

§ 1 Einleitung

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

D. Praktische Relevanz der Forschungsfrage

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

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

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

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

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

176 Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

180 Ibid., 188 f.

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

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

§ 1 Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

192 Ibid., 15 ff.

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

194 Ibid.

§ 1 Einleitung

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

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

195 Siehe zum Ganzen ausführlich unten § 9 unter D.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

202 Ibid., 188.

203 Siehe ibid., 197.

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

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