale Lieferkette ist, desto schwieriger wird es jedoch, eine menschenrechtliche Verantwortung der Muttergesellschaft zu begründen. Dennoch bieten die von der schweizerischen Konzernverantwortungsinitiative vorgeschlagenen Kriterien zur Bestimmung der Kontrolle einen guten Ausgangspunkt für den aktuellen Diskurs zur menschenrechtlichen Erfassung globaler Liefer- und Wertschöpfungsketten.

1418 Eidgenössische Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt“, verfügbar unter <https://konzernverantwortung.ch/> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023). Die Volksinitiative wurde im Jahr 2020 per Volksabstimmung abgelehnt, siehe dazu <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/abstimmungen/20201129/volksinitiative-Fur-verantwortungsvolle-unternehmen-zum-schutz-von-mensch-und-umwelt.html> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1419 Eidgenössische Volksinitiative „Für verantwortungsvolle Unternehmen – zum Schutz von Mensch und Umwelt“, Entwurf Art. 101a Abs. 2 lit.a BV: „Die Unternehmen haben auch im Ausland die international anerkannten Menschenrechte sowie die internationalen Umweltstandards zu respektieren; sie haben dafür zu sorgen, dass die international anerkannten Menschenrechte und die internationalen Umweltstandards auch *von den durch sie kontrollierten Unternehmen respektiert werden; ob ein Unternehmen ein anderes kontrolliert, bestimmt sich nach den tatsächlichen Verhältnissen; eine Kontrolle kann faktisch auch durch wirtschaftliche Machtausübung erfolgen* [...]“ (Hervorhebungen von der Verfasserin), verfügbar unter <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis462t.html> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

1420 Ibid.

1421 Erläuterungen zum Initiativtext der Konzernverantwortungsinitiative, verfügbar unter http://konzern-initiative.ch/wp-content/uploads/2017/11/20170915_Erlaue-ungen-DE.pdf (zuletzt besucht am 22. September 2019), 43 f.

F. Fazit

Nach geltendem Völkerrecht ergeben sich aus den internationalen Menschenrechtsverträgen, einschließlich des UN-Sozialpakts, keine unmittelbaren menschenrechtlichen Pflichten von Unternehmen. Gleichwohl erscheint es zunächst nicht ausgeschlossen, dass sich *de lege ferenda* unmittelbare Menschenrechtspflichten für Unternehmen begründen lassen. Auch wenn im Zeitalter der Globalisierung die enorme Machtstellung transnationaler Unternehmen und das wachsende Potenzial dieser Akteure, Menschenrechtsverstöße zu begehen, für eine unmittelbare Bindung von Unternehmen an internationale Menschenrechte sprechen, zeigt die Untersuchung, dass grundlegende Unterschiede zwischen der Macht eines Staates und der wirtschaftlichen Macht von Unternehmen bestehen. Es wird daher kaum möglich sein, die Pflichten aus internationalen Menschenrechtsverträgen, die ursprünglich für Staaten entwickelt wurden, direkt auf Unternehmen zu übertragen. So verfügen die Unternehmen insbesondere nicht über ein Zwangsmonopol und können keine Vorschriften erlassen, die sie durchsetzen können. Zudem ist ihr Zweck auf die Erzielung eines wirtschaftlichen Gewinns ausgerichtet. Gegen eine unmittelbare Menschenrechtsbindung spricht auch, dass Wirtschaftsunternehmen selbst Träger von Grundrechten wie der Wirtschaftsfreiheit oder der Eigentums-garantie sind.

Die Problematik, die sich aus der staatszentrierten Konzeption des internationalen Menschenrechtssystems ergibt, zeigt sich insbesondere im Rahmen der Untersuchung einer möglichen unmittelbaren Menschenrechtsbindung von Unternehmen an den UN-Sozialpakt. Aufgrund seiner besonderen Struktur – insbesondere der Verpflichtung zur progressiven Verwirklichung und des Ressourcenvorbehalts – ist der Pakt nicht geeignet, Unternehmen unmittelbare menschenrechtliche Pflichten zur Verwirklichung sozialer Menschenrechte aufzuerlegen. Eine solche völkerrechtsunmittelbare Menschenrechtsbindung von Unternehmen erfordert vielmehr eine konzeptionelle Anpassung etwaiger unternehmensbezogener Pflichten aus dem UN-Sozialpakt.

Um menschenrechtliche Pflichten auf Unternehmen zu übertragen, bedarf es nach dem Legalitätsprinzip einer formellen Rechtsgrundlage.¹⁴²² Eine konzeptionelle Anpassung der Pflichten an die Unternehmensrealität könnte durch einen neuen völkerrechtlichen Vertrag erfolgen. Das derzeit

1422 Peters, *Jenseits der Menschenrechte*, 91.

auf internationaler Ebene ausgehandelte Abkommen geht jedoch, wie die UN-Leitprinzipien, davon aus, dass Unternehmen keine unmittelbaren Menschenrechtspflichten haben. Auch wenn Entwicklungen im internationalen Investitionsschutzrecht zu beobachten sind, sind die menschen- und umweltrechtlichen Standards für Investoren, wie sie in neuen internationalen Investitionsschutzabkommen enthalten sind, vor internationalen Schiedsgerichten in der Regel nicht durchsetzbar. Im Ergebnis zeigt der vorliegende Exkurs zu den unmittelbaren Pflichten von Unternehmen, dass der staatlichen Schutzpflicht zum Schutz vor Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch Unternehmen in der Praxis eine große Bedeutung zukommt.

§ 9: Die extraterritoriale Gewährleistungspflicht

A. Problemstellung

Die menschenrechtliche Gewährleistungspflicht verlangt von den Staaten, positive Maßnahmen zu ergreifen, um die Verwirklichung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt sicherzustellen.¹⁴²³ Die Umsetzung der Gewährleistungspflicht kann unter anderem in Form legislativer, administrativer, finanzieller oder gerichtlicher Maßnahmen erfolgen.¹⁴²⁴ Die Gewährleistungspflicht gliedert sich, wie bereits erwähnt, in Erleichterungs-, Förderungs- und Bereitstellungspflichten („facilitate, promote and provide“).¹⁴²⁵ Schwierigkeiten bereitet insbesondere die Umsetzung der Bereitstellungspflicht („duty to provide“), die den Einsatz von Ressourcen erfordert und daher die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts veranlasst hat, die Rechtsverbindlichkeit der Gewährleistungspflicht in Frage zu stellen.¹⁴²⁶

Auf extraterritorialer Ebene wird die Gewährleistungspflicht vor allem im Zusammenhang mit der Kooperationspflicht nach Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt diskutiert.¹⁴²⁷ Fraglich ist, ob der Pakt den Vertragsparteien extraterritoriale Gewährleistungspflichten gegenüber Personen im Ausland auferlegt.¹⁴²⁸ Umstritten ist insbesondere, inwieweit die Paktstaaten verpflichtet sind, den von Hungersnöten, Pandemien oder Naturkatastrophen betroffenen Menschen im Ausland Hilfe in Form von Nahrungsmitteln, Medikamenten oder finanziellen Mitteln zukommen zu lassen.¹⁴²⁹ Darüber hinaus könnten die Staaten auf der Grundlage einer extraterritorialen Ge-

1423 Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 239 ff. Siehe dazu auch oben § 3 unter B. II.

1424 Riedel, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 15.

1425 Siehe dazu oben § 3 unter B. II. Siehe z. B. auch UN-Sozialausschuss, *General Comment No. 13*, Rn. 46.

1426 Riedel, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 15.

1427 Siehe dazu z. B. Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 28.

1428 Fons Coomans, *Die Verortung der Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte*, in *Zeitschrift für Menschenrechte* 6 (2012), 27–47, 44.

1429 *Ibid.*; Craven, *The Reach of Human Rights in a Globalising World*, 325.

währleistungspflicht verpflichtet werden, geeignete Rahmenbedingungen für die weltweite Verwirklichung der Paktrechte zu schaffen und den zwischenstaatlichen Informationsaustausch sowie die Koordination im Rahmen völkerrechtlicher Verträge sicherzustellen.¹⁴³⁰

Im Folgenden wird zunächst die Praxis des UN-Sozialausschusses zur extraterritorialen Gewährleistungspflicht dargestellt (B.). Anschließend wird auf das Auslösekriterium eingegangen, das erforderlich ist, um eine solche Pflicht in einer konkreten Situation auszulösen (C.). Abschließend werden die für die vorliegende Untersuchung relevanten inhaltlichen Dimensionen einer extraterritorialen Gewährleistungspflicht diskutiert. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts zur aktiven Hilfeleistung gegenüber Individuen in fremden Staaten verpflichtet sind (D.).

B. Die Praxis des UN-Sozialausschusses

In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 verweist der UN-Sozialausschuss auf die Kooperationspflicht der Vertragsstaaten:

“The Committee wishes to emphasize that in accordance with Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations, with well-established principles of international law, and with the provisions of the Covenant itself, *international cooperation* for development and thus for the realization of economic, social and cultural rights *is an obligation of all States*. It is particularly incumbent upon those States which are *in a position to assist others* in this regard.”¹⁴³¹

Die Kooperationspflicht verlangt demnach, dass die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten positive Maßnahmen zur Verwirklichung der Paktrechte ergreifen. Diese Auffassung wird jedoch insbesondere von den westlichen Staaten nicht uneingeschränkt geteilt:

„In relation to article 2 (1), the discussions focused on the reference to *international assistance and cooperation*. The representatives of the United

1430 Coomans, Die Verortung der Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, in *Zfmr*, 42; Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 353.

1431 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 14 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

Kingdom, the Czech Republic, Canada, France and Portugal believed that international cooperation and assistance was an important *moral obligation but not a legal entitlement*, and did not interpret the Covenant to impose a legal obligation to provide development assistance or give a legal title to receive such aid.¹⁴³²

Im Unterschied zur extraterritorialen Achtungs- und Schutzpflicht äußert sich der UN-Sozialausschuss zur Gewährleistungs- und Kooperationspflicht deutlich zurückhaltender.¹⁴³³ Der Ausschuss verweist in seinen Allgemeinen Bemerkungen zwar auf die Kooperationspflicht,¹⁴³⁴ verwendet aber im Hinblick auf die Verbindlichkeit dieser Pflicht den Ausdruck „should“ statt „have to“, wie zum Beispiel im Falle des Rechts auf Nahrung: „In the spirit of article 56 of the Charter of the United Nations [...] States parties *should* recognize the essential role of international cooperation and comply with their commitment to take joint and separate action to achieve the full realization of the right to adequate food.“¹⁴³⁵

Im Zusammenhang mit der Gewährleistungspflicht betont der UN-Sozialausschuss zunächst die *zwischenstaatlichen* Kooperationspflichten der Vertragsstaaten, insbesondere die Pflicht, die Verwirklichung der Paktrechte in anderen Staaten zu erleichtern.¹⁴³⁶ In der Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Gesundheit stellt der Ausschuss fest, dass die Paktstaaten verpflichtet sind, den Zugang zu wichtigen Gesundheitseinrichtungen und -gütern in fremden Ländern zu erleichtern und im Bedarfsfall die notwendige Hilfe zu leisten.¹⁴³⁷ Darüber hinaus sollen die Staaten sicherstellen, dass das Recht auf Gesundheit in internationalen Abkommen berücksichtigt wird, und die Entwicklung weiterer Rechtsinstrumente zum Schutz der im Pakt niedergelegten Rechte in Erwägung ziehen.¹⁴³⁸ Auch wenn

1432 ESC, Report of the Open-ended Working Group to consider Options regarding the Elaboration of an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its second Session, 10. Februar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/52), Rn. 76 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

1433 Wagner, Menschenrechte in der Entwicklungspolitik, 92.

1434 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 15, Rn. 30; General Comment No. 18, Rn. 29; General Comment No. 24, Rn. 36.

1435 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36 (Hervorhebung von der Verfasserin). Siehe z. B. auch General Comment No. 14, Rn 38; General Comment No. 18, Rn. 29.

1436 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36. Siehe auch Wagner, Menschenrechte in der Entwicklungspolitik, 92.

1437 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39.

1438 Ibid.

davon auszugehen ist, dass die Kooperationspflicht aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt eine rechtsverbindliche Verpflichtung darstellt, lässt sich der Ausschusspraxis nicht entnehmen, ob die Staaten nicht nur auf zwischenstaatlicher Ebene, sondern auch gegenüber dem Einzelnen im Ausland verpflichtet sind, die zur Verwirklichung der Paktrechte erforderlichen Ressourcen – einschließlich technischer und finanzieller Mittel – zur Verfügung zu stellen.¹⁴³⁹

C. Kapazität als Auslösekriterium für die extraterritoriale Gewährleistungspflicht

Zunächst stellt sich die Frage, in welchen konkreten Situationen eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht entsteht. Das Kriterium der *Kapazität*, verstanden als die Verfügbarkeit von Ressourcen eines Staates, könnte eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auslösen.¹⁴⁴⁰ Kapazität umfasst nicht nur die finanziellen Ressourcen, sondern zum Beispiel auch die technologische Kapazität oder die Wissenskapazität eines Staates.¹⁴⁴¹ Dieses Auslösekriterium findet sich implizit in der Praxis des UN-Sozialausschusses, der anerkennt, dass Staaten ihren Kooperationspflichten in grenzüberschreitenden Situationen nachkommen sollten, wenn sie in der Lage sind, Hilfe zu leisten.¹⁴⁴² Eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht richtet sich daher vor allem an wohlhabende Staaten und kann insbesondere im Zusammenhang mit humanitären Katastrophen entstehen.

Grundsätzlich können extraterritoriale Pflichten von Staaten aus dem UN-Sozialpakt nur entstehen, wenn die Vertragsstaaten überhaupt in der Lage sind, ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Das Auslösekriterium der Kapazität stellt somit, wie bereits aufgezeigt, das *Chapeau*-Auslösekriterium für alle extraterritorialen Pflichten, einschließlich

1439 So auch auch Wagner, Menschenrechte in der Entwicklungspolitik, 92.

1440 Siehe dazu oben § 5 unter C. III.

1441 Coomans, Die Verortung der Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, in *Zfmr*, 43.

1442 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 14; General Comment No. 14, Rn. 45; General Comment No. 15, Rn. 38 (jeweils mit Verweis auf „in a position to assist“).

der extraterritorialen Gewährleistungspflicht, dar.¹⁴⁴³ Darüber hinaus ist jedoch, wie gezeigt, eine normative oder faktische Verbindung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland erforderlich, um in einer konkreten Situation eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.¹⁴⁴⁴ Dieses zusätzliche Kriterium ist notwendig, da die Kapazität allein allen wohlhabenden Staaten eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht auferlegen würde und es praktisch unmöglich wäre, den Staat zu bestimmen, der in einer konkreten Situation extraterritorial verpflichtet wäre. Das Auslösekriterium der Kapazität ist somit eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, um positive Pflichten und damit extraterritoriale Gewährleistungspflichten aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.

Vor diesem Hintergrund bieten die im Genozidurteil des IGH entwickelten Kriterien einen nützlichen Ausgangspunkt für die Entstehung positiver Pflichten – also Gewährleistungspflichten – aus dem UN-Sozialpakt. Die Kriterien sollen in diesem Zusammenhang noch einmal in Erinnerung gerufen werden:

„Various parameters operate when assessing whether a State has duly discharged the obligation concerned. The first, which varies greatly from one State to another, is clearly the *capacity to influence* effectively the action of persons likely to commit, or already committing, genocide. This *capacity* itself depends, among other things, on the *geographical distance of the State concerned from the scene of the events*, and on the *strength of the political links, as well as links of all other kinds*, between the authorities of that State and the main actors in the events. The State’s capacity to influence *must also be assessed by legal criteria*, since it is clear that every State may only act within the limits permitted by international law; seen thus, a State’s capacity to influence may vary depending on its particular legal position vis-à-vis the situations and persons facing the danger, or the reality, of genocide.[...]“¹⁴⁴⁵

Wie der UN-Sozialausschuss geht auch der IGH bei der Beurteilung der grenzüberschreitenden Anwendung positiver Pflichten davon aus, dass die

1443 Siehe dazu oben § 5 unter C. III.

1444 Siehe dazu oben § 5 unter B.

1445 IGH, *Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Urteil vom 26. Februar 2007, ICJ Reports 2007, p. 43, Rn. 430 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

Staaten in der Lage sein müssen, die ihnen obliegenden extraterritorialen Pflichten zu erfüllen. Hinzu kommt jedoch ein weiteres Auslösekriterium, nämlich die Einflussmöglichkeit. Dieses Kriterium setzt nach dem IGH eine besondere Beziehung zwischen dem potenziell verpflichteten Staat und den relevanten Akteuren einer Menschenrechtsbeeinträchtigung voraus. Der Gerichtshof nennt dabei insbesondere die geographische Distanz und die politischen Verbindungen, die erforderlich sind, um eine positive Pflicht auszulösen. Im vorliegenden Kontext bedeutet dies, dass beispielsweise die Nachbarstaaten eines Staates, der sich in einer humanitären Notlage befindet, aufgrund der geographischen Nähe eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht zur Hilfeleistung haben, sofern sie in der Lage sind, den dort lebenden Betroffenen zu helfen.

Eine Konkretisierung dieses Ansatzes findet sich in einer „historisch“ relevanten Verbindung zwischen einem Staat und einem Individuum im Ausland. *Salomon* argumentiert, dass eine historische Beziehung zwischen dem potenziell extraterritorial verpflichteten Staat und dem betroffenen Individuum infolge der Kolonialisierung eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht auslösen könne.¹⁴⁴⁶ Diesem Auslösekriterium liegt ein kompensatorischer Gedanke zugrunde, der davon ausgeht, dass Staaten dann eine Verantwortung und damit eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht obliegt, wenn sie selbst ein Menschenrechtsproblem – hier im Zusammenhang mit der Kolonialisierung – (mit)verursacht haben.¹⁴⁴⁷ Daraus folgt, dass die ehemaligen Kolonialmächte extraterritorial verpflichtet sind, positive Maßnahmen zu ergreifen, um die Paktrechte von Individuen in den ehemaligen Kolonien zu gewährleisten. Die Auslösung einer extraterritorialen Gewährleistungspflicht ist jedoch stets im Einzelfall zu prüfen.

D. Inhaltliche Dimensionen der extraterritorialen Gewährleistungspflicht

I. Extraterritoriale Pflicht zur Hilfeleistung?

Liegen die oben genannten Auslösekriterien vor, stellt sich die Frage, welche inhaltlichen Anforderungen an eine extraterritoriale Gewährleistungs-

1446 Margot E. Salomon, Making Sense of the Duty Among Multiple States to Fulfil Socio-Economic Rights in the World, in André Nollkaemper & Dov Jacobs (Hrsg.), *Distribution of Responsibilities in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2014), 375.

1447 Ibid.

pfligt zu stellen sind. Ist ein potenziell extraterritorial verpflichteter Staat im konkreten Fall verpflichtet, Nahrungsmittel, Medikamente oder andere Ressourcen ins Ausland zu transferieren, um die Rechte aus dem UN-Sozialpakt für die beispielsweise von einer Pandemie betroffenen Individuen zu gewährleisten? *Alston* und *Quinn* gehen, wie bereits erwähnt, davon aus, dass nach geltendem Recht aufgrund der Entstehungsgeschichte des UN-Sozialpakts eine Pflicht zur Bereitstellung von Ressourcen nicht angenommen werden kann.¹⁴⁴⁸

Die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts haben bei der Erfüllung der Gewährleistungspflicht einen sehr weiten Ermessensspielraum.¹⁴⁴⁹ Eine „harte“ Rechtspflicht zur Hilfeleistung aus dem UN-Sozialpakt kann daher derzeit grundsätzlich nicht bejaht werden. Nur in Ausnahmefällen könnte eine solche Pflicht angenommen werden, beispielsweise wenn ein Staat um Hilfe ersucht und der ersuchte Staat (zum Beispiel ein Nachbarstaat) das einzige Land ist, das tatsächlich Hilfe leisten kann.¹⁴⁵⁰ Aufgrund des Territorialitätsprinzips kann eine Pflicht zur Hilfeleistung als Ausfluss einer extraterritorialen Gewährleistungspflicht jedoch grundsätzlich nur dann entstehen, wenn der Kerngehalt der Paktrechte der eigenen Bevölkerung (des Hilfe leistenden Staates) erfüllt ist.¹⁴⁵¹

Eine andere Situation liegt vor, wenn die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen nachweislich etwa die Lebensgrundlagen von Personen oder einer Gruppe von Personen im Ausland zerstören und positive Maßnahmen erforderlich sind, um die Paktrechte dieser von den extraterritorialen Auswirkungen betroffenen Personen „wiederherzustellen“. Ähnlich dem oben diskutierten kompensatorischen Ansatz der historischen Verantwortung einer ehemaligen Kolonialmacht könnte auch in diesen konkreten Situationen eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht des grenzüberschreitend agierenden Staates entstehen.

1448 Alston & Quinn, The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *HRQ*, 191.

1449 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 351.

1450 Andrés Sajó, Socioeconomic Rights and the International Economic Order, in *New York University Journal of International Law and Politics* 35 (2002), 221–261, 246.

1451 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 356. Siehe dazu oben § 5 unter D.

II. Pflicht zur Annahme von Hilfeleistung?

Eine andere Frage ist, ob der Territorialstaat, der sich in einer humanitären Notlage befindet, verpflichtet ist, Hilfe anzunehmen. Wie bereits erwähnt, hat der UN-Sozialausschuss festgestellt, dass sich der in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt enthaltene Ressourcenvorbehalt sowohl auf die in einem Staat vorhandenen Ressourcen als auch auf die von der internationalen Gemeinschaft im Wege der internationalen Zusammenarbeit zur Verfügung gestellten Mittel bezieht.¹⁴⁵² Die externe Hilfeleistung eines fremden Staates darf allerdings nur mit Zustimmung des betroffenen Staates erfolgen.¹⁴⁵³ Der Staat, der zum Beispiel von einer humanitären Katastrophe betroffen ist, hat jedoch kein uneingeschränktes Ablehnungsrecht.¹⁴⁵⁴ Er ist insoweit an das Willkürverbot gebunden, wenn er seine Zustimmung zur Hilfeleistung für die eigene Bevölkerung erteilt oder verweigert.¹⁴⁵⁵

III. Zwischenstaatliche Kooperationspflichten

Im Unterschied zur extraterritorialen Gewährleistungspflicht im Diagonalverhältnis ist allgemein anerkannt, dass sich auf internationaler Ebene aus der Kooperationspflicht gemäß Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt *zwischenstaatliche* Koordinierungs- und Informationspflichten der Staaten ableiten lassen.¹⁴⁵⁶ So sollen die wohlhabenden Staaten untereinander kooperieren, um die Verwirklichung der Paktrechte in den Entwicklungsländern zu gewährleisten.¹⁴⁵⁷ In den Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht Schwedens stellt der UN-Sozialausschuss fest: „The Committee warmly welcomes the efforts of the State party with respect to the *mainstreaming of human rights in bilateral and multilateral development cooperation programmes*, in accordance with article 2.1 of the Covenant.“¹⁴⁵⁸

1452 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 13.

1453 Sandesh Sivakumaran, Arbitrary Withholding of Consent to Humanitarian Assistance in Situations of Disaster, in *International Comparative Law Quarterly* 64 (2015), 501–531, 505 f.

1454 Peters, Beyond Human Rights, 243.

1455 Dapo Akande & Emanuela-Chiara Gillard, Arbitrary Withholding of Consent to Humanitarian Relief Operations in Armed Conflict, in *International Law Studies* 92 (2016), 483–511, 492 ff.

1456 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 353.

1457 *Ibid.*, 350 f.

Darüber hinaus sollen die Paktstaaten auf der Grundlage zwischenstaatlicher Kooperationspflichten die Auswirkungen ihrer Maßnahmen und Ermessensausübungen auf andere Staaten *berücksichtigen* und diese in ihre Entscheidungen einbeziehen.¹⁴⁵⁹ Der UN-Sozialausschuss betont, dass die Kooperationspflicht nach Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt verlangt, dass die Paktstaaten im Rahmen der Aushandlung völkerrechtlicher Verträge und ihrer Mitgliedschaft in internationalen Institutionen auf die Verwirklichung der Paktrechte hinwirken und insbesondere andere Staaten nicht an der wirksamen Durchsetzung dieser Rechte hindern.¹⁴⁶⁰

E. Fazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass aus dem UN-Sozialpakt grundsätzlich extraterritoriale Gewährleistungspflichten entstehen können. Der UN-Sozialausschuss verweist dabei in seiner Praxis auf das Kriterium der „Kapazität“, um eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht auszulösen. Alle extraterritorialen Pflichten setzen jedoch zunächst voraus, dass die Paktstaaten in der Lage sind, ihren Verpflichtungen nachzukommen.¹⁴⁶¹ Eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht kann daher nicht allein dadurch ausgelöst werden, dass ein Staat über ausreichende Kapazitäten verfügt. Eine solche Verpflichtung, die sich allein aus dem Vorhandensein von Kapazitäten ableiten ließe, würde nahezu alle wohlhabenden Staaten in jeder grenzüberschreitenden Situation in die Pflicht nehmen und wäre daher praktisch kaum umsetzbar. Das Auslösekriterium der Kapazität ist daher eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, um eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.

Daraus folgt, dass neben der Kapazität ein weiteres Auslösekriterium erforderlich ist, damit im konkreten Fall eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht aus dem UN-Sozialpakt entstehen kann. Nach der Rechtspre-

1458 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Sweden, 30. November 2001 (UN Doc. E/C.12/1/Add.70), Rn. 6 (Hervorhebungen von der Verfasserin). Siehe dazu auch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 351.

1459 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 353. Siehe dazu ausführlich oben § 6 unter F.

1460 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36; General Comment No. 13, Rn. 56; General Comment No. 14, Rn. 63.

1461 Siehe dazu oben § 5 unter C. III.

chung des IGH tritt neben die Kapazität das Kriterium der Einflussmöglichkeit, die sich insbesondere aus einer geographischen oder politischen Nähebeziehung des potenziell verpflichteten Staates zu den betroffenen Individuen und der Menschenrechtsbeeinträchtigung ergeben kann.¹⁴⁶² In der Literatur wird in diesem Zusammenhang vertreten, dass *historische* Beziehungen zwischen Kolonialmächten und Individuen in ehemaligen Kolonien eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht begründen können.¹⁴⁶³

Die Untersuchung hat ebenfalls gezeigt, dass die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts bei der inhaltlichen Umsetzung der extraterritorialen Gewährleistungspflicht über einen weiten Ermessensspielraum verfügen. Eine extraterritoriale Pflicht zur Hilfeleistung und damit zum Transfer von Ressourcen zur Gewährleistung der Rechte von Individuen im Ausland lässt sich dem geltenden Recht derzeit nicht entnehmen. Nur in wenigen Ausnahmefällen könnte eine solche Verpflichtung begründet werden. Eine Pflicht zur Hilfeleistung käme beispielsweise dann in Betracht, wenn nur ein bestimmter Staat in der Lage wäre, Hilfe in Form eines Transfers von Ressourcen an Betroffene im Ausland zu leisten. Sie würde aber nur dann entstehen, wenn der Kerngehalt der Paktrechte der eigenen Bevölkerung erfüllt wäre.¹⁴⁶⁴ Ebenso könnte ein Staat zur Hilfeleistung verpflichtet sein, wenn die extraterritorialen Auswirkungen seiner innerstaatlichen Maßnahmen zu einer Beeinträchtigung von Paktrechten im Ausland geführt haben und positive Maßnahmen erforderlich sind, um die Gewährleistung der Paktrechte im Ausland sicherzustellen.

Schließlich ist anerkannt, dass die Kooperationspflicht aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt im Unterschied zur extraterritorialen Gewährleistungspflicht im Diagonalverhältnis zwischenstaatliche Pflichten wie Koordinierungs- oder Informationspflichten begründet. Die Staaten sollen insbesondere auf der Grundlage der Kooperationspflicht in innerstaatlichen und internationalen Entscheidungsprozessen auf die Verwirklichung sozialer Menschenrechte hinwirken.¹⁴⁶⁵

1462 IGH, *Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Urteil vom 26. Februar 2007, ICJ Reports 2007, p. 43, Rn. 430.

1463 Salomon, Making Sense of the Duty Among Multiple States to Fulfil Socio-Economic Rights in the World, in Nollkaemper & Jacobs (Hrsg.), 375.

1464 Siehe auch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 356.

1465 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36; General Comment No. 13, Rn. 56; General Comment No. 14, Rn. 63.

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.

Fünfter Teil:
Eine Schlussbetrachtung

§ 11: Folgerungen: Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts

In einer globalisierten Welt ist der Einzelne in verschiedenen Bereichen zunehmend den Auswirkungen des Handelns fremder Staaten ausgesetzt. Auch wenn das Individuum in erster Linie auf den Schutz seines „Heimatstaates“ angewiesen ist und die Gefahr von Menschenrechtsverstößen im eigenen Staat gewöhnlich größer ist als für „Außenstehende“, treten extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen in einem besonderen Kontext auf, der einen eigenen Schutz erfordert.¹⁵⁰⁷ Es ist für die Betroffenen im Ausland in der Regel weitaus schwieriger, Beeinträchtigungen ihrer Rechte gegenüber fremden Staaten geltend zu machen, sie vor nationalen Gerichten anzufechten oder sich zur Durchsetzung ihrer Menschenrechte an innerstaatlichen Entscheidungsprozessen dieser Staaten zu beteiligen.¹⁵⁰⁸ Diese Problematik verschärft sich zusätzlich, wenn es sich um betroffene Personen handelt, die in Entwicklungsländern leben und durch fremde Staaten in ihren Menschenrechten beeinträchtigt werden.

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Beobachtung, dass in einer globalisierten Welt innerstaatliche Maßnahmen, wie nationale Gesetze oder Politikentscheidungen, in vielen Lebensbereichen extraterritoriale Auswirkungen auf die Menschenrechte von Individuen im Ausland entfalten können.¹⁵⁰⁹ In der Praxis zeigt sich, wie die in dieser Untersuchung vorgestellten Fallstudien verdeutlichen, dass die nachteiligen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen vor allem im Ausland zu Beeinträchtigungen *sozialer* Menschenrechte führen können. Es ist daher nicht überraschend, dass zunehmend gefordert wird, dass Staaten auch jenseits ihres Hoheitsgebiets eine menschenrechtliche Verantwortung für ihr Handeln oder Unterlassen tragen müssen. Damit einher geht eine Entwicklung auf völkerrechtlicher Ebene, wonach die sozialen Menschenrechte in den letzten Jahren einen bemerkenswerten Bedeutungszuwachs in der Völkerrechtsordnung erfahren haben. Ausdruck dieses Bedeutungswandels sind Bestrebungen auf internationaler Ebene, unter anderem den *räumlichen* Anwendungsbereich

1507 Müller, *Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations*, in Gibney et al. (Hrsg.), 61.

1508 *Ibid.*

1509 Siehe dazu § 1 unter A. und § 2.

sozialer Menschenrechte über das Territorium eines Staates hinaus auszuweiten. Gleichzeitig korreliert dies mit dem Anspruch der Betroffenen, soziale und wirtschaftliche Missstände und Ungleichheiten zunehmend direkt gegenüber fremden Staaten anzuprangern.

Die zentrale These der Untersuchung war, dass Staaten an die Menschenrechtsnormen des UN-Sozialpakts gebunden sind beziehungsweise gebunden sein sollten, wenn die extraterritorialen Auswirkungen ihrer innerstaatlichen Maßnahmen zu Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland führen. Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts und der dafür erforderlichen völkerrechtlichen Regeln äußerst umstritten und zugleich kaum erforscht ist. Während die extraterritoriale Anwendung sozialer Menschenrechte ein noch in der Entwicklung befindliches Gebiet des internationalen Menschenrechtsschutzes darstellt, ist die extraterritoriale Anwendung bürgerlicher und politischer Menschenrechte völkerrechtlich weitgehend anerkannt.

Eine besondere Problematik ergibt sich aus der faktischen Tatsache, dass die „Entterritorialisierung“ staatlichen Handelns im Ausland besondere Fragen für den extraterritorialen Menschenrechtsschutz aufwirft.¹⁵¹⁰ Extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen werden nicht mehr nur durch territorialbezogenes Handeln, das heißt durch die physische Präsenz ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium im Rahmen militärischer Auslandseinsätze, verursacht. Vielmehr können Staaten grenzüberschreitende Beeinträchtigungen aus dem innerstaatlichen Raum heraus begehen, ohne auf fremdem Territorium präsent zu sein.¹⁵¹¹ Diese neue Extraterritorialitätsproblematik betrifft vor allem die *sozialen Menschenrechte*, die im Zuge der Globalisierung zunehmend durch innerstaatliche Maßnahmen mit extraterritorialer Wirkung beeinträchtigt werden und daher im Rahmen des internationalen Menschenrechtsschutzes beurteilt werden müssen.¹⁵¹²

Die geltenden völkerrechtlichen Regeln des internationalen Menschenrechtsschutzes zur extraterritorialen Anwendung internationaler Menschenrechtsverträge sind jedoch nicht mehr zeitgemäß, um Individuen, die durch nicht territorialbezogenes staatliches Handeln oder Unterlassen in ihren Rechten beeinträchtigt werden, dem Schutz internationaler Men-

1510 Siehe dazu § 2.

1511 Siehe dazu § 2 unter B.

1512 Siehe dazu § 2 unter B. II.

schenrechte zuzuführen. Die Untersuchung hat gezeigt, dass es hierfür modifizierter oder sogar neuer Regeln des extraterritorialen Menschenrechtsschutzes bedarf, die nicht auf einer territorialen, sondern auf einer *funktionalen* Verbindung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland beruhen, um extraterritoriale Pflichten aus internationalen Menschenrechtsverträgen, einschließlich des UN-Sozialpakts, zu begründen.¹⁵¹³

Der Vertragstext des UN-Sozialpakts enthält allerdings keine expliziten Hinweise auf die Frage, ob extraterritoriale Menschenrechtspflichten aus dem Pakt entstehen können. Anders als die Menschenrechtsverträge zu bürgerlichen und politischen Rechten wie der UN-Zivilpakt oder die EMRK enthält der UN-Sozialpakt keine Jurisdiktionsklausel, die den räumlichen Anwendungsbereich des Pakts und damit die räumliche Reichweite der Verpflichtungen festlegt. Die völkerrechtliche Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt zeigt jedoch, dass der Pakt nicht, wie teilweise angenommen wird, rein territorialer Natur ist, sondern grundsätzlich auf menschenrechtsrelevante Vorgänge im Ausland zur Anwendung gelangen kann. Die Grundlage hierfür findet sich vor allem in der in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt verankerten Kooperationspflicht, die eine grenzüberschreitende – wenn auch nur zwischenstaatliche – Dimension des UN-Sozialpakts verankert. Eine dynamisch-evolutive Auslegung dieser Vorschrift macht jedoch deutlich, dass sich aus dem UN-Sozialpakt nicht nur zwischenstaatliche Verpflichtungen auf der Grundlage der Kooperationspflicht, sondern auch potenzielle extraterritoriale Pflichten der Staaten gegenüber Individuen in anderen Staaten im *Diagonalverhältnis* ableiten lassen.¹⁵¹⁴

Die Untersuchung der extraterritorialen Verpflichtungsdimensionen und insbesondere der für den Territorialstaat konzipierten Pflichtentrias („duty to respect, protect and fulfil“) hat gezeigt, dass diese grundsätzlich auch auf Vorgänge im Ausland übertragbar sind. Auch der UN-Sozialausschuss wendet die verschiedenen Verpflichtungsdimensionen auf extraterritoriale Sachverhalte an, wenngleich er sich nicht konkret dazu äußert, wann im Einzelfall extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt ausgelöst werden können, welche inhaltlichen Anforderungen an solche Pflichten zu stellen sind und in welchem menschenrechtlichen Pflichtenverhältnis der Territorialstaat zum potenziell extraterritorial verpflichteten Staat steht. Die vorliegende Untersuchung kommt in diesem Zusammenhang zum Ergeb-

1513 Siehe dazu § 2 unter A. III.

1514 Siehe zum Ganzen § 3 unter A.

nis, dass die Paktverpflichtungen der Vertragsstaaten in extraterritorialen Situationen eine Modifikation insbesondere der positiven Pflichten erfordern, die einen Ressourceneinsatz voraussetzen und insofern komplexe Abwägungsfragen der in- und ausländischen Ressourcenallokation aufwerfen.

Die Untersuchung der extraterritorialen Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts erfordert mangels eigener vertragsspezifischer Regelungen und einschlägiger Praxis der Menschenrechtsgerichte und -ausschüsse einen Rückgriff auf bestehende Regeln und Konzepte des extraterritorialen Menschenrechtsschutzes. Die Spruchpraxis internationaler Menschenrechtsorgane zu den bürgerlichen und politischen Menschenrechten zeigt, dass insbesondere der EGMR den geltenden Standard der effektiven Kontrolle zur Auslösung einer extraterritorialen Pflicht gelockert hat und einen progressiven – wenn auch teilweise widersprüchlichen – Ansatz bei der Auslegung der Jurisdiktion verfolgt. Die „mensenrechtliche“ Jurisdiktion stellt eine dogmatische Schwelle zur Bestimmung der räumlichen Reichweite menschenrechtlicher Pflichten dar. Vor diesem Hintergrund zeigt die Entwicklung der Rechtsprechungspraxis, dass auch andere Auslösekriterien als das der effektiven Kontrolle diese dogmatische Schwelle bestimmen können, um extraterritoriale Pflichten auszulösen. Dies ermöglicht die Übertragung des Jurisdiktionsbegriffs auf den UN-Sozialpakt.¹⁵¹⁵

Im Mittelpunkt der Untersuchung stand daher die Frage, welche Kriterien eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt auslösen können, um Individuen im Ausland, die durch extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen in ihren Rechten beeinträchtigt werden, dem Schutz des UN-Sozialpakts zuzuführen. Die Untersuchung hat gezeigt, dass mögliche Auslösekriterien auf eine *faktische* Verbindung zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum ausgerichtet sein müssen, um im konkreten Fall eine extraterritoriale Pflicht auszulösen. In der Untersuchung wurden drei (potenzielle) Auslösekriterien für extraterritoriale Pflichten entwickelt, die auf den UN-Sozialpakt anwendbar sind. Erstens könnte die *Kontrolle* über die extraterritorialen Auswirkungen einer geplanten Maßnahme im innerstaatlichen Entscheidungsverfahren eine extraterritoriale Pflicht aus dem Pakt auslösen. In diesen Fällen wird das Auslösekriterium der Kontrolle – anders als bei der effektiven Kontrolle im Sinne von Art.1 EMRK – in den innerstaatlichen Raum eines Paktstaates vorverlagert. Zweitens könnte eine flexiblere Variante des Kontroll-

1515 Siehe dazu § 4 und § 5.

standards, das Auslösekriterium der *Einflussnahme*, eine extraterritoriale Pflicht begründen. Das Auslösekriterium der Einflussnahme kommt insbesondere in jenen Fällen zur Anwendung, in denen nicht unmittelbar ein Staat, sondern nichtstaatliche Akteure Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Ausland begehen. Drittens könnte das Kriterium der *Kapazität* – das zugleich das *Chapeau*-Auslösekriterium für alle extraterritorialen Pflichten darstellt – eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt auslösen, insbesondere in Situationen, in denen die Paktstaaten in der Lage sind und über ausreichende Ressourcen verfügen, um im Ausland Hilfe zu leisten.¹⁵¹⁶

Die Untersuchung der einzelnen Verpflichtungsdimensionen hat zunächst ergeben, dass *de lege lata* nicht von einer *extraterritorialen Achtungspflicht* ausgegangen werden kann, wie dies in der völkerrechtlichen Literatur teilweise angenommen wird. Entgegen der herrschenden Meinung im Schrifttum lassen sich extraterritoriale Achtungspflichten nicht ohne weiteres in das bestehende Menschenrechtssystem einfügen. Sie gelten auch nicht räumlich unbegrenzt, sondern bedürfen jurisdiktionsbegründender Auslösekriterien, um uferlosen Achtungspflichten im Ausland entgegenzuwirken. Das Auslösekriterium der Kontrolle der extraterritorialen Auswirkungen einer geplanten Maßnahme im innerstaatlichen Entscheidungsprozess stellt einen geeigneten Standard dar, um eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen. Kontrolle kann in diesem Zusammenhang dann bejaht werden, wenn die extraterritorialen Auswirkungen der fraglichen Maßnahme für den handelnden Staat *vorhersehbar* und *vermeidbar* sind.¹⁵¹⁷

Extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte können nur ausnahmsweise eine extraterritoriale Unterlassungspflicht begründen, wenn es sich um unmittelbare Eingriffe in die Rechte einer bestimmten Person oder Personengruppe handelt. Alle anderen extraterritorialen Situationen mittelbarer Eingriffe in Paktrechte erfordern vor allem die Beachtung *prozeduraler* Pflichten des handelnden Staates. Auf extraterritorialer Ebene kommt dabei der *Berücksichtigungspflicht* eine entscheidende Bedeutung zu. Sie kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn Eingriffe in Paktrechte im Ausland nicht individualisierbar sind. Die Berücksichtigungspflicht kann somit als minimaler Ausgleich für die materiellen Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt angesehen werden, die in extraterritorialen Situationen nicht zur Anwendung kommen. Die Berücksichti-

1516 Siehe zum Ganzen § 5 unter C.

1517 Siehe dazu § 6 unter C.

gungspflicht verlangt von den Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts, dass sie *Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen* durchführen, um die menschenrechtlichen Risiken einer geplanten Maßnahme im Ausland abzuschätzen. Darüber hinaus soll der handelnde Staat den betroffenen Individuen im Ausland *Beteiligungsrechte* einräumen, damit diese ihre menschenrechtlichen Anliegen in den innerstaatlichen Entscheidungsprozess einer geplanten Maßnahme einbringen können. Die Berücksichtigungspflicht verpflichtet die Staaten aber auch dazu, im Rahmen ihres Ermessensspielraums bei der Umsetzung einer innerstaatlichen Maßnahme, die sich nachteilig auf die Rechte von Personen in fremden Staaten auswirken kann, unter anderem eine *Verhältnismäßigkeitsprüfung* durchzuführen.¹⁵¹⁸

Die Untersuchung der *extraterritorialen Schutzpflicht* hat ergeben, dass sich aus dem geltenden Recht derzeit keine Pflicht der Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts zur extraterritorialen Regulierung der Auslandsaktivitäten von Unternehmen ableiten lässt. Ausgehend von der Praxis des UN-Sozialausschusses lässt sich jedoch auf völkerrechtlicher Ebene eine *Rechtsentwicklung* hin zu einer staatlichen Regulierungspflicht für menschenrechtsrelevante Aktivitäten von Unternehmen im Ausland beobachten. Diese Rechtsentwicklung steht im Einklang mit der Staatenpraxis insbesondere westlicher Staaten, Wirtschaftsunternehmen durch den Erlass nationaler Gesetze zu regulieren, die den Unternehmen im Kern rechtsverbindliche Sorgfaltspflichten auferlegen.¹⁵¹⁹

Die Untersuchung hat auch gezeigt, dass das Auslösekriterium der *Einflussnahme* eine extraterritoriale Schutzpflicht aus dem UN-Sozialpakt auslösen kann. Dieses Kriterium knüpft an die *gesellschaftsrechtliche Anbindung* eines Unternehmens an den „Heimatstaat“ an. Durch die Inkorporation eines Unternehmens in die Rechtsordnung des Heimatstaates erhält dieser eine faktische Einflussmöglichkeit auf das Unternehmen, die es ihm erlaubt, die wirtschaftlichen Aktivitäten des Unternehmens im Ausland zu regulieren.¹⁵²⁰

Schließlich hat der Exkurs zur extraterritorialen Schutzpflicht gezeigt, dass nach geltendem Recht derzeit keine *unmittelbaren* Menschenrechtspflichten von Unternehmen aus dem UN-Sozialpakt bestehen. Der UN-Sozialpakt ist aufgrund der besonderen Pflicht zur progressiven Verwirklichung der Paktrechte sowie des Ressourcenvorbehalts in Art. 2 Abs. 1

1518 Siehe zum Ganzen § 6 unter F.

1519 Siehe oben § 7 unter C.

1520 Siehe dazu § 7 unter E.

UN-Sozialpakt grundsätzlich nicht geeignet, Unternehmen unmittelbare Paktverpflichtungen aufzuerlegen. Erforderlich wäre vielmehr eine *konzeptuelle Anpassung* der menschenrechtlichen Pflichten an unternehmerische Gegebenheiten, um Menschenrechtsbindungen für Unternehmen aus dem UN-Sozialpakt zu begründen.¹⁵²¹

Die *extraterritoriale Gewährleistungspflicht* belässt den Paktstaaten einen weiten Ermessensspielraum bei der Umsetzung dieser Pflicht. Eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht könnte zunächst in den Fällen entstehen, in denen ein Paktstaat über die notwendigen *Kapazitäten* zur Hilfeleistung im Ausland verfügt. Die Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass Kapazität – zum Beispiel die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen – allein nicht ausreicht, um tatsächlich eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen, da andernfalls alle wohlhabenden Staaten menschenrechtlichen Pflichten unterworfen wären. Voraussetzung für die Auslösung einer extraterritorialen Gewährleistungspflicht aus dem UN-Sozialpakt ist neben der Kapazität zudem ein geographisches oder politisches *Näheverhältnis* zwischen dem handelnden Staat und dem betroffenen Individuum im Ausland.

Den Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts erwachsen auf der Grundlage der Kooperationspflicht zwischenstaatliche Koordinierungs- und Informationspflichten. Eine Rechtspflicht zur Hilfeleistung im Diagonalverhältnis gegenüber Einzelnen im Ausland als Ausfluss der extraterritorialen Gewährleistungspflicht lässt sich dem geltenden Völkerrecht jedoch nicht entnehmen. Im Falle einer humanitären Krise sind die Paktstaaten daher nicht verpflichtet, humanitäre Hilfe zu leisten. Es besteht jedoch eine Pflicht zur zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Nur ausnahmsweise könnte nach dem Effektivitätsgrundsatz eine Pflicht zur Hilfeleistung begründet werden, wenn kein anderer Staat zur Hilfeleistung in der Lage ist und zudem die Kerngehalte der Paktrechte der eigenen Bevölkerung gewährleistet sind.¹⁵²²

Die Untersuchung der *Durchsetzung* extraterritorialer Pflichten hat gezeigt, dass extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen im Rahmen eines Individualbeschwerdeverfahrens vor dem UN-Sozialausschuss geltend gemacht werden können, sofern eine extraterritoriale Menschenrechtsverletzung vorliegt. Dies setzt jedoch voraus, dass sowohl ein *Kausalzusammenhang* zwischen dem staatlichen Handeln und der Beeinträchtigung als auch eine *individuelle Schädigung* des betroffenen Individuums

1521 Siehe dazu § 8.

1522 Siehe dazu ausführlich § 9 unter D.

nachgewiesen wird. In diesem Zusammenhang stellt der Verweis auf Jurisdiktion in Art. 2 des FP zum UN-Sozialpakt eine *prozedurale Zulässigkeitsvoraussetzung* dar, die unter anderem die Prüfung der Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts *ratione loci* verlangt. In allen anderen Fällen, in denen das betroffene Individuum nicht identifizierbar ist und die individuelle Schädigung nicht nachgewiesen werden kann, weil beispielsweise andere Faktoren zur Beeinträchtigung der Paktrechte beigetragen haben, stellt das Staatenberichtsverfahren vor dem UN-Sozialausschuss nach geltendem Völkerrecht eine pragmatische Lösung dar, um die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts zur Einhaltung (potenzieller) extraterritorialer Pflichten zu bewegen.¹⁵²³

Der in dieser Untersuchung entwickelte konzeptuelle Rahmen legt den Grundstein für die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts *de lege ferenda* und somit für die Anerkennung extraterritorialer Pflichten der Paktstaaten. Die Untersuchung hat aber auch die widersprüchlichen und in einer globalisierten Welt nicht mehr zeitgemäßen Regelungen des extraterritorialen Menschenrechtsschutzes aufgezeigt. Es bedarf einer verstärkten Initiative aller Menschenrechtsakteure, einschließlich der Menschenrechtsgerichte, um dem universalistischen Menschenrechtsverständnis im Bereich des extraterritorialen Menschenrechtsschutzes zum Durchbruch zu verhelfen. Nur so können extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte, die sich bislang in einem Regelungsvakuum befinden, dem Pakt unterstellt und die *betroffenen Individuen* dem Schutz des UN-Sozialpakts zugeführt werden.

1523 Siehe dazu ausführlich § 10.

§ 12: Die Anwendung der Erkenntnisse auf die Fallbeispiele

Agrardumping in Ghana und Kamerun

Das erste Fallbeispiel betrifft den Export von tiefgefrorenen Geflügelteilen und Tomatenmark aus europäischen Ländern nach Ghana und Kamerun.¹⁵²⁴ *Innerstaatliche Subventionen* ermöglichen es den Landwirten des subventionierenden Staates, zu günstigen Preisen zu produzieren und die Geflügelteile und das Tomatenmark in den Importstaaten Ghana und Kamerun zu Preisen zu verkaufen, die unter den Inlandspreisen liegen. Diese Exportpraxis beeinträchtigt die Lebensgrundlagen, insbesondere das Recht auf Nahrung, Gesundheit und Arbeit, der einheimischen Kleinbauern in Ghana und Kamerun, die ihre eigenen lokalen Produkte nicht mehr gewinnbringend absetzen können.

Durch die Subventionierung der heimischen Landwirte und die damit verbundene Möglichkeit, billige Produkte in afrikanische Staaten zu exportieren, könnten die subventionierenden Staaten gegen ihre *extraterritoriale Achtungspflicht* aus dem UN-Sozialpakt verstoßen haben, also gegen ihre Verpflichtung, die Rechte des UN-Sozialpakts in Ghana und Kamerun zu achten. Damit in diesem Fall eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt überhaupt entstehen kann, müsste in einem ersten Schritt geklärt werden, ob es den subventionierenden Staaten möglich war, die extraterritorialen Auswirkungen ihrer Subventionen auf die Kleinbauern in Ghana und Kamerun im innerstaatlichen Entscheidungsprozess der Maßnahme – also bei der Vergabe der Subventionen – zu kontrollieren. Da bereits Studien zu den menschenrechtsbeeinträchtigenden Auswirkungen des „Agrardumpings“ existieren,¹⁵²⁵ ließe sich argumentieren, dass die handelnden Staaten zumindest hätten vorhersehen müssen, dass ihre innerstaatlichen Subventionen negative Auswirkungen auf die Kleinbauern in Ghana und Kamerun haben könnten. Um eine extraterritoriale Achtungspflicht auszulösen, ist es nicht erforderlich, dass die extraterritorialen Auswirkungen *conditio sine qua non* für die Menschenrechtsbeeinträchtigungen sind. Für die Auslösung einer extraterritorialen Achtungspflicht ist

1524 Siehe zu diesem Fallbeispiel ausführlich § 2 unter B. III. 1.

1525 Siehe hierzu z. B. Paasch et al. (Hrsg.), Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, 26 ff.

es daher unerheblich, ob auch andere Faktoren – wie beispielsweise die wirtschaftliche Lage in den Importstaaten – zu den Beeinträchtigungen geführt haben könnten. Es genügt insoweit, dass ein reales Risiko nachteiliger Auswirkungen der Subventionen auf die Rechte der Kleinbauern im Ausland besteht, was im vorliegenden Fall zu bejahen wäre. Problematisch ist allerdings, dass es sich bei den extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Subventionen zumeist um mittelbare Eingriffe in die durch den UN-Sozialpakt garantierten Rechte handelt, bei denen zudem die individuelle Schädigung der Betroffenen aufgrund der Breitenwirkung der extraterritorialen Auswirkungen (auf Kleinbauern in Kamerun und Ghana) nicht unmittelbar feststellbar ist. Eine extraterritoriale Unterlassungspflicht der subventionierenden Staaten aus dem UN-Sozialpakt würde sich in dieser Fallstudie daher grundsätzlich nicht ergeben.

Die subventionierenden Staaten unterliegen jedoch einer *extraterritorialen Berücksichtigungspflicht* aus dem UN-Sozialpakt. So müssten sie bei der Entscheidung über die Vergabe von Subventionen die Rechte von Kleinbauern im Ausland „berücksichtigen“. Dies bedeutet, dass der Staat Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen durchführen und den Betroffenen Beteiligungsrechte einräumen muss, soweit ihm die konkreten Belange der Betroffenen bekannt sind. Bei der Berücksichtigungspflicht handelt es sich jedoch um eine prozedurale und „weiche“ Pflicht. Eine Menschenrechtsbeeinträchtigung, die im Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss geltend gemacht werden könnte, wäre in diesem Sinne nicht einklagbar, es sei denn, die Betroffenen in Ghana und Kamerun könnten gegenüber den subventionierenden Staaten ihre individuelle Schädigung durch die Subventionsvergabe nachweisen und damit eine Menschenrechtsverletzung geltend machen.

Handelsliberalisierende Maßnahmen in Honduras

Die zweite Fallstudie befasst sich mit den extraterritorialen Auswirkungen der handels- und entwicklungspolitischen Maßnahmen der USA auf die vom Reisanbau lebende Bevölkerung in Honduras.¹⁵²⁶ Mangels Ratifizierung des UN-Sozialpakts durch die USA handelt es sich bei dieser Fallstudie um eine hypothetische Konstellation. Durch die inländische Subventionierung der heimischen Reisproduktion, die daraus resultierenden

1526 Siehe zu dieser Fallstudie oben § 2 unter B. III. 2.

Billigexporte nach Honduras und dem missbräuchlichen Einsatz von Nahrungsmittelhilfe als Dumpinginstrument könnten die USA gegen die *extraterritoriale Achtungspflicht* verstoßen haben. Auch die Aushandlung des Freihandelsabkommens ohne *Berücksichtigung* der Rechte der Menschen in Honduras könnte unter Umständen als Verletzung der extraterritorialen Achtungspflicht gewertet werden.

Die erste Phase extraterritorialer Auswirkungen, in der die USA durch inländische Subventionen billige Exporte von Reis nach Honduras ermöglichen, wirft ähnliche Rechtsfragen auf wie die oben dargestellte Fallstudie zum Agrardumping in Ghana und Kamerun. Durch die inländische Subventionierung könnten die USA gegen ihre extraterritoriale Achtungspflicht verstoßen haben, da die Billigexporte negative Auswirkungen auf die einheimischen Reisproduzenten in Honduras hatten. Auch in diesem Fall entstünde eine solche Pflicht aufgrund des Auslösekriteriums der Kontrolle der nachteiligen Auswirkungen der US-Subventionen im innerstaatlichen Entscheidungsprozess zur Subventionsvergabe. Insoweit wäre es für die USA vorhersehbar gewesen, dass die Billigexporte von Reis die Existenzgrundlage der honduranischen Reisproduzenten zerstören würden. Eine extraterritoriale Unterlassungspflicht ließe sich in diesem Zusammenhang jedoch kaum begründen. Vielmehr wären die USA aufgrund der *Berücksichtigungspflicht* dazu verpflichtet, die sozialen Menschenrechte der Reisbauern in Honduras bei der Vergabe von inländischen Subventionen und Exportkrediten zu berücksichtigen. Dass die Billigexporte erst durch die Liberalisierung des Reismarktes und die Öffnung der lokalen Märkte in Honduras für ausländische Produkte ermöglicht wurden, spielt für die Auslösung einer extraterritorialen Achtungspflicht der USA hingegen keine Rolle.

Die Liberalisierungsmaßnahmen in Honduras wurden im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen des IWF und der Weltbank eingeführt. Es stellt sich daher die Frage, ob die Mitgliedstaaten dieser internationalen Institutionen durch die Auferlegung der Strukturierungsmaßnahmen gegen ihre extraterritoriale Achtungspflicht verstoßen haben könnten. Durch ihre Beteiligung an der Entscheidung des IWF und der Weltbank, Honduras Strukturierungsmaßnahmen aufzuerlegen, die zum Abbau von Marktschutzmechanismen führten, haben die Mitgliedstaaten dieser Institutionen möglicherweise zur Verschärfung der Ernährungsunsicherheit der

vom Reisanbau lebenden Bevölkerung in Honduras beigetragen.¹⁵²⁷ Eine extraterritoriale Unterlassungspflicht als Ausfluss der extraterritorialen Achtungspflicht könnte hier allerdings nur dann angenommen werden, wenn nachgewiesen würde, dass die Strukturierungsmaßnahmen unmittelbare Eingriffe in die Paktrechte darstellen. In allen anderen Fällen kommt in diesem Zusammenhang eine *Berücksichtigungspflicht* auf der Grundlage einer extraterritorialen Achtungspflicht in Betracht. Wie der UN-Sozialausschuss festgestellt hat, sollen die Staaten bei der Entscheidungsfindung in internationalen Institutionen die Paktrechte von Menschen in fremden Staaten berücksichtigen und sich für die Verwirklichung dieser Rechte einsetzen.¹⁵²⁸ Eine Menschenrechtsverletzung durch die USA und die Mitgliedsstaaten des IWF und der Weltbank wegen eines Verstoßes gegen die extraterritoriale Achtungspflicht wäre jedoch im Hinblick auf die extraterritorialen Auswirkungen der Subventionen und Strukturierungsprogramme kaum zu bejahen sein. Wie in der ersten Fallstudie müssten die Betroffenen hierfür in einem Individualbeschwerdeverfahren gegen die USA und die Mitgliedsstaaten des IWF oder der Weltbank nachweisen, dass die US-amerikanischen Subventionen und die Strukturierungsprogramme kausal für die Menschenrechtsbeeinträchtigungen waren und dadurch individuelle Schädigungen entstanden sind.¹⁵²⁹

In der zweiten Phase – nach den Hurrikanen *Mitch* und *Michelle* – könnten die USA durch ihre Praxis, die einheimische Reisproduktion weiter in hohem Maße zu subventionieren und Nahrungsmittelhilfe in Form von *Reis* zu leisten, gegen ihre Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt verstoßen haben. Ein Verstoß läge vor, da der Überschuss an Reis auf dem honduranischen Markt, der auf die Nahrungsmittelhilfe und die Reisimporte aus den USA zurückzuführen ist, zu einer Zerstörung des lokalen Reismarktes geführt hat.¹⁵³⁰ Fraglich ist insoweit, ob es sich hierbei um einen *unmittelbaren* Eingriff handelt, der eine *extraterritoriale Unterlassungspflicht* der USA auslösen würde, Maßnahmen zu unterlassen, die zu einer Beeinträchtigung der Rechte der einheimischen Reisbauern in Honduras führen. Eine

1527 Paasch et al. (Hrsg.), Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, 76.

1528 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39.

1529 Eine andere Frage ist die unmittelbare menschenrechtliche Verantwortung des IWF und der Weltbank. Siehe hierzu Paasch et al. (Hrsg.), Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, 76.

1530 Paasch et al. (Hrsg.), Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, 76.

solche Verpflichtung entsteht jedoch, wie die vorliegende Untersuchung gezeigt hat, nur in den Fällen, in denen die negativen Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme unmittelbar zu einer (möglichen) Menschenrechtsverletzung im Ausland führen. Erforderlich ist also auch hier eine individuelle Schädigung der Betroffenen in Honduras. Es ließe sich argumentieren, dass gerade die negativen Auswirkungen der Nahrungsmittelhilfe in Form von Reis, die sich *direkt* auf die Rechte von Individuen in Honduras auswirken, im Gegensatz zu den Subventionen und Exportkrediten in der Zeit vor den Hurrikanen, einen *unmittelbaren* Eingriff in die Paktrechte darstellen könnten (sofern individuelle Schädigungen nachgewiesen werden). Dies würde es den Betroffenen ermöglichen, vor dem UN-Sozialausschuss Beschwerde gegen die USA einzulegen.¹⁵³¹

Ergänzend bestünde auch in dieser zweiten Phase der Fallstudie eine Berücksichtigungspflicht der USA in Bezug auf das Freihandelsabkommen. So hätten die USA im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe und bei den Verhandlungen des Freihandelsabkommens zwischen den USA, den zentralamerikanischen Staaten und der Dominikanischen Republik (DR-CAFTA) die Rechte der honduranischen Reisbauern und die nachteiligen Auswirkungen ihrer nationalen Agrarpolitik berücksichtigen müssen.

Privatisierung des Bildungswesens in Marokko

Gegenstand der dritten Fallstudie ist die Frage, ob die Gründung von Privatschulen durch die an der Bildungsprivatisierung beteiligten Staaten und die damit verbundenen Beeinträchtigungen des Rechts auf Bildung sowie anderer sozialer Menschenrechte gegen extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt verstoßen könnten. Die Fallstudie befasst sich mit der Privatisierung des öffentlichen Bildungssektors in Marokko durch die Auslagerung öffentlicher Bildungsdienstleistungen an ausländische Institutionen und transnationale Unternehmen.¹⁵³² Kostenpflichtige Privatschulen wurden vor allem in den städtischen Gebieten Marokkos gegründet, wobei es sich überwiegend um „französische“ Schulen handelt. Diese Privatschulen ziehen in der Regel Kinder aus einkommensstarken Familien an, während Kinder aus einkommensschwachen Elternhäusern auf das „schlechtere“ öffentliche Schulsystem angewiesen bleiben.

1531 Dies ist jedoch nur *hypothetisch*, da die USA den UN-Sozialpakt und das FP zum UN-Sozialpakt nicht ratifiziert haben.

1532 Siehe zu dieser Fallstudie oben § 2 unter B. III. 3.

Zunächst stellt sich die Frage, ob Frankreich im Hinblick auf die Entscheidung seiner staatlichen Einrichtung *AEFE*, französische Privatschulen in Marokko zu eröffnen, eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt hat. Diese Entscheidung könnte den diskriminierungsfreien Zugang marokkanischer Kinder aus ärmeren Verhältnissen zu Bildung erschwert oder gar verhindert haben. Da es sich bei der *AEFE* um eine *staatliche* Einrichtung handelt, unterliegt Frankreich möglicherweise einer *extraterritorialen Achtungspflicht* aus dem UN-Sozialpakt. Eine solche Verpflichtung könnte sich in diesem Fall auch aus dem Auslösekriterium der Kontrolle ergeben. Auch hier wäre im Einzelfall zu prüfen, ob sich eine extraterritoriale Unterlassungspflicht aus einem unmittelbaren Eingriff in die Rechte der Kinder in Marokko ableiten ließe. Wie in den oben dargestellten Fallbeispielen trifft Frankreich jedenfalls eine *Berücksichtigungspflicht* als Ausfluss der extraterritorialen Achtungspflicht. So müsste die *AEFE* bei ihrer Entscheidung über die Eröffnung französischer Privatschulen in Marokko, die Schulkinder aus ärmeren Verhältnissen benachteiligen, die sozialen Menschenrechte dieser Kinder berücksichtigen und ihre Entscheidung danach ausrichten.

In Marokko hat das transnationale Bildungsunternehmen *IA* unter dem Motto „Bildung für alle“ Privatschulen gegründet, deren Schulgebühren für Kinder aus einkommensschwachen Schichten kaum bezahlbar sind, so dass sie gegenüber Kindern aus wohlhabenden Familien benachteiligt sind. In diesem Zusammenhang könnte eine *extraterritoriale Schutzpflicht* des „Heimatstaates“ entstehen, die menschenrechtsbeeinträchtigenden Auslandstätigkeiten des Unternehmens *IA* zu regulieren. Das Kriterium der *Einflussnahme* könnte insoweit eine extraterritoriale Schutzpflicht auslösen. Die extraterritoriale Schutzpflicht des Heimatstaates entsteht dabei aus der (gesellschafts-)rechtlichen Anbindung des Unternehmens an den Heimatstaat. Dies gäbe dem Heimatstaat die Möglichkeit, auf das Unternehmen einzuwirken und es zur Einhaltung der Paktrechte im Ausland anzuhalten. Den Heimatstaat trifft in diesem Zusammenhang eine *Regulierungspflicht*, der er durch den Erlass eines Gesetzes nachkommen könnte und das dem Unternehmen Sorgfaltspflichten zur Wahrung der Rechte von Personen im Ausland auferlegt. Die Betroffenen in Marokko könnten die Verletzung einer extraterritorialen Schutzpflicht, insbesondere der Regulierungspflicht, vor dem UN-Sozialausschuss geltend machen, sofern weitere Voraussetzungen wie eine individuelle Schädigung erfüllt sind.

Darüber hinaus könnte den internationalen Geldgeber *IFC* und *DEZA* eine *Berücksichtigungspflicht* als Ausfluss der extraterritorialen Achtungs-

pflicht aus dem UN-Sozialpakt obliegen, da sie die sozialen Menschenrechte der (potenziell) betroffenen Kinder in Marokko bei der Entscheidungsfindung über ihre finanzielle Beteiligung nicht berücksichtigt haben. Schließlich könnte die Schweiz gegen ihre *extraterritoriale Gewährleistungspflicht* verstoßen haben, indem sie nicht sichergestellt hat, dass das Recht auf Bildung in Marokko durch die Entwicklungshilfe der DEZA verwirklicht wird. Eine solche Verpflichtung ergebe sich aus dem Auslösekriterium der Kapazität. Es müsste aber zusätzlich eine Nähebeziehung zwischen der Schweiz und den betroffenen Kindern in Marokko bestehen, um in diesem Fall eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht zu begründen. Insoweit ließe sich argumentieren, dass durch die Gewährung von Entwicklungshilfe eine „wirtschaftliche“ oder gar „politische“ Nähebeziehung zu den Betroffenen in Marokko besteht. Inwieweit auf der Grundlage einer extraterritorialen Gewährleistungspflicht eine Verletzung des Rechts auf Bildung vorliegt, wäre wie in den anderen Fallstudien im Einzelfall vor dem UN-Sozialausschuss zu prüfen.

Politische Lobbyarbeit in China

Die vierte Fallstudie befasst sich mit der Einführung einer Quote für Elektroautos in China.¹⁵³³ Aufgrund der extremen Luftverschmutzung in den Großstädten beabsichtigte die chinesische Regierung eine Zwangsquote für E-Autos einzuführen, nach der Automobilhersteller einen bestimmten Anteil ihrer in China produzierten Fahrzeuge mit reinem Elektroantrieb oder Plug-in-Hybridantrieb hätten ausstatten müssen. Auch deutsche Automobilhersteller wären von der Zwangsquote betroffen gewesen.

Im Fallbeispiel könnte die politische Einflussnahme auf die chinesische Regierung durch die Lobbyarbeit von Deutschland mit dem Ziel, die Einführung einer Zwangsquote zu verhindern, eine Verletzung der *extraterritorialen Achtungspflicht* in Bezug auf das Recht auf Gesundheit der chinesischen Bevölkerung darstellen. Darüber hinaus wäre rein hypothetisch zu erwägen, dass China gegen die extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt verstoßen könnte, wenn die Einführung einer Zwangsquote Auswirkungen auf die Beschäftigten der deutschen Automobilindustrie hätte. In beiden Fällen würde eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem Auslösekriterium der Kontrolle der nachteiligen Auswirkungen der

1533 Siehe dazu oben § 2 unter B. III. 4.

Entscheidungen (Lobbyarbeit und Einführung einer Zwangsquote) entstehen, da für beide Staaten vorhersehbar war, dass ihre Entscheidungen menschenrechtsbeeinträchtigende Auswirkungen im Ausland haben könnten. Zwar ergäbe sich weder für Deutschland noch für China eine extraterritoriale Unterlassungspflicht, wohl aber eine *Berücksichtigungspflicht*, bei *Politikentscheidungen* auch die Paktrechte von Individuen im Ausland zu berücksichtigen.

Diese Fallstudie ist zugleich ein Beispiel für konfligierende menschenrechtliche Interessen, nämlich die Verwirklichung sozialer Menschenrechte im In- und Ausland. So können nationale Politikentscheidungen aufgrund des Schutzes der Menschenrechte der eigenen Bevölkerung (wie im Falle Chinas das Recht auf Gesundheit gegenüber dem Recht auf Arbeit in Deutschland) negative Auswirkungen im Ausland entfalten. Wie die Untersuchung gezeigt hat, bietet der *Kerngehalt* der betroffenen Rechte einen guten Mindestmaßstab, um zu bestimmen, in welchen Situationen der innerstaatlichen Verwirklichung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt Vorrang einzuräumen ist. Extraterritoriale Auswirkungen nationaler Politikentscheidungen können gerechtfertigt sein, wenn es um den Schutz des Kerngehalts der Rechte der eigenen Bevölkerung geht. Eine Verletzung der extraterritorialen Achtungspflicht ist in diesen Fällen grundsätzlich nicht anzunehmen, wie dies unter Umständen im Falle Chinas in Erwägung gezogen werden könnte.¹⁵³⁴

Humanitäre Hilfe in Guinea, Liberia und Sierra Leone

Die letzte Fallstudie befasst sich mit den extraterritorialen Auswirkungen der Verweigerung humanitärer Hilfe durch ausländische Staaten während der *Ebola*-Gesundheitskrise in den westafrikanischen Ländern Guinea, Liberia und Sierra Leone in den Jahren 2014 bis 2016.¹⁵³⁵ Die Fallstudie wirft die Frage auf, ob Staaten, die in der Lage sind, humanitäre Hilfe zu leisten, eine *extraterritoriale Gewährleistungspflicht* haben, aktiv Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Paktrechte im Ausland in humanitären Notlagen sicherzustellen.

1534 Im Falle Chinas könnte argumentiert werden, dass eine Zwangsquote für Elektroautos eingeführt wird, um den Kerngehalt des Rechts auf Gesundheit zu schützen. Siehe dazu UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 43 (f).

1535 Siehe zu dieser Fallstudie oben § 2 unter B. III. 5.

Um in diesem Fall eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen, müsste zunächst das Kriterium der Kapazität erfüllt sein. Im vorliegenden Fall würde dies jedoch bedeuten, dass alle wohlhabenden Staaten, die über ausreichende Ressourcen verfügen, verpflichtet wären, den Menschen in Guinea, Liberia und Sierra Leone zu helfen. Dies würde jedoch zu uferlosen Menschenrechtspflichten der Industriestaaten führen. Neben der Kapazität ist daher auch eine *Nähebeziehung* zwischen dem potenziell verpflichteten Staat und den von der Gesundheitskrise betroffenen Individuen erforderlich. Dies ist der Fall, wenn eine historische, geographische oder politische Nähebeziehung besteht. Daraus folgt beispielsweise, dass die Nachbarstaaten von Guinea, Liberia und Sierra Leone zur Hilfe verpflichtet wären, sofern sie über ausreichende Ressourcen verfügen. Eine solche Nähebeziehung könnte auch für die ehemaligen Kolonialmächte der drei westafrikanischen Staaten in Betracht gezogen werden. Diese könnten extraterritorial zur Hilfeleistung verpflichtet sein, da ihnen aufgrund ihrer besonderen historischen Nähebeziehung eine Art „Garantenstellung“ zukommt.

Allerdings wäre auch in dieser Fallstudie zu prüfen, ob die Nichterfüllung der extraterritorialen Gewährleistungspflicht tatsächlich eine Verletzung der Paktrechte darstellt. Erforderlich wäre sowohl ein Kausalzusammenhang zwischen der Verweigerung humanitärer Hilfe und einer Menschenrechtsbeeinträchtigung als auch das Vorliegen einer individuellen Schädigung. Schließlich ergäben sich aus dem UN-Sozialpakt für die Vertragsstaaten zwischenstaatliche *Kooperationspflichten*, insbesondere Koordinierungs- und Informationspflichten, um die Verwirklichung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt für die von den Gesundheitskrisen betroffenen Menschen in Guinea, Liberia und Sierra Leone sicherzustellen.

Literaturverzeichnis

- Akande, D. und Gillard, E.-C., Arbitrary Withholding of Consent to Humanitarian Relief Operations in Armed Conflict, in *International Law Studies* 92 (2016), 483–511.
- Alexy, R., *Theorie der Grundrechte* (Frankfurt am Main: Suhrkamp 2. Aufl. 1994).
- Alliance Sud et al., Swiss Responsibility for the Extraterritorial Impacts of Tax Abuse on Women's Rights, 2. November 2016, http://www.cesr.org/sites/default/files/switzerland_cedaw_submission_2nov2016.pdf.
- Alston, P., Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in *Human Rights Quarterly* (1987), 332–381.
- Alston, P. (Hrsg.), *Non-State Actors and Human Rights* (Oxford: Oxford University Press 2005).
- Alston, P., U.S. Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The Need for an Entirely New Strategy, in *American Journal of International Law* 84 (1990), 365–393.
- Alston, P. und Quinn, G., The Nature and Scope of States' Parties Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *Human Rights Quarterly* 9 (1989), 156–229.
- Altwickler, T., Transnationalizing Rights: International Human Rights Law in Cross-Border Contexts, in *European Journal of International Law* 29 (2018), 581–606.
- Amerasinghe, C. F., *Diplomatic Protection* (Oxford: Oxford University Press 2008).
- Askin, E., Environmental Injustice: The (Unaddressed) Case of Toxic Waste Disposal in the Global South, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 81 (2021), 585–596.
- Askin, E. und Scharaw, B., Business and Human Rights – Verantwortung für Menschenrechte und Umweltschutz bei grenzüberschreitenden Wirtschaftsaktivitäten, in *Juristische Schulung* 63 (2023), 21–26.
- Askin, E., „Age of Access“ und epistemische Ungerechtigkeit: Die Verwirklichung sozialer Menschenrechte durch Informationszugang, in *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, Sonderband 2021: Bungenberg, M. und Giegerich, T. (Hrsg.), „Europa lässt sich nicht mit einem Schlag herstellen“ (2021), 55–72.
- Askin, E., Economic and Social Rights, Extraterritorial Application, in Peters, A. und Wolfrum, R. (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2019).
- Askin, E., Extraterritorial Human Rights Obligations of States in the Event of Disease Outbreaks, in Vierck, L. et al. (Hrsg.), *The Governance of Disease Outbreaks. International Health Law: Lessons from the Ebola Crisis and Beyond* (Baden-Baden: Nomos 2017), 175–211.

- Augenstein, D., Extraterritoriale Regulierung als Staatenpflicht, in *Völkerrechtsblog*, 3. August 2018, <https://voelkerrechtsblog.org/de/extraterritoriale-regulierung-als-staatenpflicht/>.
- Augenstein, D. und Dziedzic, L., State Obligations to Regulate and Adjudicate Corporate Activities under the European Convention on Human Rights, in *EUI Working Papers LAW* 2017/15, 1–37.
- Augenstein, D. und Kinley, D., When Human Rights ‘Responsibilities’ become ‘Duties’: The Extra-Territorial Obligations of States that Bind Corporations, in Deva, S. und Bilchitz, D. (Hrsg.), *Human Rights Obligations of Business. Beyond the Corporate Responsibility to Respect?* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 271–294.
- Aveblj, M. et al. (Hrsg.), *Kadi on Trial. A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial* (London u. a.: Routledge 2014).
- Babic, M. et al., Who is More Powerful – States or Corporations?, in *The Conversation*, 10. Juli 2018, <https://theconversation.com/who-is-more-powerful-states-or-corporations-99616>.
- Balakrishnan, R. und Heintz, J., Extraterritorial Obligations, Financial Globalisation and Macroeconomic Governance, in Nolan, A. (Hrsg.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press 2014), 146–166.
- Banda, M. L., Inter-American Court of Human Rights’ Advisory Opinion on the Environment and Human Rights, in *ASIL Insights* 22 (2018), <https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/6/inter-american-court-human-rights-advisory-opinion-environment-and-human>.
- Bartels, L., The EU’s Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects, in *European Journal of International Law* 25 (2014), 1071–1091.
- Bartels, L., Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union, Studie für das Deutsche Institut für Menschenrechte und Misereor (Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte 2014).
- Bartels, L., Trade and Human Rights, in Peters, A. und Wolfrum R. (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2013).
- Bartels, L., Trade and Human Rights, in Bethlehem D. et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Trade Law* (Oxford: Oxford University Press, 2009), 571–596.
- Bäumler, J., *Das Schädigungsverbot im Völkerrecht* (Heidelberg: Springer 2017).
- Beck, S., Un déplacement de frontière. Le cas des établissements scolaires français à Casablanca, Oktober 2013, <https://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/dossiersduceri/un-deplacement-de-frontiere-le-cas-des-etablissements-scolaires-francais-casablanca>.
- Beckler, R., und Kirtland, M., Extraterritorial Application of U.S. Antitrust Law: What Is a Direct, Substantial, and Reasonably Foreseeable Effect under the Foreign Trade Antitrust Improvements Act, in *Texas International Law Journal* 38 (2003), 11–25.
- Beiter, K. D., *The Protection of the Right to Education by International Law* (Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006).

- Bevenisti, E., *The Law of Global Governance* (The Hague: Hague Academy of International Law 2014).
- Bevenisti, E., Sovereigns as Trustees of Humanity: On the Accountability of States to Foreign Stakeholders, in *American Journal of International Law* 107 (2013), 295–333.
- Besson, S., Concurrent Responsibilities under the European Convention on Human Rights. The Concurrence of Human Rights Jurisdictions, Duties, and Responsibilities, in Van Aaken A. und Motoc, I. (Hrsg.), *The European Convention on Human Rights and General International Law* (Oxford: Oxford University Press 2018), 155–177.
- Besson, S., The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to, in *Leiden Journal of International Law* 25 (2012), 857–884.
- Beyrerlin, U., Umweltschutz und Menschenrechte, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 65 (2005), 525–542.
- Bhuta, N., The Frontiers of Extraterritoriality: Human Rights as Global Law, in Bhuta, N. (Hrsg.), *The Frontiers of Human Rights: Extraterritoriality and its Challenges* (Oxford: Oxford University Press 2016), 1–19.
- Bilchitz, D., Corporate Obligations and a Treaty on Business and Human Rights. A Constitutional Law Model? in Deva, S. und Blichitz, D. (Hrsg.), *Building a Treaty in Business and Human Rights. Context and Contours* (Cambridge: Cambridge University Press 2017), 185–215.
- Bilchitz, D., *Poverty and Fundamental Rights* (Oxford: Oxford University Press 2007).
- Binder, C., The Committee on Economic, Social and Cultural Rights—The Power of Subjective Rights: Comment with Special Focus on the Case Law of the Inter-American and the European Courts of Human Rights, in *Journal of Human Rights Practice* 14 (2022), 75–83.
- Blattner, C., *Protecting Animals Within and Across Borders. Extraterritorial Jurisdiction and the Challenges of Globalization* (Oxford: Oxford University Press 2019).
- Boyle, K., Identifying Routes to Remedy for Violations of Economic, Social and Cultural Rights, in *International Human Rights Law* 22 (2018), 43–69.
- Boyle, A., Human Rights and the Environment: Where Next?, in *European Journal of International Law* 23 (2012), 613–642.
- Breitenmoser, S. et al., *Praxis des Europarechts, Grundrechtsschutz* (Köln: Carl Heymanns Verlag 2006).
- Breitenmoser, S. und Wilms, G. E., Human Rights v. Extradition: The *Soering* Case, in *Michigan Journal of International Law* 11 (1990), 845–886.
- Brot für die Welt et al., Germany's Extraterritorial Human Rights Obligations, Introduction and Six Case Studies, Oktober 2006, https://www.lancaster.ac.uk/fass/projects/humanrights/documents/FIAN_Oct06_Casestudies.pdf.
- Bulto, T. S., *The Extraterritorial Application of the Human Right to Water in Africa* (Cambridge: Cambridge University Press 2014).
- Carmody, C. et al. (Hrsg.), *Global Justice and International Economic Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2012).

- Cassese, A., The Nicaragua and Tadic Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia, in *European Journal of International Law* 18 (2007), 649–668.
- Čerňič, J. L. und Carrillo-Santarelli N. (Hrsg.), The Future of Business and Human Rights. Theoretical and Practical Considerations for a UN Treaty (Cambridge u. a.: Intersentia 2018).
- Chapman, A. und Russell, S. (Hrsg.), Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights (Antwerpen u. a.: Intersentia 2002).
- Chapman, A. R. und Russell, S., Introduction, in Chapman, A. R. und Russell, S. (Hrsg.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social, and Cultural Rights* (Antwerpen: Intersentia, 2002), 3–19.
- Clapham, A., Human Rights Obligations of Non-State Actors (Oxford: Oxford University Press 2006).
- Clapham, A., Human Rights in the Private Sphere (Oxford: Oxford University Press 1993).
- Coomans, F., Commercialisation of Educational Services and Extraterritorial Human Rights Obligations, in Chenwi, L. und Bulto, T. S. (Hrsg.), *Extraterritorial Human Rights Obligations from an African Perspective* (Cambridge u. a.: Intersentia 2018), 63–86.
- Coomans, F., Die Verortung der Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, in *Zeitschrift für Menschenrechte* 6 (2012), 27–47.
- Coomans, F. und Künnemann, R., *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights* (Cambridge u. a.: Intersentia 2012).
- Coomans, F., The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in *Human Rights Law Review* 11 (2011), 1–35.
- Coomans, F., Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Framework of International Organisations, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 11 (2007), 359–390.
- Coomans, F. und Kamminga, M., Extraterritorial Application of Human Rights Treaties (Antwerpen: Intersentia 2004).
- Coomans, F. und Kamminga, M., Comparative Introductory Comments on the Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, in Coomans, F. und Kamminga, M. (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerpen: Intersentia, 2004), 1–8.
- Coomans, F., Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, F. und Kamminga, M. (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerpen: Intersentia 2004), 183–199.
- Courtis, C. und Sepúlveda, M., Are Extra-Territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?, in *Nordisk Tidsskrift For Menneskerettigheter* 27 (2009), 54–63.

- Craven, M., The Violence of Dispossession: Extra-Territoriality and Economic, Social, and Cultural Rights, in Baderin, M. und McCorquodale, R. (Hrsg.), *Economic, Social, and Cultural Rights in Action* (Oxford: Oxford University Press 2007), 71–88.
- Craven, M., Assessment of the Progress on Adjudication of Economic, Social and Cultural Rights, in Squires, J. et al. (Hrsg.), *The Road to A Remedy: Current Issues in the Litigation of Economic, Social and Cultural Rights* (Sydney: UNSW Press 2005), 27–42.
- Craven, M., Human Rights in the Realm of Order: Sanctions and Extraterritoriality, in Coomans, F. und Kamminga, M. (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerpen: Intersentia 2004), 233–258.
- Craven, M., *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. A Perspective on its Development* (Oxford: Clarendon Press 1995).
- Craven, M., The Domestic Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *Netherlands International Law Review* 40 (1993), 367–404.
- Crawford, J., *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (Cambridge: Cambridge University Press 2002).
- Cremona, M. und Scott, J., *EU Law Beyond EU Borders. The Extraterritorial Reach of EU Law* (Oxford: Oxford University Press 2019).
- Da Costa, K. O., *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties* (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2012).
- Dahm, G. et al., *Völkerrecht, Band I/1* (Berlin: De Gruyter, 2. Aufl. 1989).
- De Mesquita, J. et al., The Human Rights Responsibility of International Assistance and Cooperation in Health, in Gibney, M. und Skogly, S. I. (Hrsg.), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations* (Philadelphia/Pennsylvania: University of Pennsylvania Press 2010), 104–129.
- Dereje, J., *Staatsnahe Unternehmen. Die Zurechnungsproblematik im Internationalen Investitionsrecht und weiteren Bereichen des Völkerrechts* (Baden-Baden: Nomos 2016).
- De Schutter, O., Towards a New Treaty on Business and Human Rights, in *Business and Human Rights Journal* 1 (2015), 41–67.
- De Schutter, O. (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights* (Cheltenham: Edward Elgar 2013).
- De Schutter, O. et al., Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, in *Human Rights Quarterly* 14 (2012), 1084–1169.
- De Schutter, O., Extraterritorial Jurisdiction as a Tool for improving the Human Rights Accountability of Transnational Corporations, Report Prepared in support of the Mandate of the Special Representative to the UN Secretary General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Enterprises (Brüssel, November 2010), <https://media.business-humanrights.org/media/documents/df31ea6e492084e26ac4c08affcf51389695fead.pdf>.

- De Schutter, O., Transnational Corporations as Instruments of Human Development, in Alston, P. und Robinson, M. (Hrsg.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement* (Oxford: Oxford University Press 2005), 403–444.
- Deeks, A., An International Legal Framework for Surveillance, in *Virginia Journal of International Law* 55 (2015), 191–368.
- Den Heijer, M. und Lawson, R., Extraterritorial Human Rights and the Concept of 'Jurisdiction', in Langford, M. et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 153–191.
- Dennis, M. J. und Stewart, D. P., Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health?, in *American Journal of International Law* 98 (2004), 462–515.
- Desierto, D., The ICESCR as a Legal Constraint on State Regulation of Business, Trade, and Investment: Notes from CESCR General Comment No. 24, in *EJIL: Talk!*, August 2017, <https://www.ejiltalk.org/the-icescr-as-a-legal-constraint-on-state-regulation-of-business-trade-and-investment-notes-from-cescr-general-comment-no-24-august-2017/>.
- Desierto, D. A., Public Policy in International Economic Law. The ICESCR in Trade, Finance, and Investment (Oxford: Oxford University Press 2015).
- Deva, S. und Birchall, D. (Hrsg.), *Research Handbook on Human Rights and Business* (Cheltenham: Edward Elgar 2020).
- Di Fabio, U., Art. 2 Abs. 1 GG, in Dürig, G. et al. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar, Band I* (München: C. H. Beck 101. Aufl. 2023).
- Dietlein, J., *Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten* (Berlin: Duncker & Humblot, 2. Aufl. 2005).
- Dröge, C., *Positive Verpflichtungen der Staaten in der Europäischen Menschenrechtskonvention* (Heidelberg: Springer 2003).
- Duchstein, M., *Das internationale Benchmarkingverfahren und seine Bedeutung im gewerblichen Rechtsschutz* (Heidelberg: Springer 2010).
- Dupuy, P.-M., Evolutionary Interpretation of Treaties: Between Memory and Prophecy, in Cannizzaro, E. (Hrsg.), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention* (Oxford: Oxford University Press 2011), 123–137.
- Duttwiler, M. und Petrig, A., Neue Aspekte der extraterritorialen Anwendbarkeit der EMRK. Die Strassburger Praxis zu Art. 1 EMRK anlässlich der möglichen Beteiligung der Schweiz an internationalen Polizeieinsätzen, in *Aktuelle Juristische Praxis* 10 (2009), 1247–1260.
- Duvic-Paoli, L.-A., *The Prevention Principle in International Environmental Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2018).
- Eichenhofer, E., *Soziale Menschenrechte im Völker-, europäischen und deutschen Recht* (Tübingen: Mohr Siebeck 2012).
- Epiney, A. et al., *Aarhus-Konvention. Handkommentar* (Baden-Baden: Nomos 2018).
- Esty, D. C., Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law, in *The Yale Law Journal* 115 (2006), 1490–1562.

- FIAN, Extraterritoriale Staatenpflichten in der Außenwirtschaftsförderung, FIAN Fact Sheet 2012/2, Mai 2012, <https://www.fian.de/fian-download/download-publikatione/n/fact-sheets/page/4/>.
- FIAN, Extraterritoriale Staatenpflichten im Agrarhandel, FIAN Fact Sheet 2012/3, Juni 2012, <https://www.fian.de/fian-download/download-publikationen/fact-sheets/page/4/>.
- Fischer-Lescano, A. und Möller, K., *Der Kampf um globale soziale Rechte: Zart wäre das Größte* (Berlin: Verlag Klaus Wagenbach 2012).
- Fitzmaurice, M., Interpretation of Human Rights Treaties, in Shelton, D. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press 2013), 739–771.
- Fredman, S., *Human Rights Transformed. Positive Rights and Positive Duties* (Oxford: Oxford University Press 2008).
- Ganesh, A., The European Union's Human Rights Obligations towards Distant Strangers, in *Michigan Journal of International Law* 37 (2016), 475–538.
- Gauri, V. und Brinks, D. M., *Courting Social Justice* (Cambridge: Cambridge University Press 2008).
- Ghebreyesus, T. A., Vaccine Nationalism Harms Everyone and Protects No One, in *Foreign Policy*, 2. Februar 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/02/02/vaccine-nationalism-harms-everyone-and-protects-no-one/>.
- Giacca, G., *Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflict* (Oxford: Oxford University Press 2014).
- Gibney, M., On Terminology. Extraterritorial Obligations, in Langford, M. Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 32–47.
- Gibney, M. und Skogly, S. I., *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2010).
- Goldmann, M., Financial Institutions and Social Rights: From the Washington Consensus to the Lagarde Concord?, in Binder C. (Hrsg.), *Research Handbook on International Law and Social Rights* (Cheltenham: Edward Elgar 2020), 440–463.
- Goldmann, M., Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit: Eine menschenrechtliche Perspektive, in *MenschenRechtsMagazin* 2 (2016), 115–118.
- Goldmann, M., Human Rights and Sovereign Debt Workouts, in Bohoslavsky, J. P. und Černič, J. L. (Hrsg.), *Making Sovereign Financing and Human Rights Work* (Oxford/Portland: Hart Publishing 2014), 79–100.
- Gondek, M., *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerpen: Intersentia 2009).
- Goodin, R. E., Enfranchising All Subjected, Worldwide, in *International Theory* 8 (2016), 365–389.
- Grabenwarter, C. (Hrsg.), *Europäischer Grundrechtsschutz* (Baden-Baden: Nomos 2. Aufl. 2022).
- Green, M., What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement, in *Human Rights Quarterly* 23 (2001), 1062–1097.

- Hakimi, M., State Bystander Responsibility, in *European Journal of International Law* 21 (2010), 341–385.
- Häfelin, U. et al., Allgemeines Verwaltungsrecht (Zürich/St. Gallen: Dike Verlag 8. Aufl. 2020).
- Hänni, J., Menschenrechtsverletzungen infolge des Klimawandels. Voraussetzungen und Herausforderungen / Dargestellt am Beispiel der EMRK, in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 46 (2019), 1–20.
- Herdegen, M., Art. 1 Abs. 3 GG, in Dürig, G. et al. (Hrsg.), *Grundgesetz-Kommentar*, Band I (München: C. H. Beck 101. Aufl. 2023).
- Higgins, R., *Problems and Process. International Law and How We Use It* (Oxford: Clarendon Press 1994).
- Hirst, P. und Thompson, G., The Future of Globalisation, in Michie, J. (Hrsg.), *The Handbook of Globalisation* (Cheltenham: Edward Elgar 3. Aufl. 2021), 16–30.
- Hunt, P., *Reclaiming Social Rights, International and Comparative Perspectives* (Aldershot: Ashgate 1996).
- International Council on Human Rights Policy, *Duties Sans Frontières: Human Rights and Global Social Justice* (Versoix: International Council on Human Rights Policy 2003).
- Isensee, J., Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in Isensee, J. und Kirchhof, P. (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IX (Heidelberg: C. F. Müller 3. Aufl. 2011), 413–565.
- Jaeckel, L., *Schutzpflichten im deutschen und europäischen Recht* (Baden-Baden: Nomos 2001).
- Jankowska-Gilberg, M., Das Al-Skeini-Urteil des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – eine Abkehr von Banković?, in *Archiv des Völkerrechts* 50 (2012), 61–74.
- Jägers, N., *Corporate Human Rights Obligations: In Search of Accountability* (Antwerpen: Intersentia 2002).
- Joseph, S. und Sander, B., Scope of Application, in Moeckli, D. et al. (Hrsg.), *International Human Rights Law* (Oxford University Press 4. Aufl. 2022), 106–128.
- Joseph, S., Taming the Leviathans: Multinational Enterprises and Human Rights, in *Netherlands International Law Review* 46 (1999), 171–203.
- Kamminga, M. T., Extraterritoriality, in Peters, A. und Wolfrum, R. (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2012).
- Kanalan, I., Die universelle Durchsetzung des Rechts auf Nahrung gegen transnationale Unternehmen (Tübingen: Mohr Siebeck 2015).
- Kanalan, I., Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt: Ein neues Konzept für umfassende extraterritoriale Staatenpflichten, in *Archiv des Völkerrechts* 52 (2014), 495–521.
- Karakaş, I. und Bakırcı, H., Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights, in van Aaken, A. und Motoc, I. (Hrsg.), *The European Convention on Human Rights and General International Law* (Oxford: Oxford University Press 2018), 112–134.

- Karavias, M., *Corporate Obligations under International Law* (Oxford: Oxford University Press 2013).
- Kaufmann, C. et al., Extraterritorialität im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Extraterritoriale Rechtsanwendung und Gerichtsbarkeit in der Schweiz bei Menschenrechtsverletzungen durch transnationale Unternehmen, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), 15. August 2016, https://skmr.ch/assets/publications/160815_SKMR_Studie_Extraterritorialitaet.pdf.
- Kälin, W. und Künzli, J., *Universeller Menschenrechtsschutz* (Basel: Helbing Lichtenhahn 4. Aufl. 2019).
- Kämpf, A. und Winkler, I., Zwischen Menschenrechtsförderung und Duldung von Menschenrechtsverletzungen? Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit aus der Perspektive der extraterritorialen Staatenpflichten, in *Zeitschrift für Menschenrechte: Menschenrechte als Maßstab internationaler Politik* 2 (2012), 63–94.
- Kinley, D. und Tadaki, J., From Talk to Walk: The Emergence of Human Rights Responsibilities for Corporations at International Law, in *Virginia Journal of International Law* 44 (2004), 931–1023.
- Klee, K., *Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte* (Stuttgart u. a.: Boorberg 2000).
- Kley-Struller, A., Die Staatszugehörigkeit juristischer Personen, in *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 91 (1991), 163–202.
- Knox, J. H., Diagonal Environmental Rights, in Gibney, M. und Skogly, S. I. (Hrsg.), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2010), 82–103.
- Knox, J. H., Horizontal Human Rights Law, in *American Journal of International Law* 102 (2008), 1–47.
- Koester, V., Le Comité d'Examen du respect des Dispositions de la Convention d'Aarhus: un Panorama des Procédures et de la Jurisprudence, in *Revue Européenne du Droit de l'Environnement* 3 (2007), 251–276.
- Kommer, S., *Menschenrechte wider den Hunger. Das Recht auf Nahrung zwischen Wissenschaft, Politik und globalen Märkten* (Baden-Baden: Nomos 2016).
- Kotzur, M., Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts, in Breitenmoser, S. et al. (Hrsg.), *Grenzüberschreitungen – Migration. Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts* (Berlin, De Gruyter 2017), 315–341.
- Kößler, M. und Saage-Maaf, M., Extraterritorialer Menschenrechtsschutz durch die Hintertür des Kommunalrechts?, in *Kritische Justiz* 47 (2014), 461–466.
- Krajewski, M., *Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten* (Erlangen: FAU University Press 2018).
- Krajewski, M., The State Duty to Protect against Human Rights Violations through Transnational Business Activities, in *Deakin Law Review* 23 (2018), 13–39.
- Krajewski, M., Regulierung transnationaler Wirtschaftsbeziehungen zum Schutz der Menschenrechte: Staatliche Schutzpflichten jenseits der Grenze?, in Krajewski, M. (Hrsg.), *Staatliche Schutzpflichten und unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte in globalen Lieferketten* (Erlangen: FAU University Press 2018), 97–139.

- Krajewski, M. et al., Menschenrechtliche Pflichten von multinationalen Unternehmen in den OECD-Leitsätzen: Taking Human Rights More Seriously?, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 76 (2016), 309–340.
- Krajewski, M., Human Rights and Austerity Programmes, in Cottier, T. (Hrsg.), *The Rule of Law in Monetary Affairs: World Trade Forum* (Cambridge: Cambridge University Press 2014), 490–518.
- Krajewski, M., Menschenrechte und Investitionsrecht, in *Zeitschrift für Menschenrechte. Menschenrechte als Maßstab internationaler Politik* 6 (2012), 120–134.
- Krajewski, M., Menschenrechtsschutz durch kommunale Friedhofssatzung – Höchstrichterliche Klarstellungen und politische Handlungsaufträge, Nürnberger Menschenrechtszentrum, 1–11, https://www.menschenrechte.org/wp-content/uploads/2014/03/Friedhofssatzung_Krajewski.pdf.
- Krennerich, M., Social Security – Just as much a Human Right in Developing Countries and Emerging Markets, in *Verfassung und Recht in Übersee* 47 (2014), 105–123.
- Kriebaum, U., Privatizing Human Rights. The Interface between International Investment Protection and Human Rights, in Rheinisch, A. und Kriebaum, U. (Hrsg.), *The Law of International Relations – Liber Amicorum Hanspeter Neuhold* (Den Haag: Eleven International Publishing 2007), 165–189.
- Krieger, H., Funktionen von Grund- und Menschenrechten, in Dörr, O. et al. (Hrsg.), *EMRK/GG Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz*, Band I (Tübingen: Mohr Siebeck 3. Aufl. 2022), 292–375.
- Kumm, M., The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: An Integrated Conception of Public Law, in *Indiana Journal of Global Legal Studies* 20 (2013), 605–628.
- Künnemann, R., Verletzung extraterritorialer Staatenpflichten: Fallbeispiele und Erfahrungen aus der Zivilgesellschaft, in *Zeitschrift für Menschenrechte: Menschenrechte als Maßstab internationaler Politik* 2 (2012), 48–62.
- Künnemann, R., Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, F. und Kamminga, M. T., *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerpen: Intersentia 2004), 201–232.
- Langford, M. et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013).
- Langford, M. et al., Introduction. An Emerging Field, in Langford, M. et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 3–31.
- Langford, M. et al., Extraterritorial Duties in International Law, in Langford, M. et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 51–113.
- Langford, M. und King, J. A., Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Past, Present and Future, in Langford, M. (Hrsg.), *Social Rights Jurisprudence* (Cambridge: Cambridge University Press 2008), 484–489.

- Liebenberg, S., *Socio-Economic Rights: Adjudication under a Transformative Constitution* (Claremont: Juta 2010).
- Lomasky, L. E. und Tesón, F. R., *Justice at a Distance: Extending Freedom Globally* (Cambridge: Cambridge University Press 2015).
- Lopez, C., Towards an International Convention on Business and Human Rights (Part I), in *OpinioJuris*, 23. Juli 2018, <http://opiniojuris.org/2018/07/23/towards-an-international-convention-on-business-and-human-rights-part-i/>.
- Mahlmann, M., *Elemente einer ethischen Grundrechtstheorie* (Baden-Baden: Nomos 2008).
- Mann, F. A., *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, Vol. III (The Hague: Collected Courses of the Hague Academy of International Law 1964).
- Margolies, D. S. et al. (Hrsg.), *The Extraterritoriality of Law. History, Theory, Politics* (Abingdon/New York: Routledge 2019).
- Margulies, P., The NSA in Global Perspective: Surveillance, Human Rights, and International Counterterrorism, in *Fordham Law Review* 82 (2014), 2137–2167.
- Martens, J. und Obenland, W., *Die 2030-Agenda: Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung* (Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum 2017).
- McBeth, A., Privatising Human Rights: What Happens to the State's Human Rights Duties When Services Are Privatised, in *Melbourne Journal of International Law* 5 (2004), 133–154.
- McCorquodale, R. und Simons, P., Responsibility Beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law, in *Modern Law Review* 70 (2007), 598–625.
- McCorquodale, R., Spreading Weeds Beyond Their Garden: Extraterritorial Responsibility of States for Violations of Human Rights by Corporate Nationals, in *ASIL Proceedings* 100 (2006), 95–102.
- Meng, W., *Extraterritoriale Jurisdiktion im öffentlichen Wirtschaftsrecht* (Heidelberg: Springer 1994).
- Milanovic, M., ECtHR Judgment in Big Brother Watch v. UK, in *EJIL: Talk!*, 17. September 2018, <https://www.ejiltalk.org/ecthr-judgment-in-big-brother-watch-v-uk/>.
- Milanovic, M., Jurisdiction and Responsibility. Trends in the Jurisprudence of the Strasbourg Court, in van Aaken, A. und Motoc, I. (Hrsg.), *The European Convention on Human Rights and General International Law* (Oxford: Oxford University Press 2018), 97–111.
- Milanovic, M., Human Rights and Foreign Surveillance: Privacy in the Digital Age, in *Harvard International Law Journal* 56 (2015), 81–146.
- Milanovic, M., The Spatial Dimension: Treaty and Territory, in Tams, C. et al. (Hrsg.), *Research Handbook on the Law of the Treaties* (Cheltenham/Northampton: Edward Elgar 2014), 186–221.
- Milanovic, M., Foreign Surveillance and Human Rights, Part 3: Models of Extraterritorial Application, in *EJIL: Talk!*, 27 November 2013, <https://www.ejiltalk.org/foreign-surveillance-and-human-rights-part-3-models-of-extraterritorial-application/>.

- Milanovic, M., Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg, in *European Journal of International Law* 23 (2012), 121–139.
- Milanovic, M., *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. Law, Principles, and Policy* (Cambridge: Cambridge University Press 2011).
- Milanovic, M., From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties, in *Human Rights Law Review* 8 (2008), 411–448.
- Miller, D., *National Responsibility and Global Justice* (Oxford: Oxford University Press 2012).
- Miller, R. A., Trail Smelter Arbitration, in Peters, A. und Wolfrum, R. (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2007).
- Mishra, R., *Globalization and the Welfare State* (London: Edward Elgar 1999).
- Moeckli, D., Equality and Non-Discrimination, in Moeckli, D. et al. (Hrsg.), *International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press 4. Aufl. 2022), 151–168.
- Møgster, D., Towards Universality: Activities Impacting the Enjoyment of the Right to Life and the Extraterritorial Application of the ICCPR, in *EJIL: Talk!*, 27. November 2018, <https://www.ejiltalk.org/towards-universality-activities-impacting-the-enjoyment-of-the-right-to-life-and-the-extraterritorial-application-of-the-iccpr/>.
- Moyn, S., *Not Enough: Human Rights in an Unequal World* (Cambridge/Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press 2018).
- Muchlinski, P. T., *Multinational Enterprises and the Law* (Oxford: Oxford University Press 3. Aufl. 2021).
- Müller, A., Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations. An Ethical Perspective, in Gibney, M. et al. (Hrsg.), *The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations* (London: Routledge 2021), 53–64.
- Müller, A., The Relationship between Economic, Social and Cultural Rights and International Humanitarian Law: An Analysis of Health-Related Issues in Non-International Armed Conflicts (Leiden: Martinus Nijhoff 2013).
- Narula, S., International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States, in Langford, M. et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 114–149.
- Narula, S., The Right to Food: Holding Global Actors Accountable under International Law, in *Columbia Journal of Transnational Law* 44 (2006), 691–800.
- Neuhäuser, C., *Unternehmen als moralische Akteure* (Frankfurt am Main: Suhrkamp 2011).
- Nolan, A. (Hrsg.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press 2014).
- Nolan, A. et al., Two Steps Forward, No Steps Back?, in Nolan, A. (Hrsg.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press 2014), 121–145.

- Nowak, M., Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, in Matscher, F. (Hrsg.), *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte. Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme* (Kehl am Rhein u. a.: N.P. Engel Verlag 1991), 387–391.
- Nowrot, K., Nun sag, wie hast du's mit den Global Players? Fragen an die Völkerrechtsgemeinschaft zur internationalen Rechtsstellung transnationaler Unternehmen, in *Die Friedens-Warte* 79 (2004), 119–150.
- Odendahl, G., Die sozialen Menschenrechte – ein historischer, systematischer und rechtsvergleichender Überblick, in *Juristische Arbeitsblätter* 28 (1996), 898–904.
- Orakhelashvili, A., Restrictive Interpretation of Human Rights Treaties in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights, in *European Journal of International Law* 14 (2003), 529–568.
- Oxman, B. H., Jurisdiction of States, in Peters, A. und Wolfrum, R. (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2007).
- Paasch, A. et al., Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung. Fallstudien zu Ghana, Honduras und Indonesien (Stuttgart: Brot für die Welt, FIAN und Globales Ökumenisches Aktionsbündnis 2007).
- Peters, A. und Altwicker, T., Die Verfahren beim EGMR, in Leible, S. und Terhechte, J. P. (Hrsg.), *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, Enzyklopädie Europarecht, Band 3* (Baden-Baden: Nomos 2. Aufl. 2021), 433–462.
- Peters, A., Menschenrechtsfunktionen jenseits des Staates, in Grimm, D. et al. (Hrsg.), *Grundrechtsfunktionen jenseits des Staates* (Tübingen: Mohr Siebeck 2021), 73–117.
- Peters, A. et al., Business and Human Rights: Making the Legally Binding Instrument Work in Public, Private and Criminal Law, in *MPIL Research Paper Series* No. 2020–06 (2020), 1–37.
- Peters, A. und Askin, E., Internationaler Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20 (2020), 4–10.
- Peters, A. und Petrig, A. *Völkerrecht: Allgemeiner Teil* (Zürich u. a.: Schulthess Verlag/ C.F. Müller 5. Aufl. 2020).
- Peters, A., Global Constitutionalism – The Social Dimension, in Suami, T. et al. (Hrsg.), *Global Constitutionalism from European and East Asian Perspectives* (Cambridge: Cambridge University Press 2018), 277–350.
- Peters, A., Corruption as a Violation of Human Rights, in *European Journal of International Law* 29 (2018), 1251–1287.
- Peters, A., Global Constitutionalism: The Social Dimension, in *MPIL Research Paper Series* No. 2017–25 (2017), 1–45.
- Peters, A., Korruption und Menschenrechte, in *JuristenZeitung* 71 (2016), 217–268.
- Peters, A., *Beyond Human Rights. The Legal Status of the Individual under International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2016).
- Peters, A., *Jenseits der Menschenrechte. Die Rechtsstellung des Individuums im Völkerrecht* (Tübingen: Mohr Siebeck 2014).
- Peters, A., Towards Transparency as a Global Norm, in Bianchi, A. und Peters, A. (Hrsg.), *Transparency in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 534–607.

- Peters, A., Surveillance without Borders, The Unlawfulness of the NSA-Panopticon, Part I and II, in *EJIL: Talk!*, 1./4. November 2013, <https://www.ejiltalk.org/surveillance-without-borders-the-unlawfulness-of-the-nsa-panopticon-part-i/>.
- Peters, A., Die Anwendbarkeit der EMRK in Zeiten komplexer Hoheitsgewalt und das Prinzip der Grundrechtstoleranz, in *Archiv des Völkerrechts* 48 (2010), 1–57.
- Peters, A., Die Zukunft der Völkerrechtswissenschaft: Wider den epistemischen Nationalismus, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 67 (2007), 721–776.
- Pogge, T., *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms* (Cambridge: Polity Press 2. Aufl. 2008).
- Posner, E., *The Twilight of Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press 2014).
- Raible, L., Title to Territory and Jurisdiction in International Human Rights Law: Three Models for a Fraught Relationship, in *Leiden Journal of International Law* 31 (2018), 315–334.
- Ramasastri, A., Corporate Social Responsibility v. Business and Human Rights: Bridging the Gap between Responsibility and Accountability, in *Journal of Human Rights* 14 (2015), 237–259.
- Rana, R., Could Domestic Courts Enforce International Human Rights Norms? An Empirical Study of the Enforcement of Human Rights Norms by the Indian Supreme Court since 1997, in *Indian Journal of International Law* 49 (2009), 533–575.
- Ratner, S. R., *The Thin Justice of International Law. A Moral Reckoning of the Law of Nations* (Oxford: Oxford University Press 2015).
- Ratner, S. R., Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility, in *Yale Law Journal* 111 (2001), 443–545.
- Rawls, J., *The Law of Peoples* (Cambridge/London: Harvard University Press 1999).
- Ress, G., Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts (Aussprache und Schlussworte), in Breitenmoser, S. et al. (Hrsg.), *Grenzüberschreitungen – Migration. Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts* (Berlin, De Gruyter 2017), 315–341.
- Ress, G., Die Wirkungen der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im innerstaatlichen Recht und vor innerstaatlichen Gerichten, in Maier, I. (Hrsg.), *Europäischer Menschenrechtsschutz – Schranken und Wirkungen, Verhandlungen des 5. Internationalen Kolloquiums über die Europäische Menschenrechtskonvention* (Heidelberg: C.F. Müller 1982), 227–287.
- Rhinow, R. et al., *Schweizerisches Verfassungsrecht* (Basel: Helbing Lichtenhahn 3. Aufl. 2016).
- Richter, C.-M., Time to Counter “Vaccine Nationalism”? International Obligations of States in the Context of the COVID-19 Pandemic, in *Völkerrechtsblog*, 26. März 2021, <https://voelkerrechtsblog.org/de/time-to-counter-vaccine-nationalism/>.
- Riedel, E., The Right to Health under the ICESCR – Existing Scope, New Challenges, and How to Deal With it, in von Arnould, A. (Hrsg.), *The Cambridge Handbook of New Human Rights. Recognition, Novelty, Rhetoric* (Cambridge: Cambridge University Press 2019), 107–123.

- Riedel, E., Reflections on the UN Human Rights Covenants at Fifty, in *Archiv des Völkerrechts* 54 (2016), 132–152.
- Riedel, E., Core Obligations in Social Rights and Human Dignity, in Geis, M.-E., *Festschrift für Friedhelm Hufen* (München: Beck Verlag 2015), 79–91.
- Riedel, E., Economic, Social and Cultural Rights in Armed Conflict, in Clapham, A. und Gaeta, P. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict* (Oxford: Oxford University Press 2014), 441–468.
- Riedel, E. et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel, E. et al. (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law. Contemporary Issues and Challenges* (Oxford: Oxford University Press 2014), 3–48.
- Riedel, E., Global Human Rights Protection at the Crossroads: Strengthening or Reforming the System, in Breuer, M. et al. (Hrsg.), *Der Staat im Recht, Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag* (Berlin: Duncker & Humblot 2013), 1289–1306.
- Riedel, E., Zur rechtlichen Zulässigkeit der gesetzlichen Einführung selektiver Studiengebühren in Baden-Württemberg. Gutachten erstattet dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst des Landes Baden-Württemberg, Dezember 2013, https://mwk.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mwk/intern/dateien/pdf/Studium_und_Lehre/14_11_20_Gutachten_Prof_Riedel_Nicht-EU-Auslaender.pdf.
- Riedel, E., New Bearings in Social Rights? The Communications Procedure under the ICESCR, in Fastenrath, U. et al. (Hrsg.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma* (Oxford: Oxford University Press 2011), 574–589.
- Riedel, E., International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Peters, A. und Wolfrum, R. (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2011).
- Riedel, E., Zur Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Völkerrecht, in Giegerich, T. und Zimmermann, A. (Hrsg.), *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter* (Berlin: Duncker und Humblot 2008), 71–93.
- Riedel, E. und Söllner, S., Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpakts, in *Juristen-Zeitung* 61 (2006), 270–277.
- Riedel, E., Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführung* (Baden-Baden: Nomos 2005), 160–171.
- Riedel, E., Universeller Menschenrechtsschutz – Vom Anspruch zur Durchsetzung, in Baum, G. et al. (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen* (Baden-Baden: Nomos 1998), 25–55.
- Riedel, E., Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 4. Aufl. 2005), 11–40.
- Riedel, E., International Law Shaping Constitutional Law. Realization of Economic, Social and Cultural Rights, in Riedel, E. (Hrsg.), *Constitutionalism – Old Concepts, New Worlds* (Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2005), 105–121.

- Riedel, E., Change of Paradigm in International Environmental Law, in *Law and State* 57 (1998), 22–48.
- Riedel, E., Menschenrechte der Dritten Dimension, in *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 16 (1989), 9–21.
- Riedel, E., *Theorie der Menschenrechtsstandards* (Berlin: Duncker & Humblot 1986).
- Risse, M., *On Global Justice* (Princeton/Oxford: Princeton University Press 2012).
- Ryngaert, C., *Jurisdiction in International Law* (Oxford: Oxford University Press 2. Aufl. 2015).
- Ryngaert, C., Jurisdiction: Towards a Reasonableness Test, in Langford, M. et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 192–211.
- Saage-Maaß, M. und Golombek, W., Eine Besprechung des Urteils *In re South African Apartheid Litigation, 02-md-1499*, des U.S. District Court, Southern District of New York (Manhattan) vom 8. April 2009, https://www.ecchr.eu/fileadmin/Fachartikel/Saage-Maass_Business_as_usual_2009-11.pdf.
- Sachs, J. D., From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals, in *The Lancet* 379 (2012), 2206–2211.
- Sajó, A., Socioeconomic Rights and the International Economic Order, in *New York University Journal of International Law and Politics* 35 (2002), 221–261.
- Salomon, M. E., Making Sense of the Duty Among Multiple States to Fulfil Socio-Economic Rights in the World, in Nollkaemper, A. und Jacobs, D. (Hrsg.), *Distribution of Responsibilities in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2014), 366–385.
- Salomon, M. E., Is There a Legal Duty to Address World Poverty?, in *RSCAS Policy Papers* 2012/03, 1–7.
- Salomon, M. E., Why Should It Matter That Others Have More? Poverty, Inequality, and the Potential of International Human Rights Law, in *Review of International Studies* 37 (2011), 2137–2155.
- Salomon, M. E., *Global Responsibility for Human Rights: World Poverty and the Development of International Law* (Oxford: Oxford University Press 2007).
- Scanlon, J. et al., Water as a Human Right?, in *IUCN Environmental Policy and Law Paper* No. 51 (2004), 1–53, <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-051.pdf>.
- Schabas, W. A., *Nowak's CCPR Commentary* (Kehl am Rhein: Engel Verlag 3. Aufl. 2019).
- Schabas, W. A., Study of the Right to Enjoy the Benefits of Scientific and Technological Progress and Its Applications, in Donders, Y. und Volodin, V. (Hrsg.), *Human Rights in Education, Science, and Culture: Legal Developments and Challenges* (Cornwall: Ashgate und UNESCO Publishing 2007), 273–308.
- Scheinin, M., Just Another Word? Jurisdiction in the Roadmaps of State Responsibility and Human Rights, in Langford, M. et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 212–230.

- Schmalenbach, K., Völker- und unionsrechtliche Anstöße zur Entterritorialisierung des Rechts, in Breitenmoser, S. et al. (Hrsg.), *Grenzüberschreitungen – Migration. Entterritorialisierung des Öffentlichen Rechts* (Berlin, De Gruyter 2017), 245–272.
- Schönsteiner, J., Corporations and Social Rights, in Binder, C. (Hrsg.), *Research Handbook on International Law and Social Rights* (Cheltenham: Edward Elgar 2020), 340–354.
- Seitz, C. und Breitenmoser, S., Ökonomische Ansätze im europäischen Beihilferecht, in Epiney, A. und Fasnacht, T. (Hrsg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2010/2011* (Bern: Stämpfli Verlag 2011), 445–460.
- Seitz, C. und Breitenmoser, S., Das Subventionsrecht der Schweiz im Lichte des Beihilferechts der EU und des Subventionsrechts der WTO, in Epiney, A. und Gamenthaler, N. (Hrsg.), *Schweizerisches Jahrbuch für Europarecht 2009/2010* (Bern: Stämpfli Verlag 2010), 139–165.
- Sepúlveda, M., The Obligations of ‘International Assistance and Cooperation’ under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A possible Entry Point to a Human Rights based Approach to Millennium Development Goal 8, in *The International Journal of Human Rights* 13 (2009), 86–109.
- Sepúlveda, M., Obligations of ‘International Assistance and Cooperation’ in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *Netherlands Quarterly of Human Rights* 24 (2006), 271–303.
- Sepúlveda, M., The Nature of Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Antwerpen u. a.: Intersentia 2003).
- Shany, Y., Taking Universality Seriously: A Functional Approach to Extraterritoriality in International Human Rights Law, in *The Law & Ethics of Human Rights* 7 (2013), 47–71.
- Shue, H., *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy* (New Jersey: Princeton University Press 2. Aufl. 1996).
- Simma, B., The Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Matscher, F. (Hrsg.), *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte. Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme* (Kehl am Rhein u. a.: N.P. Engel Verlag 1991), 75–94.
- Simmons, B. A., Should States Ratify the Protocol? Process and Consequences of the Optional Protocol of the ICESCR, in *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter* 27 (2009), 64–81.
- Sivakumaran, S., Arbitrary Withholding of Consent to Humanitarian Assistance in Situations of Disaster, in *International Comparative Law Quarterly* 64 (2015), 501–531.
- Skogly, S. I., Extraterritorial Obligations and the Obligation to Protect, in *Netherlands Yearbook of International Law* 47 (2016), 217–244.
- Skogly, S. I., *Beyond National Borders: States’ Human Rights Obligations in International Cooperation* (Antwerpen/Oxford: Intersentia 2006).
- Skogly, S. I., The Obligation of International Assistance and Cooperation in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Bergsmo, M. (Hrsg.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden: Essays in Honour of Asbjorn Eide* (Leiden: Brill 2004), 403–419.

- Skogly, S. I. und Gibney, M., Transnational Human Rights Obligations, in *Human Rights Quarterly* 24 (2002), 781–798.
- Skogly, S. I., *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund* (London: Routledge-Cavendish 2001).
- Ssenyonjo, M., *Economic, Social, and Cultural Rights in International Law* (London: Hart Publishing 2. Aufl. 2016).
- Ssenyonjo, M., *Economic, Social and Cultural Rights* (London: Routledge 2011).
- Stahl, S., *Schutzpflichten im Völkerrecht – Ansatz einer Dogmatik* (Heidelberg: Springer 2012).
- Starski, P., Zurechnungsfragen bei multinationalen militärischen Einsätzen, in *MPIL Research Paper Series* No. 2017-18, 1–31.
- Stoll, T., Article 56, in Simma, B. et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary* (Oxford: Oxford University Press 3. Aufl. 2012), 1603–1610.
- Störring, L. P., *Das Untermaßverbot in der Diskussion. Untersuchung einer umstrittenen Rechtsfigur* (Berlin: Duncker & Humblot 2009).
- Streuer, W., *Die positiven Verpflichtungen des Staates. Eine Untersuchung der positiven Verpflichtungen des Staates aus den Grund- und Menschenrechten des Grundgesetzes und der Europäischen Menschenrechtskonvention* (Baden-Baden: Nomos 2003).
- Stuart, E., Truth or Consequences. Why the EU and the USA Must Reform Their Subsidies or Pay the Price, in *Oxfam Briefing Paper* 81, November 2005.
- Stürner, M., Die Rolle des Kollisionsrechts bei der Durchsetzung von Menschenrechten, in Lugani, K. et al. (Hrsg.), *Zwischenbilanz – Festschrift für Dagmar Coester-Waltjen zum 70. Geburtstag* (Bielefeld: Verlag Ernst und Werner Gieseking 2015), 843–854.
- Suranovic, S., *A Moderate Compromise. Economic Policy Choice in an Era of Globalization* (New York: Palgrave MacMillan 2010).
- Thielborger, P. und Manandhar, T., Bending the Knee or Extending the Hand to Industrial Nations? A Comment on the New Draft Treaty on Business and Human Rights, in *EJIL: Talk!*, 23. August 2019, <https://www.ejiltalk.org/bending-the-knee-or-extending-the-hand-to-industrial-nations-a-comment-on-the-new-draft-treaty-on-business-and-human-rights/>.
- Toebes, B., *The Right to Health as a Human Right in International Law* (Antwerpen: Intersentia/Hart 1999).
- Tourme-Jouannet, E., *What is a Fair International Society?* (Oxford: Hart Publishing 2013).
- Trilsch, M. A., *Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht* (Heidelberg: Springer 2012).
- UN High Commissioner for Human Rights, *Economic, Social, and Cultural Rights, Handbook for National Human Rights Institutions* (New York/Genf: United Nations 2005).
- Van Genugten, W., *The World Bank Group, the IMF and Human Rights* (Cambridge: Intersentia 2015).
- Vandenhoele, W. (Hrsg.), *Challenging Territoriality in Human Rights Law. Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearer Regime* (London: Routledge 2015).

- Vandenhole, W. und Benedek, W., Extraterritorial Human Rights Obligations and the North-South Divide, in Langford, M. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 332–364.
- Vandenhole, W., Extraterritorial Human Rights Obligations: Taking Stock, Looking Forward, in *Journal Européen des Droits de l'Homme* 5 (2013), 804–835.
- Vandenhole, W., Emerging Normative Frameworks on Transnational Human Rights Obligations, in *EUI Working Paper RSCAS 2012/17*, Mai 2012.
- Vandenhole, W., Economic, Social and Cultural Rights in the CRC: Is There a Legal Obligation to Cooperate Internationally for Development?, in *International Journal of Children's Rights* 17 (2009), 23–63.
- Vandenhole, W., Third State Obligations Under the ICESCR: a Case Study of EU Sugar Policy, in *Nordic Journal of International Law* 76 (2007), 73–100.
- Vandenhole, W., EU and Development: Extraterritorial Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Salomon, M. E. (Hrsg.), *Castig the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers* (Antwerpen: Intersentia 2007), 85–106.
- Voland, T., Unternehmen und Menschenrechte – vom Soft Law zur Rechtspflicht, in *Betriebs-Berater* 3 (2015), 67–75.
- Von Arnould, A., Freiheit und Regulierung in der Cyberwelt. Transnationaler Schutz der Privatsphäre aus Sicht des Völkerrechts, in Dethloff, N. et al. (Hrsg.), *Freiheit und Regulierung in der Cyberwelt. Rechtsidentifikation zwischen Quelle und Gericht* (Heidelberg: C.F. Müller 2016), 1–34.
- Von Bernstorff, J., Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility. Wie weit geht die menschenrechtliche Verantwortung des Staates für das Verhalten eigener Unternehmen im Ausland?, in *Archiv des Völkerrechts* 49 (2011), 34–63.
- Voßkuhle, A. und Kaiser, A.-B., Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Grundrechtseingriff, in *Juristische Schulung* 49 (2009), 313–315.
- Wagner, L. J., Menschenrechte in der Entwicklungspolitik. Extraterritoriale Pflichten, der Menschenrechtsansatz und seine Umsetzung (Wiesbaden: Springer VS 2017).
- Weissbrodt, D. und Kruger, M., Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with regard to Human Rights, in *American Journal of International Law* 97 (2003), 901–922.
- Weller, M., Haftung deutscher Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen im Ausland, in *Archiv für die civilistische Praxis* 216 (2016), 387–420.
- Wenzel, N., Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects, in Peters, A. und Wolfrum, R. (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2008).

- Wilde, R., Expert Opinion on the Applicability of Human Rights Law to the Palastinian Territories with a Specific Focus on the respective Responsibilities of Israel, as the Extraterritorial State, and Palestine, as the Territorial State, provided for the Diakonia International Humanitarian Law Resource Center in Jerusalem, 9. Februar 2018, 1–40, <https://apidiakoniase.cdn.triggerfish.cloud/uploads/sites/2/2021/07/expert-opinion-applicability-of-human-rights-law-to-the-palestinian-territories-with-a-specific-focus-on.pdf>.
- Wilde, R., Dilemmas in Promoting Global Economic Justice through Human Rights Law, in Bhuta, N. (Hrsg.), *The Frontiers of Human Rights. Extraterritoriality and its Challenges* (Oxford: Oxford University Press 2016), 127–175.
- Wilde, R., Triggering State Obligations Extraterritorially: The Spatial Test in Certain Human Rights Treaties, in *Israel Law Review* 49 (2007), 503–526.
- Young, I. M., *Responsibility for Justice* (Oxford: Oxford University Press 2011).
- Young, K. G., *The Future of Economic and Social Rights* (Cambridge: Cambridge University Press 2019).
- Young, K. G., *Constituting Economic and Social Rights* (Oxford: Oxford University Press 2012).
- Young, K. G., The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content, in *Yale Journal of International Law* 33 (2008), 113–175.
- Zerk, J. A., *Multinationals and Corporate Social Responsibility* (Cambridge: Cambridge University Press 2006).

Entscheidungsverzeichnis

Internationale Gerichte und Ausschüsse

Compliance-Komitee der Aarhus-Konvention

Compliance Committee, Findings and Recommendations with regard to Compliance by Ukraine with the Obligations under the Aarhus Convention in the Case of Bystre Deep-Water Navigation Canal Construction, 14. März 2005 (UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3).

EGMR

EGMR, *Case of Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom*, Urteil vom 13. September 2019, Beschwerde-Nr. 58170/13, 62322/14 und 24960/15.

EGMR, *Case of Di Trizio v. Switzerland*, Urteil vom 2. Februar 2016, Beschwerde-Nr. 7186/09.

EGMR, *Case of Chiragov and Others v. Armenia*, Urteil (GK) vom 16. Juni 2015, Beschwerde-Nr. 13216/05.

EGMR, *Case of Hassan v. the United Kingdom*, Urteil (GK) vom 16. September 2014, Beschwerde-Nr. 29750/09.

EGMR, *Case of Catan and Others v. Moldova and Russia*, Urteil (GK) vom 19. Oktober 2012, Beschwerde-Nr. 43370/04, 8252/05 und 18454/06.

EGMR, *Case of Nada v. Switzerland*, Urteil (GK) vom 12. September 2012, Beschwerde-Nr. 10593/08.

EGMR, *Case of Mouvement Raëlien Suisse v. Switzerland*, Urteil vom 13. Juli 2012, Beschwerde-Nr. 16354/06.

EGMR, *Case of Konstantin Markin v. Russia*, Urteil (GK) vom 22. März 2012, Beschwerde-Nr. 30078/06.

EGMR, *Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Urteil (GK) vom 23. Februar 2012, Beschwerde-Nr. 27765/09.

EGMR, *Case of Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, Urteil (GK) vom 7. Juli 2011, Beschwerde-Nr. 55721/07.

EGMR, *Case of Andreou v. Turkey*, Urteil vom 27. Januar 2010, Beschwerde-Nr. 45653/99.

EGMR, *Case of Liberty and Others v. the United Kingdom*, Urteil vom 1. Oktober 2008, Beschwerde-Nr. 58243/00.

EGMR, *Case of Mohammed Ben El Mahi and Others v. Denmark*, Zulässigkeitsentscheidung vom 11. Dezember 2006, Beschwerde-Nr. 5853/06.

EGMR, *Case of Stec and Others v. the United Kingdom*, Urteil (GK) vom 12. April 2006, Beschwerde-Nr. 65731/01 und 65900/01.

- EGMR, *Case of Fadeyeva v Russia*, Urteil vom 9. Juni 2005, Beschwerde-Nr. 55723/00.
- EGMR, *Case of Öcalan v. Turkey*, Urteil (GK) vom 12. Mai 2005, Beschwerde-Nr. 46221/99.
- EGMR, *Case of Öneriyildiz v. Turkey*, Urteil vom 30. November 2004, Beschwerde-Nr. 48939/99.
- EGMR, *Case of Hatton and Others v. the United Kingdom*, Urteil (GK) vom 7. August 2003, Beschwerde-Nr. 36022/97.
- EGMR, *Case of Banković and Others v. Belgium and Others*, Zulässigkeitsentscheidung vom 12. Dezember 2001, Beschwerde-Nr. 52207/99.
- EGMR, *Case of Loizidou v. Turkey*, Urteil vom 23. März 1995, Beschwerde-Nr. 15318/89.
- EGMR, *Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*, Urteil vom 2. März 1987, Beschwerde-Nr. 9267/81.

EuGH

- EuGH, *Gérard Fenoll v. Centre d'aide par le travail «La Jouvene», Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avign*, Rs. C-316/13, Urteil vom 26. März 2015.
- EuGH, *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, Urteil vom 3. September 2008.
- EuGH, „Luftverschmutzung“, Rs. C-361/88, Urteil vom 30. Mai 1991.

ESCR

- ESCR, *Federation of Employed Pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece*, Complaint No. 76/2012, Urteil (Merits) vom 7. Dezember 2012.

IAGMR

- IAGMR, *Case of Muelle Flores vs. Peru*, Urteil (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs) vom 6. März 2019.
- IAGMR, *Case of Poblete Vilches et al. vs. Chile*, Urteil (Merits, Reparations and Costs) vom 8. März 2018.
- IAGMR, *Gutachten OC 23/17* vom 15. November 2017.
- IAGMR, *Case of Lagos del Campo vs. Peru*, Urteil (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs) vom 31. August 2017.
- IAGMR, *Franklin Guillermo Aisalla Molina (Ecuador) v. Colombia*, Report 112/10 vom 21. Oktober 2010.
- IAGMR, *Case of the Sawhoyamaxa Indigenous Community v. Paraguay*, Urteil (Merits, Reparations and Costs) vom 29. März 2006.
- IAGMR, *Case of Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Urteil (Merits) vom 29. Juli 1988.

ICTY

ICTY, *Prosecutor v. Tadić*, Trial Chamber, Urteil vom 7. Mai 1997 (IT-94-1-T).

IGH

IGH, *Dispute Regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)*, Urteil vom 13. Juli 2009, I.C.J Reports 2009, 213.

IGH, *Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Urteil vom 26. Februar 2007, I.C.J Reports 2007, 43.

IGH *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion vom 9. Juli 2004, I.C.J Reports 2004, 136.

IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Urteil vom 27. Juni 1986, I.C.J Reports 1986, 14.

IGH, *Corfu Channel Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, Urteil vom 9. April 1949, I.C.J Reports 1949, 4.

Internationale Schiedsgerichte

ICSID, *Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaio, Bilbao Biskaio Ur Partzuergoa v. The Argentine Republic*, Schiedsurteil vom 8. Dezember 2016 (ICSID Case No. ARB/07/26).

PCA, *Eritrea-Ethiopia Claims Commission (EECC), Final Award: Ethiopia's Damages Claims*, Schiedsurteil vom 17. August 2009, RIAA vol. XXVI, 631–770.

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

CAS, *AEK Athens and SK Slavia Prague v. Union of European Football Associations (UEFA)*, Urteil vom 20. August 1999 (CAS 98/200).

Trail Smelter Case (United States of America and Canada), Schiedsurteil vom 16. April 1938 und 11. März 1941, 3 UNRIAA (1941), 1905–1982.

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

StIGH

StIGH, *The Case of the S.S. "Lotus" (France v. Turkey)*, Urteil vom 27. September 1927, P.C.I.J. Series A no. 10, 18.

UN-Menschenrechtsausschuss

UN-Menschenrechtsausschuss, *Mohammad Munaf v. Romania*, Mitteilung vom 30. Juli 2009, Nr. 1539/2006 (UN Doc. CCPR/C/96/D/1539/2006).

UN-Menschenrechtsausschuss, *Delia Salides de Lopez v. Uruguay*, Mitteilung vom 29. Juli 1981, Nr. 52/1979 (UN Doc. CCPR/C/13/D/52/1979).

Innerstaatliche Gerichte

Deutschland

Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW), 4. Senat, Urteil vom 19. März 2019, 4 A 1361/15.

Landgericht Dortmund, Urteil vom 10. Januar 2019, 7 O 95/15.

BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 6. Dezember 2016, „Atomausstieg“, 1 BvR 2821/11.

BVerwG, Urteil vom 16. Oktober 2013 – 8 CN 1/12.

BVerfGE, 88, 203, 28. Mai 1993 – 2 BvF 2/90 „Schwangerschaftsabbruch II“.

BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 2. Mai 1967, „Sozialversicherungsträger“, 1 BvR 578/63.

BVerfGE 15, 256 (262), 16. Januar 1963 = NJW 1963, 899.

Großbritannien

England and Wales High Court (Queen’s Bench Division) Decisions, *AAA and Anor v. Unilever PLC and Anor*, Urteil vom 27. Februar 2017, [2017] EWHC 371 (QB).

Court of Appeal, *Lungowe and others v. Vedanta Resources Plc and Konkola Cooper Mines Plc*, 13. September 2017, [2017] EWCA Civ 1528.

Opinion of the Lords of Appeal for Judgement in the Cause *Al-Skeini and Others v. Secretary of State for Defence, Lord Alan Rodger*, 13. Juni 2007, [2007] UKHL 26.

Indien

Supreme Court of India, *Ahmedabad Municipal Corporation v Nawab Khan Bulab Khan*, Urteil vom 11. Oktober 1996, (1997) 11 SCC 121.

Supreme Court of India, *Shri P. G. Gupta vs State Of Gujrat & Ors*, Urteil vom 14. Dezember 1994, 1995 SCC, Supl. (2) 182 JT 1995 (2) 373.

Niederlande

District Court of the Hague, *Akpan v Royal Dutch Shell PLC*, 30. Januar 2013 (Case No. C/09/337050/HA ZA 09–1580).

Südafrika

South African Constitutional Court, *Mazibuko and Others v. City of Johannesburg and Others*, Urteil vom 8. Oktober 2009 (CCT 39/09) [2009] ZACC 28; 2010 (3) BCLR 239 (CC); 2010 (4) SA 1 (CC).

South African Constitutional Court, *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, Urteil vom 4. Oktober 2000 (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169.

USA

US Court of Appeals of the State of New York, *Campaign for Fiscal Equity v State of New York*, 26. Juni 2003 (100 NY2d 893, 906–908 [2003] [CFE II]).

Dokumentenverzeichnis

Europarat

Recommendation CM/Rec. (2016) 3 of the Committee of Ministers to Member States on Human Rights and Business, adopted by the Committee of Ministers on 2 March 2016 at the 1249th Meeting of the Ministers' Deputies, Appendix I.I.a.

Wirtschafts- und Sozialrat der UN

Commission on Human Rights, Report Submitted by the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, in Accordance with Commission on Human Rights Resolution 2002/25, 10. Januar 2010 (UN Doc. E/CN.4/2003/54).

Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47).

Commission on Human Rights, Preliminary Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Ms. Katarina Tomasevski, submitted in accordance with Commission on Human Rights Resolution 1998/33 vom 13. Januar 1999 (UN Doc. E/CN.4/1999/49).

Commission on Human Rights, Final Report on the Right to Adequate Food as a Human Right submitted by Mr. Asbjorn Eide, Special Rapporteur, 7. Juli 1987 (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23).

Völkerrechtskommission

Commentary to the ILC Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the International Law Commission on the Work of its Fifty-Third Session (UN Doc. A/56/10), 2001, II (2) ILC Yearbook.

Report of the Commission to the General Assembly on the Work of Its Twenty-Ninth Session, 9. Mai–27. Juli 1977, Commentary to the Draft Articles on State Responsibility, Breach of an International Obligation requiring the Achievement of a Special Result adopted on First Reading, ILC YB 1977, part II.

UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

Concluding Observations on the Combined Fourth and Fifth Periodic Reports of Switzerland, 25. November 2016 (UN Doc. CEDAW/C/CHE/CO/4–5).

UN-Kinderrechtsausschuss

Concluding Observations on the Combined Third and Fourth Periodic Reports of Morocco, 14. Oktober 2014 (UN Doc. CRC/C/MAR/CO/3–4).

General Comment No. 16 (2013) on State Obligations regarding the Impact of the Business Sector on Children's Rights, 17. April 2013 (UN Doc. CRC/C/GC/16).

UN-Generalversammlung

Report of the Special Rapporteur on the Implications for Human Rights of the Environmentally Sound Management and Disposal of Hazardous Substances and Wastes, 5. August 2020 (UN Doc. A/75/290).

Resolution 70/1 on Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 25. September 2015 (UN Doc. A/RES/70/1).

Preliminary Report of the UN Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the Right to Food, Mr. Jean Ziegler, 23. Juli 2001 (UN Doc. A/56/210).

Resolution 55/2 United Nations Millennium Declaration, 18. September 2000 (UN Doc. A/RES/55/2).

UN-Menschenrechtsausschuss

General Comment No. 36 (2018) on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, Right to Life, 3. September 2019 (UN Doc. CCPR/C/GC/36).

Concluding Observations of the Human Rights Committee, Israel, 18 August 1998 (UN Doc. CCPR/C/79/Add.93).

UN-Menschenrechtsrat

Improving Accountability and Access to Remedy for Victims of Business-related Human Rights Abuse, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Annex: Guidance to Improve Corporate Accountability and Access to Judicial Remedy for Business-related Human Rights Abuse, 10. Mai 2016 (UN Doc. A/HRC/32/19).

Report of the Special Rapporteur on the Right to Education, Kishore Singh, Protecting the Right to Education against Commercialization, 10. Juni 2015 (UN Doc. A/HRC/29/30).

Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements, Addendum to the Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier De Schutter, 19. Dezember 2011 (UN Doc. A/HRC/19/59/Add.5).

Analytical Study on the Relationship between Human Rights and the Environment, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights vom 16. Dezember 2011 (UN Doc. A/HRC/19/34).

Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises (John Ruggie), with Guiding Principles in the Annex, 21. März 2011 (UN Doc. A/HRC//17/31), adopted by the UN Human Rights Council, 6. Juli 2011 (UN Doc. A/HRC/RES/17/4).

Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier De Schutter, Large-scale Land Acquisitions and Leases: A Set of Minimum Principles and Measures to address the Human Rights Challenge, 28. Dezember 2009 (UN Doc. A/HRC/13/33/Add.2).

- Background Document to the Report presented to the Human Rights Council Session of March 2009, following the Mission of the Special Rapporteur to the World Trade Organization, 1. Mai 2009 (A/HRC/10/005/Add.2).
- Business and Human Rights: Towards Operationalizing the “Protect, Respect and Remedy” Framework, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, 22. April 2009 (UN Doc. A/HRC/11/13).
- Clarifying the Concepts of “Sphere of Influence” and “Complicity”. Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, John Ruggie, 15. Mai 2008 (UN Doc. A/HRC/8/16).

UN-Sicherheitsrat

Resolution 2177 vom 18. Dezember 2014 (UN Doc. S/2014/669).

UN-Sozialausschuss

Allgemeine Bemerkungen

- General Comment No. 3: The Nature of States Parties’ Obligations (Article 2 (1) of the Covenant), adopted at the Fifth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 14. Dezember 1990 (UN Doc. E/1991/23).
- General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Article 11 (1) of the Covenant), adopted at the Sixth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 13. Dezember 1991 (UN Doc. E/1992/23).
- General Comment No. 8, The Relationship between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights, 12. Dezember 1997 (UN Doc. E/C.12/1997/8).
- General Comment No. 9, The Domestic Application of the Covenant, 3. Dezember 1998 (UN Doc. E/C.12/1998/24).
- General Comment No. 11, Plans of Action for Primary Education (Article 14 of the Covenant) 10. Mai 1999 (UN Doc. E/C.12/1999/4).
- General Comment No. 12, The Right to Adequate Food (Article 11 of the Covenant), 12. Mai 1999 (UN Doc. E/C.12/1999/5).
- General Comment No. 13, The Right to Education (Article 13 of the Covenant), 8. Dezember 1999 (UN Doc. E/C.12/1999/10).
- General Comment No. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12 of the Covenant), 11. August 2000 (UN Doc. E/C.12/2000/4).
- General Comment No. 15, The Right to Water (Article 11 and 12 of the Covenant), 20. Januar 2003 (UN Doc. E/C.12/2002/11).
- General Comment No. 17, The Right of Everyone to benefit from the Protection of the Moral and Material Interests resulting from any Scientific, Literary or Artistic Production of which he or she is the Author (Article 15 (1) © of the Covenant), 12. Januar 2006 (UN Doc. E/C.12/GC/17).

- General Comment No. 18, The Right to Work (Article 6 of the Covenant), 24. November 2005 (UN Doc. E/C.12/GC/18).
- General Comment No. 19, The Right to Social Security (Article 9 of the Covenant), 4. Februar 2008 (UN Doc. E/C.12/GC/19).
- General Comment No. 20, Non-discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (Article 2 (2) of the Covenant), 2. Juli 2009 (UN Doc. E/C.12/GC/20).
- General Comment No. 21, Right of Everyone to Take Part in Cultural Life (Article 15 (1) (a) of the Covenant), 21. Dezember 2009 (UN Doc. E/C.12/GC/2).
- General Comment No. 23, the Right to Just and Favourable Conditions of Work (Article 7 of the Covenant), 27. April 2016 (UN Doc. E/C.12/GC/23).
- General Comment No. 24 on State Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of Business Activities, 10. August 2017 (UN Doc. E/C.12/GC/24).

Abschließende Bemerkungen

- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, China, including Hong Kong, China, and Macao, China, 22. März 2023 (UN Doc. E/C.12/CHN/CO/3).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Luxembourg, 15. November 2022 (UN Doc. E/C.12/LUX/CO/4).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Kazakhstan, 29. März 2019 (UN Doc. E/C.12/KAZ/CO/2).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Germany, 27. November 2018 (UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Argentina, 1. November 2018 (UN Doc. E/C.12/ARG/CO/4).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Russian Federation, 16. Oktober 2017 (UN Doc. E/C.12/RUS/CO/6).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 14. Juli 2016 (UN Doc. E/C.12/GBR/CO/6).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Morocco, 22. Oktober 2015 (UN Doc. E/C.12/MAR/CO/4).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Belgium, 23. Dezember 2013 (UN Doc. E/C.12/BEL/CO/4).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Israel, 16. Dezember 2011 (UN Doc. E/C.12/ISR/CO/3).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Germany, 12. Juli 2011 (UN Doc. E/C.12/DEU/CO/5).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on Switzerland, 26. November 2010 (UN Doc. E/C.12/CHE/CO/2–3).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Dominican Republic, 26. November 2010 (UN Doc. E/C.12/DOM/CO/3).

- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Afghanistan, 7. Juni 2010 (UN Doc. E/C.12/AFG/CO/2–4).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Colombia, 7. Juni 2010 (UN Doc. E/C.12/COL/CO/5).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Democratic Republic of the Congo, 16. Dezember 2009 (UN Doc. E/C.12/COD/CO/4).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Bosnia and Herzegovina, 24. Januar 2006 (UN Doc. E/C.12/BIH/CO/1).
- Concluding Observations, People’s Republic of China (including Hong Kong and Macao), 13. Mai 2005 (UN Doc. E/C.12/1/Add.107).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Ecuador, 7. Juni 2004 (UN Doc. E/C.12/1/Add.100),
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Israel, 26. Juni 2003 (UN Doc. E/C.12/1/Add.90).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Sweden, 30. November 2001 (UN Doc. E/C.12/1/Add.70).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Israel, 4. Dezember 1998 (UN Doc. E/C.12/1/Add.27).
- Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 1. Januar 1998 (UN Doc. E/C.12/1997/10).

Weitere Dokumente des UN-Sozialausschusses

- Statement on Universal and Equitable Access to Vaccines for the Coronavirus Disease (COVID-19), 15. Dezember 2020 (UN Doc. E/C.12/2020/2).
- Statement on the Obligations of States Parties regarding the Corporate Sector and Economic, Social and Cultural Rights, 12. Juli 2011 (UN Doc. E/C.12/2011/1).
- Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, List of Issues to be taken up in Connection with the Consideration of the Fifth Periodic Report of Colombia, concerning Articles 1 to 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 10. Juni 2009 (UN Doc. E/C.12/COL/Q/5).
- An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the “Maximum of Available Resources”, under an Optional Protocol to the Covenant, Statement, 21. September 2007 (UN Doc. E/C.12/2007/1).
- Statement of the Committee on Economic, Social, and Cultural Rights to the Third Ministerial Conference of the World Trade Organization, Report on the Twentieth and Twenty-First Sessions (26. April–14. Mai 1999, 15. November–3. Dezember 1999) (UN Doc. E/2000/22, E.C.12/1999/11).
- Statement on Globalization and its Impact on the Enjoyment of Economic, Social and Cultural Rights, Report on the Eighteenth and Nineteenth Sessions (27. April–15. Mai 1998, 16. November–4. Dezember 1998) (UN Doc. E/1999/22, E/C.12/1998/26).

Fact Sheet No. 16 (Rev.1), Mai 1996.

Statement on the World Summit for Social Development and the International Covenant on Economic, Social, Report on the Tenth and Eleventh Sessions of the CESCR (2.-20. Mai 1994, 21. November–9. Dezember 1994) (UN Doc. E/1995/22, E/C.12/1994/20).