

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 „menschenrechtliche“ 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.