

§ 12: Die Anwendung der Erkenntnisse auf die Fallbeispiele

Agrardumping in Ghana und Kamerun

Das erste Fallbeispiel betrifft den Export von tiefgefrorenen Geflügelteilen und Tomatenmark aus europäischen Ländern nach Ghana und Kamerun.¹⁵²⁴ *Innerstaatliche Subventionen* ermöglichen es den Landwirten des subventionierenden Staates, zu günstigen Preisen zu produzieren und die Geflügelteile und das Tomatenmark in den Importstaaten Ghana und Kamerun zu Preisen zu verkaufen, die unter den Inlandspreisen liegen. Diese Exportpraxis beeinträchtigt die Lebensgrundlagen, insbesondere das Recht auf Nahrung, Gesundheit und Arbeit, der einheimischen Kleinbauern in Ghana und Kamerun, die ihre eigenen lokalen Produkte nicht mehr gewinnbringend absetzen können.

Durch die Subventionierung der heimischen Landwirte und die damit verbundene Möglichkeit, billige Produkte in afrikanische Staaten zu exportieren, könnten die subventionierenden Staaten gegen ihre *extraterritoriale Achtungspflicht* aus dem UN-Sozialpakt verstoßen haben, also gegen ihre Verpflichtung, die Rechte des UN-Sozialpakts in Ghana und Kamerun zu achten. Damit in diesem Fall eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt überhaupt entstehen kann, müsste in einem ersten Schritt geklärt werden, ob es den subventionierenden Staaten möglich war, die extraterritorialen Auswirkungen ihrer Subventionen auf die Kleinbauern in Ghana und Kamerun im innerstaatlichen Entscheidungsprozess der Maßnahme – also bei der Vergabe der Subventionen – zu kontrollieren. Da bereits Studien zu den menschenrechtsbeeinträchtigenden Auswirkungen des „Agrardumpings“ existieren,¹⁵²⁵ ließe sich argumentieren, dass die handelnden Staaten zumindest hätten vorhersehen müssen, dass ihre innerstaatlichen Subventionen negative Auswirkungen auf die Kleinbauern in Ghana und Kamerun haben könnten. Um eine extraterritoriale Achtungspflicht auszulösen, ist es nicht erforderlich, dass die extraterritorialen Auswirkungen *conditio sine qua non* für die Menschenrechtsbeeinträchtigungen sind. Für die Auslösung einer extraterritorialen Achtungspflicht ist

1524 Siehe zu diesem Fallbeispiel ausführlich § 2 unter B. III. 1.

1525 Siehe hierzu z. B. Paasch et al. (Hrsg.), Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, 26 ff.

es daher unerheblich, ob auch andere Faktoren – wie beispielsweise die wirtschaftliche Lage in den Importstaaten – zu den Beeinträchtigungen geführt haben könnten. Es genügt insoweit, dass ein reales Risiko nachteiliger Auswirkungen der Subventionen auf die Rechte der Kleinbauern im Ausland besteht, was im vorliegenden Fall zu bejahen wäre. Problematisch ist allerdings, dass es sich bei den extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Subventionen zumeist um mittelbare Eingriffe in die durch den UN-Sozialpakt garantierten Rechte handelt, bei denen zudem die individuelle Schädigung der Betroffenen aufgrund der Breitenwirkung der extraterritorialen Auswirkungen (auf Kleinbauern in Kamerun und Ghana) nicht unmittelbar feststellbar ist. Eine extraterritoriale Unterlassungspflicht der subventionierenden Staaten aus dem UN-Sozialpakt würde sich in dieser Fallstudie daher grundsätzlich nicht ergeben.

Die subventionierenden Staaten unterliegen jedoch einer *extraterritorialen Berücksichtigungspflicht* aus dem UN-Sozialpakt. So müssten sie bei der Entscheidung über die Vergabe von Subventionen die Rechte von Kleinbauern im Ausland „berücksichtigen“. Dies bedeutet, dass der Staat Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen durchführen und den Betroffenen Beteiligungsrechte einräumen muss, soweit ihm die konkreten Belange der Betroffenen bekannt sind. Bei der Berücksichtigungspflicht handelt es sich jedoch um eine prozedurale und „weiche“ Pflicht. Eine Menschenrechtsbeeinträchtigung, die im Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss geltend gemacht werden könnte, wäre in diesem Sinne nicht einklagbar, es sei denn, die Betroffenen in Ghana und Kamerun könnten gegenüber den subventionierenden Staaten ihre individuelle Schädigung durch die Subventionsvergabe nachweisen und damit eine Menschenrechtsverletzung geltend machen.

Handelsliberalisierende Maßnahmen in Honduras

Die zweite Fallstudie befasst sich mit den extraterritorialen Auswirkungen der handels- und entwicklungspolitischen Maßnahmen der USA auf die vom Reisanbau lebende Bevölkerung in Honduras.¹⁵²⁶ Mangels Ratifizierung des UN-Sozialpakts durch die USA handelt es sich bei dieser Fallstudie um eine hypothetische Konstellation. Durch die inländische Subventionierung der heimischen Reisproduktion, die daraus resultierenden

¹⁵²⁶ Siehe zu dieser Fallstudie oben § 2 unter B. III. 2.

Billigexporte nach Honduras und dem missbräuchlichen Einsatz von Nahrungsmittelhilfe als Dumpinginstrument könnten die USA gegen die *extraterritoriale Achtungspflicht* verstoßen haben. Auch die Aushandlung des Freihandelsabkommens ohne *Berücksichtigung* der Rechte der Menschen in Honduras könnte unter Umständen als Verletzung der extraterritorialen Achtungspflicht gewertet werden.

Die erste Phase extraterritorialer Auswirkungen, in der die USA durch inländische Subventionen billige Exporte von Reis nach Honduras ermöglichten, wirft ähnliche Rechtsfragen auf wie die oben dargestellte Fallstudie zum Agrardumping in Ghana und Kamerun. Durch die inländische Subventionierung könnten die USA gegen ihre extraterritoriale Achtungspflicht verstoßen haben, da die Billigexporte negative Auswirkungen auf die einheimischen Reisproduzenten in Honduras hatten. Auch in diesem Fall entstünde eine solche Pflicht aufgrund des Auslösekriteriums der Kontrolle der nachteiligen Auswirkungen der US-Subventionen im innerstaatlichen Entscheidungsprozess zur Subventionsvergabe. Insoweit wäre es für die USA vorhersehbar gewesen, dass die Billigexporte von Reis die Existenzgrundlage der honduranischen Reisproduzenten zerstören würden. Eine extraterritoriale Unterlassungspflicht ließe sich in diesem Zusammenhang jedoch kaum begründen. Vielmehr wären die USA aufgrund der *Berücksichtigungspflicht* dazu verpflichtet, die sozialen Menschenrechte der Reisbauern in Honduras bei der Vergabe von inländischen Subventionen und Exportkrediten zu berücksichtigen. Dass die Billigexporte erst durch die Liberalisierung des Reismarktes und die Öffnung der lokalen Märkte in Honduras für ausländische Produkte ermöglicht wurden, spielt für die Auslösung einer extraterritorialen Achtungspflicht der USA hingegen keine Rolle.

Die Liberalisierungsmaßnahmen in Honduras wurden im Rahmen von Strukturanpassungsprogrammen des IWF und der Weltbank eingeführt. Es stellt sich daher die Frage, ob die Mitgliedstaaten dieser internationalen Institutionen durch die Auferlegung der Strukturierungsmaßnahmen gegen ihre extraterritoriale Achtungspflicht verstoßen haben könnten. Durch ihre Beteiligung an der Entscheidung des IWF und der Weltbank, Honduras Strukturierungsmaßnahmen aufzuerlegen, die zum Abbau von Marktschutzmechanismen führten, haben die Mitgliedstaaten dieser Institutionen möglicherweise zur Verschärfung der Ernährungsunsicherheit der

vom Reisanbau lebenden Bevölkerung in Honduras beigetragen.¹⁵²⁷ Eine extraterritoriale Unterlassungspflicht als Ausfluss der extraterritorialen Achtungspflicht könnte hier allerdings nur dann angenommen werden, wenn nachgewiesen würde, dass die Strukturierungsmaßnahmen unmittelbare Eingriffe in die Paktrechte darstellen. In allen anderen Fällen kommt in diesem Zusammenhang eine *Berücksichtigungspflicht* auf der Grundlage einer extraterritorialen Achtungspflicht in Betracht. Wie der UN-Sozialausschuss festgestellt hat, sollen die Staaten bei der Entscheidungsfindung in internationalen Institutionen die Paktrechte von Menschen in fremden Staaten berücksichtigen und sich für die Verwirklichung dieser Rechte einsetzen.¹⁵²⁸ Eine Menschenrechtsverletzung durch die USA und die Mitgliedsstaaten des IWF und der Weltbank wegen eines Verstoßes gegen die extraterritoriale Achtungspflicht wäre jedoch im Hinblick auf die extraterritorialen Auswirkungen der Subventionen und Struktur Anpassungsprogramme kaum zu bejahen sein. Wie in der ersten Fallstudie müssten die Betroffenen hierfür in einem Individualbeschwerdeverfahren gegen die USA und die Mitgliedsstaaten des IWF oder der Weltbank nachweisen, dass die US-amerikanischen Subventionen und die Struktur Anpassungsprogramme kausal für die Menschenrechtsbeeinträchtigungen waren und dadurch individuelle Schädigungen entstanden sind.¹⁵²⁹

In der zweiten Phase – nach den Hurrikanen *Mitch* und *Michelle* – könnten die USA durch ihre Praxis, die einheimische Reisproduktion weiter in hohem Maße zu subventionieren und Nahrungsmittelhilfe in Form von *Reis* zu leisten, gegen ihre Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt verstoßen haben. Ein Verstoß läge vor, da der Überschuss an Reis auf dem honduranischen Markt, der auf die Nahrungsmittelhilfe und die Reisimporte aus den USA zurückzuführen ist, zu einer Zerstörung des lokalen Reismarktes geführt hat.¹⁵³⁰ Fraglich ist insoweit, ob es sich hierbei um einen *unmittelbaren* Eingriff handelt, der eine *extraterritoriale Unterlassungspflicht* der USA auslösen würde, Maßnahmen zu unterlassen, die zu einer Beeinträchtigung der Rechte der einheimischen Reisbauern in Honduras führen. Eine

1527 Paasch et al. (Hrsg.), Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, 76.

1528 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39.

1529 Eine andere Frage ist die unmittelbare menschenrechtliche Verantwortung des IWF und der Weltbank. Siehe hierzu Paasch et al. (Hrsg.), Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, 76.

1530 Paasch et al. (Hrsg.), Die Auswirkungen der Liberalisierung des Reismarkts auf das Recht auf Nahrung, 76.

solche Verpflichtung entsteht jedoch, wie die vorliegende Untersuchung gezeigt hat, nur in den Fällen, in denen die negativen Auswirkungen einer innerstaatlichen Maßnahme unmittelbar zu einer (möglichen) Menschenrechtsverletzung im Ausland führen. Erforderlich ist also auch hier eine individuelle Schädigung der Betroffenen in Honduras. Es ließe sich argumentieren, dass gerade die negativen Auswirkungen der Nahrungsmittelhilfe in Form von Reis, die sich *direkt* auf die Rechte von Individuen in Honduras auswirken, im Gegensatz zu den Subventionen und Exportkrediten in der Zeit vor den Hurrikanen, einen *unmittelbaren* Eingriff in die Paktrechte darstellen könnten (sofern individuelle Schädigungen nachgewiesen werden). Dies würde es den Betroffenen ermöglichen, vor dem UN-Sozialausschuss Beschwerde gegen die USA einzulegen.¹⁵³¹

Ergänzend bestünde auch in dieser zweiten Phase der Fallstudie eine Berücksichtigungspflicht der USA in Bezug auf das Freihandelsabkommen. So hätten die USA im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe und bei den Verhandlungen des Freihandelsabkommens zwischen den USA, den zentralamerikanischen Staaten und der Dominikanischen Republik (DR-CAFTA) die Rechte der honduranischen Reisbauern und die nachteiligen Auswirkungen ihrer nationalen Agrarpolitik berücksichtigen müssen.

Privatisierung des Bildungswesens in Marokko

Gegenstand der dritten Fallstudie ist die Frage, ob die Gründung von Privatschulen durch die an der Bildungsprivatisierung beteiligten Staaten und die damit verbundenen Beeinträchtigungen des Rechts auf Bildung sowie anderer sozialer Menschenrechte gegen extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt verstoßen könnten. Die Fallstudie befasst sich mit der Privatisierung des öffentlichen Bildungssektors in Marokko durch die Auslagerung öffentlicher Bildungsdienstleistungen an ausländische Institutionen und transnationale Unternehmen.¹⁵³² Kostenpflichtige Privatschulen wurden vor allem in den städtischen Gebieten Marokkos gegründet, wobei es sich überwiegend um „französische“ Schulen handelt. Diese Privatschulen ziehen in der Regel Kinder aus einkommensstarken Familien an, während Kinder aus einkommensschwachen Elternhäusern auf das „schlechtere“ öffentliche Schulsystem angewiesen bleiben.

1531 Dies ist jedoch nur *hypothetisch*, da die USA den UN-Sozialpakt und das FP zum UN-Sozialpakt nicht ratifiziert haben.

1532 Siehe zu dieser Fallstudie oben § 2 unter B. III. 3.

Zunächst stellt sich die Frage, ob Frankreich im Hinblick auf die Entscheidung seiner staatlichen Einrichtung *AEFE*, französische Privatschulen in Marokko zu eröffnen, eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt hat. Diese Entscheidung könnte den diskriminierungsfreien Zugang marokkanischer Kinder aus ärmeren Verhältnissen zu Bildung erschwert oder gar verhindert haben. Da es sich bei der *AEFE* um eine *staatliche* Einrichtung handelt, unterliegt Frankreich möglicherweise einer *extraterritorialen Achtungspflicht* aus dem UN-Sozialpakt. Eine solche Verpflichtung könnte sich in diesem Fall auch aus dem Auslösekriterium der Kontrolle ergeben. Auch hier wäre im Einzelfall zu prüfen, ob sich eine extraterritoriale Unterlassungspflicht aus einem unmittelbaren Eingriff in die Rechte der Kinder in Marokko ableiten ließe. Wie in den oben dargestellten Fallbeispielen trifft Frankreich jedenfalls eine *Berücksichtigungspflicht* als Ausfluss der extraterritorialen Achtungspflicht. So müsste die *AEFE* bei ihrer Entscheidung über die Eröffnung französischer Privatschulen in Marokko, die Schulkinder aus ärmeren Verhältnissen benachteiligen, die sozialen Menschenrechte dieser Kinder berücksichtigen und ihre Entscheidung danach ausrichten.

In Marokko hat das transnationale Bildungsunternehmen *IA* unter dem Motto „Bildung für alle“ Privatschulen gegründet, deren Schulgebühren für Kinder aus einkommensschwachen Schichten kaum bezahlbar sind, so dass sie gegenüber Kindern aus wohlhabenden Familien benachteiligt sind. In diesem Zusammenhang könnte eine *extraterritoriale Schutzpflicht* des „Heimatstaates“ entstehen, die menschenrechtsbeeinträchtigenden Auslandstätigkeiten des Unternehmens *IA* zu regulieren. Das Kriterium der *Einflussnahme* könnte insoweit eine extraterritoriale Schutzpflicht auslösen. Die extraterritoriale Schutzpflicht des Heimatstaates entsteht dabei aus der (gesellschafts-)rechtlichen Anbindung des Unternehmens an den Heimatstaat. Dies gäbe dem Heimatstaat die Möglichkeit, auf das Unternehmen einzuwirken und es zur Einhaltung der Paktrechte im Ausland anzuhalten. Den Heimatstaat trifft in diesem Zusammenhang eine *Regulierungspflicht*, der er durch den Erlass eines Gesetzes nachkommen könnte und das dem Unternehmen Sorgfaltspflichten zur Wahrung der Rechte von Personen im Ausland auferlegt. Die Betroffenen in Marokko könnten die Verletzung einer extraterritorialen Schutzpflicht, insbesondere der Regulierungspflicht, vor dem UN-Sozialausschuss geltend machen, sofern weitere Voraussetzungen wie eine individuelle Schädigung erfüllt sind.

Darüber hinaus könnte den internationalen Geldgeber *IFC* und *DEZA* eine *Berücksichtigungspflicht* als Ausfluss der extraterritorialen Achtungs-

pflcht aus dem UN-Sozialpakt obliegen, da sie die sozialen Menschenrechte der (potenziell) betroffenen Kinder in Marokko bei der Entscheidungsfindung über ihre finanzielle Beteiligung nicht berücksichtigt haben. Schließlich könnte die Schweiz gegen ihre *extraterritoriale Gewährleistungspflicht* verstoßen haben, indem sie nicht sichergestellt hat, dass das Recht auf Bildung in Marokko durch die Entwicklungshilfe der DEZA verwirklicht wird. Eine solche Verpflichtung ergebe sich aus dem Auslösekriterium der Kapazität. Es müsste aber zusätzlich eine Nähebeziehung zwischen der Schweiz und den betroffenen Kindern in Marokko bestehen, um in diesem Fall eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht zu begründen. Insoweit ließe sich argumentieren, dass durch die Gewährung von Entwicklungshilfe eine „wirtschaftliche“ oder gar „politische“ Nähebeziehung zu den Betroffenen in Marokko besteht. Inwieweit auf der Grundlage einer extraterritorialen Gewährleistungspflicht eine Verletzung des Rechts auf Bildung vorliegt, wäre wie in den anderen Fallstudien im Einzelfall vor dem UN-Sozialausschuss zu prüfen.

Politische Lobbyarbeit in China

Die vierte Fallstudie befasst sich mit der Einführung einer Quote für Elektroautos in China.¹⁵³³ Aufgrund der extremen Luftverschmutzung in den Großstädten beabsichtigte die chinesische Regierung eine Zwangsquote für E-Autos einzuführen, nach der Automobilhersteller einen bestimmten Anteil ihrer in China produzierten Fahrzeuge mit reinem Elektroantrieb oder Plug-in-Hybridantrieb hätten ausstatten müssen. Auch deutsche Automobilhersteller wären von der Zwangsquote betroffen gewesen.

Im Fallbeispiel könnte die politische Einflussnahme auf die chinesische Regierung durch die Lobbyarbeit von Deutschland mit dem Ziel, die Einführung einer Zwangsquote zu verhindern, eine Verletzung der *extraterritorialen Achtungspflicht* in Bezug auf das Recht auf Gesundheit der chinesischen Bevölkerung darstellen. Darüber hinaus wäre rein hypothetisch zu erwägen, dass China gegen die extraterritoriale Achtungspflicht aus dem UN-Sozialpakt verstoßen könnte, wenn die Einführung einer Zwangsquote Auswirkungen auf die Beschäftigten der deutschen Automobilindustrie hätte. In beiden Fällen würde eine extraterritoriale Achtungspflicht aus dem Auslösekriterium der Kontrolle der nachteiligen Auswirkungen der

1533 Siehe dazu oben § 2 unter B. III. 4.

Entscheidungen (Lobbyarbeit und Einführung einer Zwangsquote) entstehen, da für beide Staaten vorhersehbar war, dass ihre Entscheidungen menschenrechtsbeeinträchtigende Auswirkungen im Ausland haben könnten. Zwar ergäbe sich weder für Deutschland noch für China eine extraterritoriale Unterlassungspflicht, wohl aber eine *Berücksichtigungspflicht*, bei *Politikentscheidungen* auch die Paktrechte von Individuen im Ausland zu berücksichtigen.

Diese Fallstudie ist zugleich ein Beispiel für konfligierende menschenrechtliche Interessen, nämlich die Verwirklichung sozialer Menschenrechte im In- und Ausland. So können nationale Politikentscheidungen aufgrund des Schutzes der Menschenrechte der eigenen Bevölkerung (wie im Falle Chinas das Recht auf Gesundheit gegenüber dem Recht auf Arbeit in Deutschland) negative Auswirkungen im Ausland entfalten. Wie die Untersuchung gezeigt hat, bietet der *Kerngehalt* der betroffenen Rechte einen guten Mindestmaßstab, um zu bestimmen, in welchen Situationen der innerstaatlichen Verwirklichung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt Vorrang einzuräumen ist. Extraterritoriale Auswirkungen nationaler Politikentscheidungen können gerechtfertigt sein, wenn es um den Schutz des Kerngehalts der Rechte der eigenen Bevölkerung geht. Eine Verletzung der extraterritorialen Achtungspflicht ist in diesen Fällen grundsätzlich nicht anzunehmen, wie dies unter Umständen im Falle Chinas in Erwägung gezogen werden könnte.¹⁵³⁴

Humanitäre Hilfe in Guinea, Liberia und Sierra Leone

Die letzte Fallstudie befasst sich mit den extraterritorialen Auswirkungen der Verweigerung humanitärer Hilfe durch ausländische Staaten während der *Ebola*-Gesundheitskrise in den westafrikanischen Ländern Guinea, Liberia und Sierra Leone in den Jahren 2014 bis 2016.¹⁵³⁵ Die Fallstudie wirft die Frage auf, ob Staaten, die in der Lage sind, humanitäre Hilfe zu leisten, eine *extraterritoriale Gewährleistungspflicht* haben, aktiv Maßnahmen zu ergreifen, um die Einhaltung der Paktrechte im Ausland in humanitären Notlagen sicherzustellen.

1534 Im Falle Chinas könnte argumentiert werden, dass eine Zwangsquote für Elektroautos eingeführt wird, um den Kerngehalt des Rechts auf Gesundheit zu schützen. Siehe dazu UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 43 (f).

1535 Siehe zu dieser Fallstudie oben § 2 unter B. III. 5.

Um in diesem Fall eine extraterritoriale Gewährleistungspflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen, müsste zunächst das Kriterium der Kapazität erfüllt sein. Im vorliegenden Fall würde dies jedoch bedeuten, dass alle wohlhabenden Staaten, die über ausreichende Ressourcen verfügen, verpflichtet wären, den Menschen in Guinea, Liberia und Sierra Leone zu helfen. Dies würde jedoch zu uferlosen Menschenrechtspflichten der Industriestaaten führen. Neben der Kapazität ist daher auch eine *Nähebeziehung* zwischen dem potenziell verpflichteten Staat und den von der Gesundheitskrise betroffenen Individuen erforderlich. Dies ist der Fall, wenn eine historische, geographische oder politische Nähebeziehung besteht. Daraus folgt beispielsweise, dass die Nachbarstaaten von Guinea, Liberia und Sierra Leone zur Hilfe verpflichtet wären, sofern sie über ausreichende Ressourcen verfügen. Eine solche Nähebeziehung könnte auch für die ehemaligen Kolonialmächte der drei westafrikanischen Staaten in Betracht gezogen werden. Diese könnten extraterritorial zur Hilfeleistung verpflichtet sein, da ihnen aufgrund ihrer besonderen historischen Nähebeziehung eine Art „Garantenstellung“ zukommt.

Allerdings wäre auch in dieser Fallstudie zu prüfen, ob die Nichterfüllung der extraterritorialen Gewährleistungspflicht tatsächlich eine Verletzung der Paktrechte darstellt. Erforderlich wäre sowohl ein Kausalzusammenhang zwischen der Verweigerung humanitärer Hilfe und einer Menschenrechtsbeeinträchtigung als auch das Vorliegen einer individuellen Schädigung. Schließlich ergäben sich aus dem UN-Sozialpakt für die Vertragsstaaten zwischenstaatliche *Kooperationspflichten*, insbesondere Koordinierungs- und Informationspflichten, um die Verwirklichung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt für die von den Gesundheitskrisen betroffenen Menschen in Guinea, Liberia und Sierra Leone sicherzustellen.

