

## Extraterritoriale Menschenrechtsverpflichtungen: Zehn Jahre nach Verabschiedung der Maastrichter Grundsätze

von Markus Krajewski

Menschenrechte gelten universell. Dieses grundlegende Prinzip hat die UN-Generalversammlung in der Wiener Erklärung von 1993 noch einmal bekräftigt. Gleichzeitig beschränken viele Menschenrechtsabkommen jedoch ihren Anwendungsbereich auf die territoriale Reichweite des Staatsgebiets. So heißt es in Artikel 2 Absatz 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (1966): „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen (...) zu gewährleisten.“ Ein Widerspruch? Auf der einen Seite der universelle – also überall geltende – Anspruch der Menschenrechte und auf der anderen Seite ihre Beschränkung auf staatliche Herrschaftsgewalt und Territorium?

### Universelle Menschenrechte – territoriale Staatenpflichten?

Dieser scheinbare Widerspruch erklärt sich, wenn man zur Kenntnis nimmt, dass der Gedanke der universellen Menschenrechte an ihrer Eigenschaft als Rechten anknüpft: Als Menschenrechte können sie nur universell gedacht werden, da alle Menschen überall die gleichen Rechte haben. Dagegen betrifft die Beschränkung der Rechtsgewährleistung auf Staatsgewalt und -gebiet die Pflichtenseite der Menschenrechte: Verpflichtete der Menschenrechte sind Staaten, die territorial verfasst sind und deren rechtlich zulässiges Handeln auf den Raum ihrer Herrschaftsgewalt beschränkt sind.

Die grundsätzliche Beschränkung der Verpflichtungsdimension der Menschenrechte auf staatliche Hoheitsgewalt und Staatsterritorium ist einerseits Ausdruck der völkerrechtlichen Grundlage des internationalen Menschenrechtsschutzsystems: Als das Recht, das zwischen Staaten gilt, beschränkt sich das Völkerrecht auf diejenigen Staaten, die den jeweiligen Regeln zugestimmt haben. Andererseits ist aber zu sehen, dass die meisten – und wohl auch schwersten – Menschenrechtsverletzungen von Staaten an Menschen in ihrem eigenen Territorium verübt werden. Zugleich können Staaten auch den ihrer

Hoheitsgewalt unterworfenen Menschen den besten Schutz gewähren. Die Territorialität des internationalen Menschenrechtsschutzes kann also auch als Ausdruck eines möglichst effektiven Rechtsschutzes verstanden werden.

### Extraterritoriale Verpflichtungen zu bürgerlichen Menschenrechten

Dennoch beschränken sich die Möglichkeiten der Staaten, Menschenrechte zu verletzen – aber auch Menschenrechte zu achten und zu schützen – nicht auf ihr Territorium und den ihrer Hoheitsgewalt unterworfenen Personen. Dass dies beim Einsatz von Waffengewalt außerhalb des eigenen Territoriums oft der Fall ist, erleben die Menschen in der Ukraine aktuell auf besonders brutale und dramatische Weise. Aber auch bei anderen Militäreinsätzen – sei es im Irak, in Syrien, Afghanistan oder Jemen – wurden immer wieder Menschenrechte durch Staaten verletzt, die außerhalb ihres Territoriums operierten. Vor diesem Hintergrund ist inzwischen anerkannt, dass Staaten extraterritoriale Pflichten zur Achtung von Menschenrechten haben können: Bereits 1981 hatte der UN-Menschenrechtsausschuss in einer Entscheidung gegen Uruguay festgestellt, dass ein Staat auch dann an seine Menschenrechtsverpflichtungen



Genf: Kundgebung zu den Verhandlungen zum UN-Treaty zu Wirtschaft und Menschenrechten

gebunden ist, wenn seine Beamten einen politischen Gefangenen in einem anderen Land entführen und foltern<sup>1</sup>. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat wiederholt geurteilt, dass die Verpflichtungen aus der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) für die Vertragsstaaten auch außerhalb ihres Territoriums gelten, wenn sie dort effektive Kontrolle über eine Person ausüben. Das hat der EGMR z.B. für Gefangene in britischen Gefängnissen im Irak oder Flüchtlinge auf einem italienischen Staatsschiff festgehalten. Großbritannien und Italien waren in diesen Fällen an die EMRK gebunden, auch wenn sich die betroffenen Personen außerhalb ihres Territoriums befanden<sup>2</sup>.

### Die Maastrichter Grundsätze

Im Jahre 2011 griff eine Gruppe von Menschenrechtsexpert\*innen aus UN-Praxis, Wissenschaft und Zivilgesellschaft (darunter FIAN) diese Entwicklungen auf und formulierte unter Schirmherrschaft der Universität von Maastricht und der Internationalen Juristenkommission die „Maastrichter Grundsätze zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte“<sup>3</sup>. Hierin wird die staatliche Pflicht, die Menschenrechte zu achten, zu schützen und zu gewährleisten nicht nur auf Situationen beschränkt, in denen der Staat eine tatsächliche Kontrolle ausübt, sondern erweitert sie auf Handlungen oder Unterlassungen, die vorhersehbare Auswirkungen auf den Genuss der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auch außerhalb seines Territoriums nach sich ziehen und in denen der Staat in der Lage ist, entscheidenden Einfluss auszuüben oder Maßnahmen für ihre Verwirklichung außerhalb seines Territoriums zu ergreifen.

Viele zivilgesellschaftliche Akteure und Wissenschaftler\*innen haben die Maastrichter Grundsätze für ihre Arbeiten seitdem benutzt und angewandt. Der UN-Sozialausschuss, der mit der Überwachung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Rechte) betraut ist, hat zahlreiche Prinzipien der Maastrichter Grundsätze in seiner Allgemeinen Anmerkung Nr. 24 zu WSK-Rechten im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Aktivitäten aus dem Jahre 2017 übernommen<sup>4</sup>. Damit dürften die Maastrichter Grundsätze einer der wichtigsten Referenzrahmen für extraterritoriale Staatenpflichten geworden sein.

### Unternehmerische Sorgfaltspflichten als Ausdruck extraterritorialer Verpflichtungen

Während die extraterritoriale Reichweite der Achtungsdimension inzwischen weitgehend geklärt ist, besteht in der Staatenpraxis noch Unklarheit bezüglich der Schutzdimension. Zwar haben einige Staaten in den vergangenen Jahren Maßnahmen ergriffen, die sich als Ausdruck extraterritorialer Staatenpflichten verstehen lassen. Das gilt z.B. für die verschiedenen Gesetze zur Begründung einer unternehmerischen Sorgfaltspflicht wie etwa das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG), das in Deutschland 2021 verabschiedet wurde. Hiermit werden menschenrechtliche Sorgfaltspflichten für deutsche Unternehmen begründet, deren wirtschaftliche Aktivitäten Menschenrechte – auch und in erster Linie – von Menschen im Ausland beeinträchtigen. Insofern kann man die gesetzliche Regelung menschenrechtlich mit einer extraterritorialen Schutzpflicht begründen. In den Gesetzesmaterialien zum LkSG wird auf



Beispiel für transnationale Einforderung von Rechten: Nyéléni Forum  
(© Sara Meißner)

extraterritoriale Schutzpflichten kein Bezug genommen. Das ist bedauerlich, ändert jedoch nichts daran, dass man das LkSG in diesem Sinne verstehen und anwenden sollte.

### Maastrichter Grundsätze noch nicht umfassend anerkannt

In zahlreichen anderen Bereichen wird die Bedeutung und Wirkung von Menschenrechten dagegen weiterhin aktiv in Frage gestellt: Das gilt z. B. für die menschenrechtlichen Auswirkungen von Handels- und Investitionsschutzabkommen, für die Instrumente der Außenwirtschaftsförderung wie z.B. Exportkredite und Investitions Garantien und auch für die Entwicklungshilfe. Legt man die Maastrichter Grundsätze an diese staatlichen Maßnahmen an, wäre zu fragen, ob und inwieweit es bei einem Handelsabkommen vorhersehbar ist, dass es negative Auswirkungen auf Menschenrechte im Ausland hat oder wann die Gewährung bzw. Verweigerung eines Exportkredits einen entscheidenden Einfluss auf die Verwirklichung der Menschenrechte in anderen Ländern hat. Ebenso wäre zu berücksichtigen, wie sich ein konkretes Entwicklungsprojekt auf Menschenrechte auswirkt. In einem jüngst erschienenen Handbuch zu extraterritorialen Staatenpflichten, zu dem auch FIAN beigetragen hat, werden noch zahlreiche weitere Anwendungsfälle der Maastrichter Grundsätze untersucht<sup>5</sup>. Insgesamt zeigt sich, dass die konzeptionellen Grundlagen für extraterritoriale Staatenpflichten zehn Jahre nach Verabschiedung der Maastrichter Grundsätze gut etabliert sind. Gleichwohl besteht in zahlreichen praktischen Zusammenhängen noch Konkretisierungsbedarf. Das gilt auch für die notwendige Anerkennung der Grundsätze durch die Staaten selbst.

*Markus Krajewski ist Professor an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und forscht u.a. zu internationalem Menschenrechtsschutz und Wirtschaftsvölkerrecht.*

- 1 Menschenrechtsausschluss, Lopez v. Uruguay, Communication No. 52/1979, CCPR/C/OP/1 (1984)
- 2 EGMR, Al-Skeini u.a. v. Vereinigtes Königreich, 18.10.2016 - 55721/07; EGMR, Hirsi Jamaa u.a. v. Italien, 14.09.2016 - 27765/09
- 3 FIAN Deutschland (Hrsg.), Die Maastrichter Prinzipien zu den extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, 2012
- 4 WSK-Ausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 24, E/C.12/GC/24 (2017)
- 5 Mark Gibney, Gamze Erdem Türkelli, Markus Krajewski and Wouter Vandenhoe (eds.), The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations, 2021: <https://doi.org/10.4324/9781003090014>