

§ 1 Einleitung

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-Sozialpaks und der sozialen Menschenrechte im Allgemeinen erlangt und gleichzeitig die damit verbundenen rechtlichen Herausforderungen analysiert werden.

Das Vorliegen eines Regelungsvakiums 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. II), 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.