

§ 1 Einleitung

A. Forschungsanlass: Extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen auf soziale Menschenrechte

Ausgangspunkt dieser Untersuchung sind Beobachtungen, die der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte¹ (UN-Sozialausschuss) etwa in den Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht von Deutschland bezüglich der Umsetzung des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte² (UN-Sozialpakt) zum Ausdruck gebracht hat: „[The Committee on Economic, Social and Cultural Rights] is particularly concerned that, even taking into account the phasing-out of export subsidies, exports of foodstuffs to developing countries *may have a negative impact on the livelihoods of small-scale farmers in those countries.*“³ Die vorliegende Abhandlung setzt hier an und untersucht die Frage, ob die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts in diesem und ähnlichen transnationalen Fällen an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt gebunden sind. Besteht eine menschenrechtliche Pflicht von Staaten, wenn ihre innerstaatlichen Regelungen oder Politikentscheidungen extraterritoriale Wirkungen auf wirtschaftliche, soziale und

1 UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialausschuss), gegründet durch ECOSOC, Res. 1985/17, 28. Mai 1985, verfügbar unter <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr/introduction-committee> (zuletzt besucht am 31. März 2023).

2 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) vom 16. Dezember 1966, i. K. seit 3. Januar 1976, 993 UNTS 3. Der UN-Sozialpakt hat 171 Vertragsparteien (Ratifikationsstand: 15. Juli 2023). Die USA, Kuba, Saudi-Arabien, Singapur oder Botswana haben den UN-Sozialpakt nicht ratifiziert. Für einen guten Überblick über den UN-Sozialpakt siehe statt vieler Eibe Riedel, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Anne Peters & Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press 2011). Siehe ferner zur Ratifikation des UN-Sozialpakts durch die USA Philipp Alston, U.S. Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The Need for an Entirely New Strategy, in *American Journal of International Law* 84 (1990), 365–393.

3 UN-Sozialausschuss, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Germany, 27. November 2018 (E/C.12/DEU/CO/6), Rn. 12 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

§ 1 Einleitung

kulturelle Menschenrechte (soziale Menschenrechte)⁴ von Individuen im Ausland entfalten? Ab wann führen Maßnahmen, die innerhalb eines Staates ergriffen wurden und nachteilige Auswirkungen im Ausland haben, zu Beeinträchtigungen oder gar Verletzungen sozialer Menschenrechte, die eine Verantwortung aus dem UN-Sozialpakt auslösen können?⁵

In Zeiten der Globalisierung können sich innerstaatliche Maßnahmen, wie etwa Handels-, Finanz- und Investitionsgesetze, nachteilig auf die Menschenrechte von Individuen in fremden Staaten auswirken.⁶ Praktisch nachweisbar ist, dass soziale Menschenrechte, wie etwa das Recht auf Nahrung oder Gesundheit, häufig durch extraterritoriale Wirkungen innerstaatlicher Maßnahmen beeinträchtigt werden.⁷ Insofern erstaunt es nicht, dass in den letzten Jahren die sozialen Menschenrechte, insbesondere mit dem Ziel, ihren räumlichen Anwendungsbereich auszudehnen, einen bemerkenswerten Aufschwung erfahren und eine deutlich stärkere Rolle in der Völkerrechtsordnung erhalten haben.⁸ Die Annahme, dass ein Staat für sein menschenrechtsrelevantes Handeln oder Unterlassen nicht nur innerhalb seines eigenen Staatsgebiets, sondern auch jenseits seines Territoriums zur Rechenschaft gezogen werden kann bzw. müsste, wenngleich hinsichtlich klassischer liberaler Menschenrechte nicht ganz neuartig, wird in der

4 Der Begriff „soziale Menschenrechte“ bezieht sich in der vorliegenden Studie auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die im UN-Sozialpakt normiert sind. Siehe dazu auch unten in diesem Kapitel unter C.

5 Anne Peters, Menschenrechtsfunktionen jenseits des Staates, in Dieter Grimm et al. (Hrsg.), *Grundrechtsfunktionen jenseits des Staates* (Tübingen: Mohr Siebeck 2021), 73–117, 96.

6 Anne Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, in *MPIL Research Paper Series* No. 2017–25, 1–45, 16. Unter dem Begriff der „Globalisierung“ wird in vorliegender Untersuchung der Prozess zunehmender weltweiter Verflechtungen verstanden, der vor allem durch wachsende Handels-, Investitions- und Kommunikationsströme zwischen Staaten und anderen Akteuren gekennzeichnet ist. Siehe Paul Hirst & Grahame Thompson, The Future of Globalisation, in Jonathan Michie (Hrsg.), *The Handbook of Globalisation* (Cheltenham: Edward Elgar 3. Aufl. 2021), 16–30, 16. Der hier verwendete Begriff der „innerstaatlichen Maßnahme“ bezeichnet Maßnahmen, die im Innern eines Staates getroffen werden. Innerstaatliche Maßnahmen können rechtsverbindliche Akte, politische Entscheidungen sowie faktische (informelle) Handlungen oder Unterlassungen von Staaten umfassen. Siehe zur Definition ausführlicher unten in diesem Kapitel unter C. und § 2 unter B. II.

7 Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, *MPIL Research Paper Series*, 16.

8 Ibid., 13.

Völkerrechtswissenschaft in jüngster Zeit auch für soziale Menschenrechte gefordert.⁹

Die völkerrechtlichen Diskussionen um grenzüberschreitende Menschenrechtsbeeinträchtigungen werden unter dem Stichwort der „extraterritorialen Anwendung“ internationaler Menschenrechte geführt.¹⁰ Dabei geht es um die Frage, ob internationale Menschenrechtsabkommen sowie daraus resultierende Pflichten auch außerhalb des eigenen Territoriums der Staaten gegenüber Individuen im Ausland Anwendung finden können.¹¹ Bisher lag der Fokus dieser Diskussionen hauptsächlich auf bürgerlichen und politischen Rechten.¹² Fragen zur extraterritorialen Anwendung *sozialer Menschenrechte*, insbesondere bei Beeinträchtigungen, die ihren Ausgangspunkt im Inland eines Staates haben, deren Wirkungen aber auf dem Territorium eines anderen Staates eintreten, haben hingegen bis vor wenigen Jahren kaum Beachtung gefunden.¹³ Dies lag nicht zuletzt an der weitverbreiteten Überzeugung, dass die Lösung der „sozialen Frage“ keine menschenrechtliche Angelegenheit im Verhältnis zwischen Staat und Individuen sei, sondern ein Problem, das zwischenstaatliche Lösungen erforderte.

9 Ibid., 16. Grundlegend zur extraterritorialen Anwendung sozialer Menschenrechte International Council on Human Rights Policy, Duties Sans Frontières: Human Rights and Global Social Justice (Versoix: International Council on Human Rights Policy 2003); Fons Coomans & Menno Kamminga, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties (Antwerp: Intersentia 2004); Sigrun I. Skogly, Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation (Antwerpen/Oxford: Intersentia 2006); Mark Gibney & Sigrun I. Skogly, Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations (Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2010); Fons Coomans & Ralph Künemann (Hrsg.), Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Cambridge: Intersentia Publishing 2012); Malcolm Langford et al. (Hrsg.), Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law (Cambridge: Cambridge University Press 2013); Wouter Vandenhole (Hrsg.), Challenging Territoriality in Human Rights Law. Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearer Regime (London: Routledge 2015).

10 Grundlegend Marko Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties. Law, Principles and Policy (Cambridge: Cambridge University Press 2011).

11 Ibid., 1.

12 Malcolm Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Malcom Langford et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 3–31, 6.

13 Ibid., 8; Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, *MPIL Research Paper Series*, 16.

re.¹⁴ Folglich wurden die globalen sozialen und wirtschaftlichen Missstände nicht primär im Rahmen der menschenrechtlichen Verpflichtungen von Staaten, sondern vor allem im Wege der Politik adressiert, welche den Fokus hauptsächlich auf den Prozess der Dekolonialisierung legte.¹⁵

In jüngerer Zeit ist jedoch ein Wandel zu verzeichnen, bei dem sich Individuen bezüglich sozio-ökonomischer Missstände und Ungleichheiten zunehmend direkt gegenüber ausländischen Staaten und unabhängig von kolonial geprägten Auseinandersetzungen äußern.¹⁶ Der Territorialstaat,¹⁷ der die primäre Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte auf seinem Territorium trägt, wird nicht mehr als alleiniger und unmittelbarer Adressat für die Lösung solcher Probleme angesehen, die ihren Ursprung (auch) im Ausland haben.¹⁸ Auch wenn nach wie vor zahlreiche Einwände gegen staatliche Menschenrechtsverpflichtungen gegenüber „fremden“ Individuen im Ausland erhoben werden, gewinnt die Auffassung zunehmend an Zustimmung, dass Staaten auch für Beeinträchtigungen internationaler Menschenrechte jenseits ihrer Staatsgrenzen eine menschenrechtliche Verantwortung tragen müssen.¹⁹ Diese Verantwortung gilt nicht nur für bürgerliche und politische Menschenrechte, sondern unter bestimmten Voraussetzungen auch für soziale Menschenrechte,²⁰ wie es die im Verlauf dieser Untersuchung zu erörternde *Grundthese* nahelegt.

Dem widerspricht die noch vor einigen Jahren vertretene Auffassung, dass soziale Menschenrechte „keine beachtenswerte Rolle bei der Regulierung der globalen Wirtschaft“²¹ einnehmen und „sich nicht als globale soziale Menschenrechte etabliert haben.“²² Diese Kritik ist an sich nicht neu.

14 Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Langford et al., 4 f. Die zwischenstaatliche Lösung zielte vor allem auf eine wirtschaftliche Umverteilung zwischen den Staaten des globalen Südens und des globalen Nordens.

15 Ibid., 5. Siehe dazu auch Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, *MPIL Research Paper Series*, 5 ff.

16 Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Langford et al., 5.

17 Mit dem Begriff „Territorialstaat“ ist der Staat gemeint, in dem sich das betroffene Individuum befindet. Siehe zu dieser Begrifflichkeit unten in diesem Kapitel unter C.

18 Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Langford et al., 5.

19 Ibid.

20 Siehe dazu auch ibid., 6 ff.

21 Michael Krennerich, Social Security – Just as much a Human Right in Developing Countries and Emerging Markets, in *Verfassung und Recht in Übersee* 47 (2014), 105–123, 123 (Übersetzung von der Verfasserin).

22 Ibid., (Übersetzung von der Verfasserin). Siehe dazu allgemein Andreas Fischer-Lescano & Kolja Möller, *Der Kampf um globale soziale Rechte: Zart wäre das Gröbste* (Berlin: Verlag Klaus Wagenbach 2012).

So war bereits seit Anbeginn die rechtliche Bedeutung sozialer Menschenrechte – trotz ihrer Verrechtlichung durch völkerrechtliche Kodifizierungen nach dem Zweiten Weltkrieg – zunächst sehr begrenzt.²³ Während der gesamten Phase des Kalten Krieges haben insbesondere westliche Staaten die Rechtsnatur sozialer Menschenrechte als „echte“ Menschenrechte in Frage gestellt, obwohl das Prinzip der Interdependenz und Unteilbarkeit aller Menschenrechte, d. h. der bürgerlichen, politischen und sozialen Menschenrechte, in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte²⁴ (AEMR) anerkannt wurde.²⁵ Die Verwirklichung sozialer Menschenrechte wurde insbesondere von innerstaatlichen Gerichten als eine grundsätzlich politische Angelegenheit betrachtet oder der Sphäre der „Charity“ zugeordnet.²⁶ Dies setzte sich in der Folgezeit trotz der Aufspaltung der Rechte der AEMR

-
- 23 Das Streben nach einer universellen Kodifizierung der sozialen Menschenrechte begann nach dem Zweiten Weltkrieg. Siehe dazu Eibe Riedel, Theorie der Menschenrechtsstandards (Berlin: Duncker & Humblot 1986), 33 f.; ders., Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Menschenrechte – Dokumente und Deklarationen* (Bonn: Bundeszentrale für politische Rechte 4. Aufl. 2005), 13. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 ist das grundlegende Dokument, das soziale Menschenrechte (sowie bürgerliche und politische Rechte) enthält. Später folgten auf internationaler Ebene weitere internationale Menschenrechtsinstrumente, die soziale Menschenrechte kodifizieren. Auf europäischer Ebene finden sich soziale Menschenrechte vor allem in der Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 (revidiert am 3. Mai 1996), 529 UNTS 7659, und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. Dezember 2000, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 364/1.
 - 24 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, UN GA Res. 217 (III) (UN Doc. A/810, at 71). Die AEMR umfasst bürgerliche und politische sowie soziale Menschenrechte.
 - 25 Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, *MPIL Research Paper Series*, 14. Siehe dazu auch World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action vom 12. Juli 1993 (UN Doc. A/CONF.157/23), Rn. 5: „*All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated*. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).
 - 26 Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, *MPIL Research Paper Series*, 14. Für einen Überblick über die historische Entwicklung sozialer Menschenrechte siehe statt vieler Eibe Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Eibe Riedel et al. (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law. Contemporary Issues and Challenges* (Oxford: Oxford University Press 2014), 3–48, 5 ff.

§ 1 Einleitung

in zwei internationale Menschenrechtsverträge, den UN-Sozialpakt und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte²⁷ (UN-Zivilpakt), fort.²⁸

Die völkerrechtliche Entwicklung sozialer Menschenrechte war seit Beginn der Kodifikationsbestrebungen eng verknüpft mit zwei unterschiedlichen politischen Ideologien, in denen bürgerliche und politische Menschenrechte als die wesentliche Errungenschaft von westlichen Staaten galten, während soziale Menschenrechte vor allem in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion ihre Befürworter fanden.²⁹ Diese allgemeine Polarisierung der Standpunkte spiegelte sich in der Wahrnehmung sozialer Menschenrechte als „Cinderella of the international human rights corpus“³⁰ wider.³¹ Zu Beginn der 1990er Jahre stellte *Simma* fest:

„[T]here hardly exists another human rights treaty which has been more frequently misinterpreted, downplayed or intentionally abused than the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.“³²

Die rechtlichen Diskussionen betreffen seit jeher hauptsächlich die Weisensunterschiede zwischen bürgerlichen und politischen Menschenrechten

27 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, i. K. seit 23. März 1976, 999 UNTS 171.

28 Zur Ausarbeitung der beiden Menschenrechtspakte und Unterschiede zwischen bürgerlichen, politischen und sozialen Menschenrechten Eibe Riedel, International Law Shaping Constitutional Law. Realization of Economic, Social and Cultural Rights, in ders. (Hrsg.), *Constitutionalism – Old Concepts, New Worlds* (Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag 2005), 105–121, 105 ff.; ders. Global Human Rights Protection at the Crossroads: Strengthening or Reforming the System, in Marten Breuer et al. (Hrsg.), *Der Staat im Recht, Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag* (Berlin: Duncker & Humblot 2013), 1289–1306, 1291; Guido Odendahl, Die sozialen Menschenrechte – ein historischer, systematischer und rechtsvergleichender Überblick, in *Juristische Arbeitsblätter* 28 (1996), 898–904, 898 ff.

29 Matthew C. R. Craven, The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. A Perspective on its Development (Oxford: Clarendon Press 1995), 8 f. Siehe dazu auch Eibe Riedel, Universeller Menschenrechtsschutz – Vom Anspruch zur Durchsetzung, in Gerhart Baum et al. (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen* (Baden-Baden: Nomos 1998), 25–55, 27.

30 Sandra Fredman, Human Rights Transformed. Positive Rights and Positive Duties (Oxford: Oxford University Press 2008), 2.

31 Siehe auch *ibid.*

32 Bruno Simma, The Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Franz Matscher (Hrsg.), *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte. Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme* (Kehl am Rhein/Straßburg/Arlington: N.P. Engel Verlag 1991), 75–94, 79.

einerseits und sozialen Menschenrechten andererseits.³³ In diesem Sinne ist die völkerrechtswissenschaftliche Literatur von Debatten über den programmatischen Charakter dieser Menschenrechte, ihre Rechtsverbindlichkeit sowie ihre Justizierbarkeit geprägt.³⁴ Auch die Gerichte konnten lange Zeit nicht hinreichend auf die Beseitigung bestehender Unsicherheiten hinsichtlich sozialer Menschenrechte hinwirken.³⁵ Insbesondere innerstaatliche Gerichte befürchteten, mit Urteilen zu diesen Rechten in parlamentarische Entscheidungsspielräume einzudringen.³⁶ Auf völkerrechtlicher Ebene existierte bis zum Inkrafttreten des Fakultativprotokolls zum UN-Sozialpakt³⁷ (FP zum UN-Sozialpakt) im Jahr 2013 lediglich ein Staatenberichtsverfahren, jedoch keine individuelle Beschwerdemöglichkeit an den UN-Sozialausschuss.³⁸

Mittlerweile steht das ursprüngliche Verständnis der sozialen Menschenrechte einer neuen Entwicklung gegenüber. Die gegenwärtige völkerrechtswissenschaftliche Debatte zeigt, dass sich die Rolle, Funktion und Wahrnehmung sozialer Menschenrechte im letzten Jahrzehnt gewandelt und nicht nur in einer politischen und moralischen Anerkennung, sondern auch in einer rechtlichen Aufwertung dieser Rechte niedergeschlagen hat.³⁹

-
- 33 Siehe dazu Philipp Alston & Gerald Quinn, The Nature and Scope of States' Parties Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *Human Rights Quarterly* 9 (1989), 156–229, 184.
- 34 Zu den Argumenten hinsichtlich der Rechtsverbindlichkeit sozialer Menschenrechte ausführlich Katharine Young, The Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content, in *Yale Journal of International Law* 33 (2008), 113–175. Siehe auch Eibe Riedel, Core Obligations in Social Rights and Human Dignity, in Max-Emanuel Geis et al. (Hrsg.), *Festschrift für Friedhelm Hufnagel* (München: Beck Verlag 2015), 79–91; ders., International Law Shaping Constitutional Law, in Riedel, 105 ff.
- 35 Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, *MPIL Research Paper Series*, 14.
- 36 Ibid. Siehe auch US Court of Appeals of the State of New York, *Campaign for Fiscal Equity v State of New York*, 26. Juni 2003, 100 NY2d 893, 906–908 [2003] [CFE II], 925: „We have neither the authority, nor the ability, nor the will, to micromanage education financing.“
- 37 Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (FP zum UN-Sozialpakt) vom 10. Dezember 2008, i. K. seit 5. Mai 2013 (UN Doc. A/RES/63/117). 46 Staaten haben das Fakultativprotokoll ratifiziert (Ratifikationsstand: 18. Juli 2023).
- 38 Mit Inkrafttreten des FP zum UN-Sozialpakt haben Individuen nun die Möglichkeit, eine Individualbeschwerde beim UN-Sozialausschuss einzureichen. Siehe dazu unten § 10.
- 39 Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, in *MPIL Research Paper Series*. Siehe dazu auch Steven R. Ratner, The Thin Justice of International Law. A

In diesem Zusammenhang zeichnet sich aus rechtlicher Sicht ein deutlicher Trend ab, der einen verstärkten Bedeutungszuwachs sozialer Menschenrechte auf nationaler, regionaler und völkerrechtlicher Ebene erkennen lässt.⁴⁰ Diese Entwicklungen betreffen primär zwei miteinander verwobene Ebenen: Die Klärung des Wesensgehalts sozialer Menschenrechte zum einen und die Verwirklichung der grenzüberschreitenden Dimension dieser Rechte zum anderen.⁴¹

Mit Blick auf die Klärung des Wesensgehalts sozialer Menschenrechte hat eine progressive Rechtsprechung innerstaatlicher und internationaler Gerichte sowie die Praxis von Menschenrechtsorganen dazu beigetragen, das Verständnis dieser Menschenrechte als nicht-justiziable Leistungsrechte aufzubrechen.⁴² Seit der Jahrtausendwende haben insbesondere das südafrikanische und indische Verfassungsgericht Judikate zu (verfassungsrechtlich verankerten) sozialen Menschenrechten gefällt und dadurch einen bedeutenden Beitrag zur Klärung des materiellen Umfangs dieser Rechte geleistet.⁴³ Auf europäischer Ebene kam es aufgrund von Auswir-

Moral Reckoning of the Law of Nations (Oxford: Oxford University Press 2015), 267: „The expanse of human rights law is breathtaking in several dimensions.“

- 40 Vgl. auch Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al., 3; Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Langford et al., 7.
- 41 Siehe Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, *MPIL Research Paper Series*, 16.
- 42 Ibid., 25. Siehe dazu auch Manfred Nowak, Die Justizierbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, in Franz Matscher (Hrsg.), *Die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Grundrechte. Eine rechtsvergleichende Bestandsaufnahme* (Kehl am Rhein/Straßburg/Arlington: N.P. Engel Verlag 1991), 387–391, 387. Siehe zur Justizierbarkeit sozialer Menschenrechte allgemein Mirja A. Trilsch, Die Justizierbarkeit wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht (Heidelberg: Springer 2012).
- 43 Aus der Rechtsprechung des südafrikanischen Verfassungsgerichts z. B. *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others*, Urteil vom 4. Oktober 2000 (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169; *Mazibuko and Others v. City of Johannesburg and Others*, Urteil vom 8. Oktober 2009 (CCT 39/09) [2009] ZACC 28; 2010 (3) BCLR 239 (CC); 2010 (4) SA 1 (CC). Aus der indischen Rechtsprechung z. B. Supreme Court of India, *Shri P. G. Gupta vs State Of Gujarat & Ors*, Urteil vom 14. Dezember 1994, 1995 SCC, Supl. (2) 182 JT 1995 (2) 373; *Ahmedabad Municipal Corporation v Nawab Khan Bulab Khan*, Urteil vom 11. Oktober 1996, (1997) 11 SCC 121. Siehe dazu aus der Literatur z. B. David Bilchitz, Poverty and Fundamental Rights (Oxford: Oxford University Press 2007); Sandra Liebenberg, Socio-Economic Rights: Adjudication under a Transformative Constitution (Claremont: Juta 2010); Katharine G. Young, Constituting Economic and Social Rights (Oxford: Oxford University Press 2012).

kungen der Finanzkrise zu wichtigen Entscheidungen des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte.⁴⁴ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat die Bedeutung sozialer Menschenrechte anerkannt, wenn auch nur indirekt als Ableitungen bürgerlicher und politischer Rechte, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention⁴⁵ (EMRK) verankert sind.⁴⁶ Auch ist die wegweisende Rechtsprechung des Interamerikanischen Menschenrechtgerichtshofs (IAGMR) zu nennen. Mit einem Präzedenzfall aus dem Jahr 2017 und in Folgeurteilen hat der IAGMR erstmals seit seiner Gründung eine unmittelbare Verletzung eines sozialen Menschenrechts aus der interamerikanischen Menschenrechtskonvention⁴⁷ (AMRK) festgestellt und damit die Justizierbarkeit dieser Rechte anerkannt.⁴⁸ Die Einführung von Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Sozialausschuss im Jahr 2013 für die im UN-Sozialpakt verankerten Menschenrechte verleiht dem Schutz dieser Rechte auf völkerrechtlicher Ebene schließlich eine besondere Durchsetzungskraft.⁴⁹

Während diese erste Ebene des Bedeutungswandels vor allem Entwicklungen betrifft, die auf die innerstaatliche Verwirklichung sozialer Men-

44 Siehe dazu z. B. Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte, *Federation of Employed Pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece*, Urteil vom 7. Dezember 2012, No. 76/2012.

45 Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950, i. K. seit 3. September 1953, 213 UNTS 2889.

46 Siehe dazu insbesondere EGMR, *Konstantin Markin v. Russia*, Urteil der Großen Kammer vom 22. März 2012, Beschwerde-Nr. 30078/06, Sondervotum Pinto de Albuquerque, 51ff.; *Stec and Others v. the United Kingdom*, Urteil der Großen Kammer vom 12. April 2006, Beschwerde-Nr. 65731/01 und 65900/01; *Di Trizio v. Switzerland*, Urteil vom 2. Februar 2016, Beschwerde-Nr. 7186/09. Darüber hinaus existiert auch eine Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zu sozialen Menschenrechten auf der Grundlage der Europäischen Grundrechtecharta. Siehe z. B. EuGH, Urteil vom 26. März 2015, *Gérard Fenoll v. Centre d'aide par le travail „La Jouvene“ und Association de parents et d'amis de personnes handicapées mentales (APEI) d'Avignon*, Case C-316/13.

47 Amerikanische Menschenrechtskonvention vom 22. November 1969, i. K. seit 18. Juli 1978, 1144 UNTS 123.

48 IAGMR, *Case of Lagos del Campo vs. Peru*, Urteil vom 31. August 2017, Series C No. 340. In diesem Urteil hat der interamerikanische Gerichtshof zum ersten Mal eine Verletzung von Art. 26 AMRK („progressive development“) festgestellt. Der Gerichtshof hat diese Rechtsprechung in den Jahren 2018 und 2019 erneut bestätigt. Siehe dazu *Case of Poblete Vilches et al. vs. Chile*, Urteil vom 8. März 2018, Series C No. 349; *Case of Muelle Flores vs. Peru, Merits*, Urteil vom 6. März 2019, Series C No. 375.

49 Siehe zur Durchsetzung sozialer Menschenrechte allgemein Katherine G. Young, *The Future of Economic and Social Rights* (Cambridge: Cambridge University Press 2019).

schenrechte gerichtet sind, setzt die vorliegende Abhandlung bei der zweiten Ebene dieses Wandels an, die sich mit der grenzüberschreitenden Realisierung dieser Rechte befasst. Der Wendepunkt des Bedeutungszuwachses der räumlichen Reichweite sozialer Menschenrechte wird vielfach mit veränderten globalen Rahmenbedingungen in Verbindung gebracht, die nicht nur eine rein innerstaatliche Angelegenheit darstellen.⁵⁰ Insbesondere die weltweiten Verflechtungen staatlicher und nichtstaatlicher Aktivitäten in der globalisierten Wirtschaft tragen zu diesen Bedingungen bei, die zunehmend zu grenzüberschreitenden Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte führen können.⁵¹

Der UN-Sozialausschuss hat in diesem Sinne bereits beim *World Summit for Social Development* im Jahr 1995 die Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte durch die Globalisierung anerkannt und betont: „[A]t a time of such rapid and unpredictable change in a truly global economy [...] it is essential to reaffirm the fundamental values of social justice which must guide policy-making at all levels.“⁵² Um die Jahrtausendwende hat der Ausschuss daraufhin in einer Stellungnahme, die speziell den Auswirkungen der Globalisierung auf die sozialen Menschenrechte gewidmet war, ausdrücklich auf die Notwendigkeit eines Regelungsmechanismus im Rahmen des UN-Sozialpakts hingewiesen, der den Auswirkungen der Liberalisierung, Privatisierung und anderen Globalisierungsinitiativen sowie staatlichen Politikentscheidungen Rechnung tragen würde.⁵³

50 Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension (2017), *MPIL Research Paper Series*, 3.

51 Fons Coomans, Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Framework of International Organisations, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 11 (2007), 359–390, 360.

52 UN-Sozialausschuss, Report on the Tenth and Eleventh Sessions of the CESCR (2.–20. Mai 1994, 21. November–9. Dezember 1994), the World Summit for Social Development and the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, Statement of the CESCR (Tenth Session), Annex V, 122, Rn. 5, Economic and Social Council Official Records, 1995, Supplement No. 3 (UN Doc. E/1995/22, E/C.12/1994/20).

53 UN-Sozialausschuss, Report on the Eighteenth and Nineteenth Sessions (27. April–15. Mai 1998, 16. November–4. Dezember 1998), Globalization and its Impact on the Enjoyment of Economic, Social and Cultural Rights, Chapter VI, 92, Rn. 515, Economic and Social Council Official Records, 1999, Supplement No. 2 (UN Doc. E/1999/22, E/C.12/1998/26). Siehe dazu auch Diane A. Desierto, *Public Policy in International Economic Law. The ICESCR in Trade, Finance, and Investment* (Oxford: Oxford University Press 2015), 126.

Auch wenn die mit der Globalisierung verbundenen komplexen Fragestellungen im Rahmen dieser Untersuchung nicht im Einzelnen erörtert werden können,⁵⁴ ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Verwirklichung sozialer Menschenrechte in einer globalisierten Welt zunehmend durch innerstaatliche Maßnahmen ausländischer Staaten und anderer Akteure, wie etwa transnationaler Unternehmen oder internationaler Institutionen, beeinflusst wird.⁵⁵ In der Literatur wird daher die Auffassung vertreten, dass Staaten verstärkt dazu angehalten werden sollten, die Interessen von Individuen im Ausland in ihren innerstaatlichen Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen.⁵⁶ Auch der UN-Sozialausschuss hat sich für eine Überprüfung entsprechender menschenrechtsbeeinträchtigender Wirkungen innerstaatlicher Politikentscheidungen, etwa im Bereich der Wirtschaft, ausgesprochen.⁵⁷

-
- 54 Siehe dazu allgemein Ramesh Mishra, Globalization and the Welfare State (London: Edward Elgar 1999); Thomas Pogge, World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms (Cambridge: Polity Press 2. Aufl. 2008); Iris Marion Young, Responsibility for Justice (Oxford: Oxford University Press 2011); Chios Carmody et al. (Hrsg.) Global Justice and International Economic Law (Cambridge: Cambridge University Press 2012). Siehe auch Emmanuelle Tourme-Jouannet, What is a Fair International Society? (Oxford: Hart Publishing 2013), 78: „The rules governing globalization are unfair as they are designed once again primarily with the advanced industrial nations in mind. Certainly, some emerging countries have benefitted from them, but the rules are not equitable [...]. Contrary to the idea that globalization benefits everyone, there are losers on both sides, North and South.“
- 55 Skogly, Beyond National Borders, 10 f.; Eyal Benvenisti, The Law of Global Governance (The Hague: Hague Academy of International Law 2014), 122 f.: „By their daily decisions on economic development, conservation, or health regulation, some States regularly shape the life opportunities of foreigners in faraway countries who are unable to participate meaningfully in shaping these measures, either directly or by relying on their own Governments to effectively protect them. The glaring misfit between the scope of a sovereign's authority and the sphere of the affected stakeholders leads to the imposition of negative externalities on the unrepresented or underrepresented stakeholders as well as the loss of potential positive externalities – namely outcomes that are often inefficient, undemocratic and unjust.“
- 56 Benvenisti, The Law of Global Governance, 121: „[States] are required to take [...] the interests of *foreigners* seriously into account *when making policy choices*.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).
- 57 UN-Sozialausschuss, Report on the Twentieth and Twenty-First Sessions (26. April–14. Mai 1999, 15. November–3. Dezember 1999), Statement of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to the Third Ministerial Conference of the World Trade Organization, Annex VII, 129, Rn. 7, Economic and Social Council, Official Records, 2000, Supplement No. 2 (UN Doc. E/2000/22, E.C.12/1999/11).

§ 1 Einleitung

Einen wichtigen Meilenstein bildet in diesem Zusammenhang die *Agenda 2030* zur nachhaltigen Entwicklung, die durch die UN-Generalversammlung im Jahr 2015 verabschiedet wurde.⁵⁸ Ziel der Agenda ist es, die globale Entwicklung in all ihren Dimensionen – wirtschaftlich, sozial und ökologisch – nachhaltig zu gestalten.⁵⁹ Agenda 2030 gilt als historisch,⁶⁰ da sie im Unterschied zu den *Millennium Development Goals*⁶¹ (MDGs) politische Verpflichtungen – sogenannte *Sustainable Developments Goals* (SDGs) – für alle Staaten formuliert und diese für alle Menschen erreichen will.⁶² Die SDGs, die unter anderem auch auf sozialen Menschenrechtsstandards basieren,⁶³ begründen damit nicht nur eine innerstaatliche, sondern auch eine grenzüberschreitende Verantwortung der Staaten zur Verwirklichung der Entwicklungsziele gegenüber Individuen in fremden Staaten.⁶⁴

Auf internationaler Ebene haben sich im Zuge der fortschreitenden Globalisierung drei relevante Entwicklungen herausgebildet,⁶⁵ welche die wachsende Bedeutung der grenzüberschreitenden Verwirklichung sozialer Menschenrechte in ihren *völkerrechtlichen* Zusammenhängen verdeutlichen.⁶⁶ Eine erste Rechtsentwicklung betrifft den Bereich der (potenzi-

58 UN GA, Res. 70/1 on Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Agenda 2030), 25. September 2015 (UN Doc. A/RES/70/1). Die Agenda 2030 umfasst 17 Entwicklungsziele („SDGs“) und 169 Zielvorgaben („targets“). Die SDGs gelten für den Zeitraum von 2015–2030 und sind die Nachfolgeziele der UN Millennium Development Goals (MDGs), die bis 2015 galten.

59 Ibid., Rn. 2.

60 Jens Martens & Wolfgang Obenland, Die 2030-Agenda: Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung (Bonn/Osnabrück: Global Policy Forum 2017), 7. Siehe auch Agenda 2030, Rn. 5.

61 UN GA, Res. 55/2 UN Millennium Declaration, 18. September 2000 (UN Doc. A/RES/55/2).

62 Agenda 2030, Rn. 55: „The Sustainable Development Goals and targets are integrated and indivisible, *global in nature and universally applicable*, taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities [...].“ (Hervorhebungen von der Verfasserin). Siehe dazu allgemein Jeffrey D. Sachs, From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals, in *The Lancet* 379 (2012), 2206–2211.

63 Agenda 2030, Goal 2: „End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture“. Goal 2 setzt unter anderem das Recht auf Nahrung um.

64 Siehe dazu ausführlich Peters, Global Constitutionalism: The Social Dimension, *MPIL Research Paper Series*, 9 ff.

65 Ibid., 13 ff.

66 Der Bedeutungszuwachs sozialer Menschenrechte hat in den letzten Jahren zu einer zunehmenden Anzahl von Abhandlungen geführt. Siehe z. B. Aoife Nolan

ellen) unmittelbaren Bindung nichtstaatlicher Akteure an internationale Menschenrechte.⁶⁷ Dabei geht es um eine mögliche Verantwortung transnationaler Wirtschaftsunternehmen für menschenrechtsbeeinträchtigende Aktivitäten im Ausland, insbesondere in Ländern des globalen Südens.⁶⁸ Die zweite Rechtsentwicklung befasst sich hingegen mit den Auswirkungen von Aktivitäten internationaler und supranationaler Organisationen, wie z. B. des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Welthandelsorganisation (WTO), der Weltbank oder der Europäischen Union (EU), die zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte führen können.⁶⁹

Während es sich bei den soeben genannten Entwicklungen um die wachsende Bedeutung sozialer Menschenrechte in ihrem Anwendungsbereich *ratione personae* handelt, wendet sich die vorliegende Untersuchung einer dritten Rechtsentwicklung zu, die sich auf den *räumlichen* Anwendungsbereich dieser Rechte bezieht. Die Frage nach der extraterritorialen Anwendbarkeit sozialer Menschenrechte wirkt sich derzeit besonders dynamisch auf den menschenrechtlichen Diskurs aus. So hat der ehemalige UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, *Jean Ziegler*, die Debatte um extraterritoriale Pflichten im Bereich sozialer Menschenrechte treffend als „emerging issues“ that are occurring across the world^{⁷⁰} bezeichnet.

Der Höhepunkt der Bemühungen, insbesondere seitens der Zivilgesellschaft, soziale Menschenrechte als Grundlage für individuelle Ansprüche gegenüber ausländischen Staaten heranzuziehen, findet seinen Ausdruck in den *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in*

(Hrsg.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press 2014); Oliver De Schutter (Hrsg.), *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights* (Cheltenham: Edward Elgar 2013); Eberhard Eichenhofer, *Soziale Menschenrechte im Völker-, europäischen und deutschen Recht* (Tübingen: Mohr Siebeck 2012).; Manisuli Ssenyonjo, *Economic, Social and Cultural Rights* (London: Routledge 2011).

67 Peters, *Global Constitutionalism: The Social Dimension*, *MPIL Research Paper Series*, 22 ff.

68 Ibid.

69 Ibid., 19 ff. Siehe zur Menschenrechtsbindung der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) allgemein Sigrun I. Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund* (London: Routledge-Cavendish 2001); Willem Van Genugten, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights* (Cambridge: Intersentia 2015); für die Europäische Union (EU) Marise Cremona & Joanne Scott, *EU Law Beyond EU Borders. The Extraterritorial Reach of EU Law* (Oxford: Oxford University Press 2019).

70 Economic and Social Council (ESC), *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 34.

the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Maastrichter ETO-Prinzipien).⁷¹ Diese Prinzipien, die nicht rechtsverbindlich sind, aber dennoch als „landmark development in international law“⁷² beschrieben werden, wurden von einer Gruppe nichtstaatlicher Experten und Expertinnen aus Praxis und Wissenschaft erarbeitet und am 28. September 2011 verabschiedet.⁷³ Auch die Präambel der Maastrichter ETO-Prinzipien betont die negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung auf soziale Menschenrechte: „The advent of economic globalization in particular, has meant that States and other global actors exert considerable influence on the realization of economic, social and cultural rights across the world.“⁷⁴

Während die extraterritoriale Anwendung sozialer Menschenrechte, wie erwähnt, lange Zeit vernachlässigt wurde, ist sie in Bezug auf internationale Menschenrechtsverträge, die bürgerliche und politische Rechte umfassen, grundsätzlich anerkannt.⁷⁵ Eine menschenrechtliche Verantwortung des Staates sollte aber auch dann bejaht werden, wenn extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen nicht nur bürgerliche und politische Rechte betreffen, sondern auch zu Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte führen. Diese Verantwortung ergibt sich aus der heute anerkannten Universalität, Interdependenz und Unteilbarkeit aller Menschenrechte.⁷⁶

Vor diesem Hintergrund und der Annäherung politischer und bürgerlicher Menschenrechte einerseits sowie sozialer Menschenrechte andererseits erscheint es zunächst naheliegend, für ähnliche Problemstellungen auf be-

71 Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights (Maastrichter ETO-Prinzipien) vom 28. September 2011, verfügbar unter https://www.etoconsortium.org/wp-content/uploads/2023/01/E_N_MaastrichtPrinciplesETOs.pdf?tx_drblob_pi1%5BdownloadUid%5D=23 (zuletzt besucht am 31. März 2023).

72 Ralph Wilde, Dilemmas in Promoting Global Economic Justice through Human Rights Law, in Nehal Bhuta (Hrsg.), *The Frontiers of Human Rights. Extraterritoriality and its Challenges* (Oxford: Oxford University Press 2016), 127–175, 132. Die Maastrichter ETO-Prinzipien sind nicht rechtsverbindlich und stellen daher kein geltendes Recht dar.

73 Oliver De Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights, in *Human Rights Quarterly* 14 (2012), 1084–1169.

74 Maastrichter ETO-Prinzipien, Präambel, Rn. 1. Siehe bereits Fons Comans, The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in *Human Rights Law Review* 11 (2011), 1–35, 2 f.

75 Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Langford et al., 6.

76 Vgl. dazu insbesondere World Conference on Human Rights, Vienna Declaration and Programme of Action vom 12. Juli 1993 (UN Doc. A/CONF.157/23), Rn. 5.

währte Antworten im Rahmen des internationalen Menschenrechtsschutzes zurückzugreifen. Entscheidend ist jedoch, dass extraterritoriale Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte oftmals nicht durch „extraterritoriales Handeln“ von Staaten im klassischen Sinne, d. h. durch die physische Präsenz ausländischer Staatsorgane auf fremdem Territorium, entstehen, für welche die entsprechenden menschenrechtlichen Regeln entwickelt wurden.⁷⁷ In der vorliegenden Abhandlung wird dieses zentrale Problem aus rechtsdogmatischer Perspektive behandelt. Dabei wird unter anderem untersucht, inwieweit die einschlägigen völkerrechtlichen Regeln den Herausforderungen der Globalisierung im Hinblick auf die Verwirklichung sozialer Menschenrechte angemessen begegnen können.⁷⁸

Die Anerkennung extraterritorialer Pflichten gegenüber Individuen im Ausland ist trotz positiver Entwicklungen nach wie vor sehr umstritten.⁷⁹ Die Kritik an diesen Verpflichtungen speist sich aus verschiedenen ideologischen Quellen, insbesondere aus politisch-strategischen Erwägungen, welche die Legitimität extraterritorialer Pflichten von Staaten grundsätzlich in Frage stellen.⁸⁰ Im politischen Bereich steht diese Kritik in engem Zusammenhang mit den weltweit zunehmenden nationalistischen Tendenzen, die nicht nur in autoritären Staaten, sondern auch in Demokratien an Akzeptanz gewinnen.⁸¹ So äußern insbesondere nationalistische Strömungen deutliche Vorbehalte gegenüber möglichen extraterritorialen Pflichten.⁸² Die Praxis zeigt zudem, dass Staaten in konkreten Menschenrechtsfällen die Existenz solcher Pflichten überwiegend ablehnen, obwohl Verstöße gegen soziale Menschenrechte im Ausland häufig vorkommen.⁸³ Die Skepsis gegenüber extraterritorialen Pflichten ist aber zugleich Teil eines breiteren

⁷⁷ Siehe dazu ausführlich unten § 2.

⁷⁸ Vgl. auch ESC, Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler, 24. Januar 2005 (UN Doc. E/CN.4/2005/47), Rn. 35.

⁷⁹ Wouter Vandenhole, Extraterritorial Human Rights Obligations: Taking Stock, Looking Forward, in *Journal Européen des Droits de l'Homme* 5 (2013), 804–835, 805.

⁸⁰ Siehe für einen Überblick über die Kritik an extraterritorialen Pflichten Angela Müller, Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations. An Ethical Perspective, in Mark Gibney et al. (Hrsg.), *The Routledge Handbook on Extraterritorial Human Rights Obligations* (London: Routledge 2021), 53–64.

⁸¹ Ibid., 53.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

§ 1 Einleitung

Trends zunehmender Fundamentalkritik an der Menschenrechtsidee selbst, die insbesondere die Universalität der Menschenrechte in Frage stellt.⁸⁴

Die konkrete völkerrechtliche Debatte um extraterritoriale Pflichten zur Verwirklichung sozialer Menschenrechte entfacht sich dabei vor allem an dem häufig geäußerten Einwand, dass eine rechtsverbindliche Anerkennung dieser Verpflichtungen als sogenannte „harte“ Pflichten rechtspolitisch nicht sinnvoll oder sogar kontraproduktiv sei, da sie leicht als Vorwand für Interventionen missbraucht oder dazu benutzt werden könnten, um schwächeren Staaten unerwünschte Konditionalitäten aufzuerlegen.⁸⁵ Zudem gebe es keine völkerrechtlichen Grundlagen für die Existenz extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt, und die Anerkennung solcher Verpflichtungen würde reiche Staaten übermäßig belasten.⁸⁶ Ferner wird vertreten, dass sich entsprechende Pflichten negativ auf die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Territorialstaates auswirken könnten. So bestünde die Gefahr, dass sich die Verantwortung des Territorialstaates gegenüber der eigenen Bevölkerung auf andere Staaten verlagere, wenn dieser nicht bereit sei, seinen Pflichten aus den Menschenrechtsverträgen nachzukommen.⁸⁷ Schließlich ließe die Diskussion um die völkerrechtliche Anerkennung extraterritorialer Staatenpflichten andere, bereits „rechtsverbindlich“ erreichte Errungenschaften im Bereich sozialer Menschenrechte in den Hintergrund treten.⁸⁸

Die Kritik an extraterritorialen Pflichten ist nicht nur rechtsdogmatisch, wie sich im Laufe der Untersuchung zeigen wird, sondern auch moralisch und politisch nicht überzeugend.⁸⁹ Die Ausweitung des Schutzes sozialer

84 Anne Peters & Elif Askin, Internationaler Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20 (2020), 4–10, 9. Siehe zur Fundamentalkritik an Menschenrechten allgemein Eric Posner, *The Twilight of Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press 2014); Samuel Moyn, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World* (Cambridge/Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press 2018).

85 Vandenhole, Extraterritorial Human Rights Obligations, in *JEDH*, 805. Siehe dazu auch Skogly, *Beyond National Borders*, 9: „It is with regard to this close relationship [between international law and international politics] that we need to address the topic of extraterritorial human rights obligations, as the developments of and respect for international legal guarantees are heavily reliant on the political climate present at any given time.“

86 Vandenhole, Extraterritorial Human Rights Obligations, in *JEDH*, 805.

87 Ibid.

88 Ibid.

89 Vgl. auch Müller, *Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations*, in Gibney et al. (Hrsg.), 57 ff.

Menschenrechte über Staatsgrenzen hinweg stellt eine zentrale Frage der globalen Gerechtigkeit dar.⁹⁰ Sie ist vor allem in gerechtigkeitsrelevanten Situationen begründet,⁹¹ zu denen zweifellos grenzüberschreitende Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte gehören, die durch nachteilige Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen hervorgerufen werden.⁹² Diese gerechtigkeitsrelevanten Auswirkungen auf die Rechte von Individuen im Ausland haben zur Folge, dass sich Staaten der extraterritorialen Wirkungen ihrer innerstaatlichen Maßnahmen bewusst sein und diese im Einklang mit den Menschenrechtsstandards zur Vermeidung von Unrecht im Ausland berücksichtigen müssen.⁹³

Aus normativer Sicht lässt sich eine Ausweitung des räumlichen Anwendungsbereichs sozialer Menschenrechte mit einem *universalistischen* Verständnis der Menschenrechte begründen.⁹⁴ Menschenrechte, einschließlich sozialer Menschenrechte, stehen allen Menschen aufgrund ihrer Menschenwürde gleichermaßen zu.⁹⁵ Nach diesem universalistischen Ansatz sollen Menschenrechte nicht durch geografische Grenzen eingeschränkt werden, sondern allen Individuen unabhängig von ihrem Aufenthaltsort und ihrer „Zugehörigkeit“ zu einem bestimmten Staat zustehen.⁹⁶ Dies gilt auch für die aus diesen Rechten abgeleiteten Pflichten von Staaten; die Universalität der Menschenrechte führt daher grundsätzlich auch zur Universalität staatlicher Menschenrechtspflichten.⁹⁷

90 Peters, Menschenrechtsfunktionen jenseits des Staates, in Grimm et al. (Hrsg.), 99. Siehe auch Mathias Risse, *On Global Justice* (Princeton, NJ: Princeton University Press 2012), 302.

91 Mattias Kumm, The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: An Integrated Conception of Public Law, in *Indiana Journal of Global Legal Studies* 20 (2013), 605–628, 613.

92 Siehe auch Müller, Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations, in Gibney et al. (Hrsg.), 60.

93 Kumm, The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism, *IJGLS*, 613 f.

94 Müller, Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations, in Gibney et al. (Hrsg.), 60.

95 Matthias Mahlmann, Elemente einer ethischen Grundrechtstheorie (Baden-Baden: Nomos 2008), 451.

96 Müller, Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations, in Gibney et al. (Hrsg.), 60.

97 Sigrun I. Skogly, Extraterritoriality: Universal Human Rights without Universal Obligations? in Sarah Joseph & Adam McBeth (Hrsg.), *Research Handbook on International Human Rights Law* (Cheltenham: Edward Elgar 2010), 833 f.; Müller, Justifying Extraterritorial Human Rights Obligations, in Gibney et al. (Hrsg.), 60.