

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 Kälin & 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-Sozialpaks 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 Besatzung²²⁶ 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. I12/10, Inter-Am.C.H.R., OEA/Ser.L/V/II.140 Doc. 10 (2010), Rn. 101f.

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 fremdflossiger 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 Arnauld, 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, 3f. 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*, II.

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 Handlungs-ort ist der Ort, an dem das menschenrechts-relevante 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 Abhöarmaßnahmen.

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 territori-albezogene, 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 ange-sichts der vielfältigen Formen extraterritorialen Handelns von Staaten nicht mehr angemessen ist, den Anwendungsbereich internationaler Menschen-rechtsverträge – einschließlich des UN-Sozialpakts – auf die im Ausland ausgeübte territorialbezogene Hoheitsgewalt eines Staates zu beschränken. Extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte sind von die-ser Problematik der „Entterritorialisierung“ besonders betroffen. Dabei handelt es sich, wie bereits dargelegt, häufig um innerstaatliche Maßnah-men mit extraterritorialer Wirkung, die zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte im Ausland führen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Rechte nicht auch durch andere grenzüberschreitende Situationen beein-trächtigt werden, die durch die physische Präsenz ausländischer Staatsorga-nie 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 erör-tert 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 (Ox-ford: 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 Arnauld 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 Bäumler, 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 Altwicker, 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 Gammenthaler (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; Altwicker, Transnationalizing Rights, in *EJIL* 587.

Dies bedeutet, dass die grenzüberschreitenden Auswirkungen wirtschaftspolitischer 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 justizierbar 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 Menschenrechtsbeinträchtigungen 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 Vandenhove, *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. *Vandenhove* 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 Hühnerteile, 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 verstößen 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 Kühlketten 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; Künemann, Verletzung extraterritorialer Staatenpflichten, in *ZfMR*, 54.

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

326 Ibid.

327 Vandenhove, 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 Strukturangepassungsprogramme 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/cattadr_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 Bullo (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-laess-t-menschenrecht-outsourcen> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

349 Coomans, Commercialisation of Educational Services and Extraterritorial Human Rights Obligations, in Chenwi & Bullo, 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-Sonderberichterstatter 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 verstößen könnten. Zunächst stellt sich die Frage, ob Frankreich mit der Entscheidung seiner staatlichen Einrichtung AEFE, 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 Strukturangepassungsprogrammen.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&nlid=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 „entterritorialisiertes“ 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 Teilenbereichen 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.