



Sachstand

Zur extraterritorialen Ausübung von Hoheitsgewalt

Zur extraterritorialen Ausübung von Hoheitsgewalt

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 176/18
Abschluss der Arbeit: 23. November 2018 (zugleich letzter Zugriff auf Internetquellen)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Zur extraterritorialen Ausübung von Hoheitsgewalt	4
2.	Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Ausübung legislativer Hoheitsgewalt	5
3.	Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Ausübung exekutiver Hoheitsgewalt	7

1. Zur extraterritorialen Ausübung von Hoheitsgewalt

Die völkerrechtlichen Grundsätze zur Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt werden abgeleitet aus den allgemeinen Prinzipien der souveränen Gleichheit und Unabhängigkeit („sovereign equality and independence“) der Staaten.¹

Grundsätzlich erlaubt das Völkerrecht einzelnen Staaten ihre Hoheitsgewalt in Fällen mit extraterritorialen Bezügen auszuüben, wenn eine authentische Verbindung („genuine link“) zwischen dem tätig werdenden Staat und dem von der jeweiligen staatlichen Handlung Regelungsgegenstand besteht; in Abwesenheit einer solchen Verbindung, darf ein Staat hoheitliche Akte in einem anderen Staat nur dann vornehmen, wenn letzterer zustimmt.²

Dabei erwartet das Völkerrecht zunächst von den Staaten in Fällen, in denen mehrere Staaten potentiell die Ausübung eigener Hoheitsgewalt beanspruchen können, diese unsichtig und zurückhaltend auszuüben.³

Ferner sind Staaten gehalten, anderen Staaten den Vortritt zu lassen, soweit deren Verbindung zum Gegenstand enger und ihr Interesse an dem Gegenstand größer ist.⁴

-
- 1 Oxman, Jurisdiction of States, in: Wolfrum (ed.) MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1436#law-9780199231690-e1436-div1-1>, Rz. 1.
 - 2 Vgl. Kokott, Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht, ZaöRV 64 (2004), 517; Jennings/Watts (eds.), Oppenheim's International Law, Vol. I, Introduction and Part I, 9th ed. 1992, § 109; Kaczorowska, Public International Law, 3rd ed. 2005, 121; Dahm/Delbrück/Wolfrum, Völkerrecht, I/1, 2nd ed. 1989, 320, 324; Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 3rd ed. 1984, § 1183; Herdegen, Völkerrecht, 5th ed. 2006, § 26 Rz. 1; Malanczuk, Akehurst's Modern Introduction to International Law, 7th ed. 1997, 109. Vgl. American Law Institute, Restatement of the Law (Third): The Foreign Relations Law of the United States, Vol. 2, 1987, § 403 para. 1 and 3.
 - 3 American Law Institute, Restatement of the Law (Third): The Foreign Relations Law of the United States, Vol. 2, 1987, § 403 para. 3.
 - 4 A.a.O.

Schließlich sollen sich Staaten bei der extraterritorialen Ausübung ihrer Hoheitsgewalt auf Fälle beschränken, in denen diese sachgerecht („reasonable“) ist.⁵ Die Angemessenheit („reasonability“) der extraterritorialen Ausübung von Hoheitsgewalt ist aufgrund einer umfassenden Interessenabwägung festzustellen.⁶

Bei der völkerrechtlichen Beurteilung, ob die Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt im Einzelfall völkerrechtskonform ist, kommen in erster Linie vier grundlegende Zielvorstellungen zum Tragen:

- (1) Der Schutz der Unabhängigkeit und souveränen Gleichheit der Staaten, wobei eine Abwägung zwischen der Verfolgung legitimer staatlicher Belange und dem Recht auf Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten stattfindet;
- (2) Die Anerkennung der Interdependenz der Staaten und deren gemeinsames Interesse an der Verfolgung universeller Ziele;
- (3) Die Harmonisierung der Ausübung staatlicher Hoheitsgewalt in Fällen, in denen mehrere Staaten hierzu berechtigt sind;
- (4) Der Schutz von Individuen gegen kumulative oder gar widersprüchliche Hoheitsakte mehrerer Staaten in der gleichen Sache.⁷

2. Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Ausübung legislativer Hoheitsgewalt

Die Schaffung einer innerstaatlichen Rechtsgrundlage für das extraterritorial hoheitliche Tätigwerden staatlicher Behörden in einem anderen Staat ist aus völkerrechtlicher Sicht ein Anwendungsfall der legislativen Hoheitsgewalt („jurisdiction to prescribe“ oder „prescriptive jurisdiction“). Die völkerrechtlichen Grenzen für die extraterritoriale Ausübung legislativer Hoheitsgewalt sind nach wohl überwiegender Auffassung in der Völkerrechtswissenschaft etwas weiter als im Falle der judikativen und exekutiven Hoheitsgewalt. So wird eine hinreichende Verbindung zwischen staatlicher Regelung und dem (extraterritorialen) Regelungsgegenstand gemeinhin als

5 A.a.O., § 403 para. 2.

6 Hierbei ist zu berücksichtigen: “Whether exercise of jurisdiction over a person or activity is unreasonable is determined by evaluating all relevant factors, including, where appropriate: (a) the link of the activity to the territory of the regulating state, i.e., the extent to which the activity takes place within the territory, or has substantial, direct, and foreseeable effect upon or in the territory; (b) the connections, such as nationality, residence, or economic activity, between the regulating state and the person principally responsible for the activity to be regulated, or between that state and those whom the regulation is designed to protect; (c) the character of the activity to be regulated, the importance of regulation to the regulating state, the extent to which other states regulate such activities, and the degree to which the desirability of such regulation is generally accepted; (d) the existence of justified expectations that might be protected or hurt by the regulation; (e) the importance of the regulation to the international political, legal, or economic system; (f) the extent to which the regulation is consistent with the traditions of the international system; (g) the extent to which another state may have an interest in regulating the activity; and (h) the likelihood of conflict with regulation by another state“ , siehe § 403 para 2, <http://www.kentlaw.edu/perritt/conflicts/rest403.html>).

7 Oxman, Jurisdiction of States, in: Wolfrum (ed.) MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1436#law-9780199231690-e1436-div1-1> , Rz. 9.

völkerrechtlich ausreichende Legitimationsgrundlage angesehen. Weithin anerkannt werden in diesem Zusammenhang:

- (1) Das aktive Nationalitätsprinzip, nach dem Staaten ihre (legislative) Hoheitsgewalt über Personen ausüben dürfen, die eigene Staatsangehörige sind;
- (2) Das passive Nationalitätsprinzip, nach dem Staaten ihre (legislative) Hoheitsgewalt ausüben dürfen in Fällen, in denen eigene Staatsangehörige Opfer einer Handlung außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets geworden sind;
- (3) Das Schutzprinzip, nach dem Staaten ihre (legislative) Hoheitsgewalt ausüben dürfen in Fällen, in denen Handlungen, die außerhalb des eigenen Hoheitsgebiets vorgenommen wurden, eigene nationale Sicherheitsinteressen bedrohen; sowie
- (4) Das Universalitätsprinzip, nach dem Staaten ihre (legislative) Hoheitsgewalt ausüben dürfen im Hinblick auf bestimmte Handlungen, die außerhalb nationaler Hoheitsgebiete – wie z.B. auf hoher See – vorgenommen werden oder die als internationale Verbrechen – wie z.B. Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschheit, Völkermord – zu qualifizieren sind.⁸

Rechtsvorschriften im nationalen Recht eines Staates, in denen sich dieser selbst gestattet, in einem anderen Staat mit eigenen Personalkräften Ermittlungen anzustellen und Fragen zu stellen, um die Einhaltung des internationalen Regimes zur Prävention der Proliferation von Massenvernichtungswaffen⁹, zur Kontrolle von Waffenexporten¹⁰ und zur Rüstungskontrolle¹¹ sicherzustellen, dürften vor diesem Hintergrund anerkannter Legitimationsgrundlagen keine völkerrechtlichen Bedenken entgegenstehen.

-
- 8 Bantekas, Criminal Jurisdiction of States under International Law, in: Wolfrum (ed.) MPEPIL, <http://opil.oxfordjournals.org/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1021?prd=EPIL#law-9780199231690-e1021-div2-4> , Rz. 13 ff.
 - 9 Siehe statt vieler: Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (adopted 1 July 1968, entered into force 5 March 1970) 729 UNTS 161; Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction (opened for signature on 10 April 1972, entered into force on 26 March 1975) 1015 UNTS 163.; Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction (opened for signature 13 January 1993, entered into force 29 April 1997) 1974 UNTS 45.
 - 10 Siehe statt vieler: Arms Trade Treaty, adopted on 2 April 2013 by resolution 67/234B during the 67th session of the UN General Assembly. Entry into force 24 December 2014. Status: 130 Signatories, 99 Parties. See https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtidsg_no=XXVI-8&chapter=26&lang=en . Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013 Teil II Nr. 31, ausgegeben zu Bonn am 25. Oktober 2013, S. 1426 ff., S. 1431, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&jumpTo=bgbl213s1426.pdf#_bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl213s1426.pdf%27%5D_1542634380036 .
 - 11 Zur Rüstungskontrolle im Bereich konventioneller Waffen siehe statt vieler: Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki 1975, <https://www.osce.org/de/mc/39503?download=true> .

3. Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Ausübung exekutiver Hoheitsgewalt

Das Handeln staatlicher Behörden, bei dem Vertreter eines Staates auf fremdem Territorium physisch anwesend sind und eine Amtshandlung vornehmen, ist aus völkerrechtlicher Sicht ein Anwendungsfall exekutiver Hoheitsgewalt („enforcement jurisdiction“). Die völkerrechtlichen Grenzen für die extraterritoriale Ausübung exekutiver Hoheitsgewalt sind nach überwiegender Auffassung enger zu ziehen als in Anwendungsfällen legislativer oder judikativer Hoheitsgewalt.

Bei Maßnahmen im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens drängt sich aus völkerrechtlicher Sicht zunächst die Frage auf, ob die Ermittlungen mit Zustimmung des Staates erfolgen, in dem sie tatsächlich stattfinden. Eine Zustimmung ist völkerrechtlich beachtlich, wenn sie von der Regierung des betroffenen Staates ausgeht.¹² Weitergehende Einschränkungen, die eine Zustimmung unbeachtlich machen können, werden zwar in der Völkerrechtswissenschaft diskutiert, beziehen sich jedoch im Wesentlichen auf die Zustimmung zu militärischen Interventionen, sind also im vorliegenden Kontext nicht einschlägig.¹³ Formelle Erfordernisse an die Zustimmung normiert das Völkerrecht nicht.¹⁴ So wäre es zum Beispiel auch völkerrechtlich zulässig, eine Zustimmung mündlich oder in vertraulicher, nicht-öffentlicher Weise diplomatisch zu übermitteln.

Bei Maßnahmen, die der Einhaltung des internationalen Regimes zur Prävention der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, zur Kontrolle von Waffenexporten und zur Rüstungskontrolle dienen, ist die völkerrechtliche Legitimität der verfolgten Ziele in die Interessenabwägung zur Beurteilung der Zulässigkeit der Ausübung exekutiver Hoheitsgewalt zu berücksichtigen.¹⁵

Zu berücksichtigen ist ferner, dass das Völkerrecht grundsätzlich anerkennt, dass die Verfolgung nationaler Sicherheitsinteressen ein legitimes Ziel staatlichen Handelns ist.¹⁶ Es wäre daher im Einzelfall zu prüfen, inwiefern im Ausland ermittelnde Hoheitsträger in zulässiger Weise auch nationale Sicherheitsinteressen verfolgen.

Bei der Beurteilung der Völkerrechtskonformität einzelner Ermittlungsmaßnahmen dürfte letztlich auch die universelle Zielsetzung des internationalen Regimes zur Prävention der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, zur Kontrolle von Waffenexporten und zur Rüstungskontrolle in die Erwägungen einzubeziehen sein, sofern die einzelnen Maßnahmen tatsächlich der Verfolgung dieser Ziele dienen.

12 Siehe IGH, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda)* (2005) ICJ Rep 168, <https://www.icj-cij.org/en/case/116>, sowie *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America) (Merits)* (1986) ICJ Rep 14, <https://www.icj-cij.org/en/case/70/judgments>.

13 Nolte, *Intervention by Invitation*, in: Wolfrum (ed.) MPEPIL, <http://opil.oup.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1702?prd=EPIL#law-9780199231690-e1702-div2-11>, Rz. 16 und 27.

14 Nolte, s.o. (Fn. 13), Rz. 23.

15 Zu den völkerrechtlichen Rahmenvorgaben vgl. o., Fn. 9 – 11. Zur Beurteilung der Vernünftigkeit, s.o. Fn. 6.

16 Vgl. Bantekas, s.o. (Fn. 8), Rz. 20 f.