

§ 3: Die völkerrechtlichen Grundlagen zur allgemeinen Begründung extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt

A. Die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts

I. Problemstellung

Sind die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts auch außerhalb ihres Hoheitsgebiets an ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen gebunden? In diesem Kapitel geht es um die Frage, ob der UN-Sozialpakt auf extraterritoriale Vorgänge anwendbar ist oder ob die Verpflichtungen des Paktes ausschließlich territorialer Natur sind und die Staaten daher nur innerhalb ihres eigenen Territoriums binden. Erst wenn die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts feststeht, stellt sich die Folgefrage nach den Voraussetzungen (sogenannte „Auslösekriterien“), die erforderlich sind, um in einer *konkreten* Situation eine extraterritoriale Pflicht aus dem UN-Sozialpakt auszulösen.³⁸³

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, die Grundnorm beziehungsweise Generalklausel des Pakts, welche die Grundschaftspflichten der Staaten festlegt und zugleich die zentrale Bestimmung für den räumlichen Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts darstellt. Anders als der UN-Zivilpakt oder die EMRK, die im Vertragstext explizit auf das „Territorium“ und die „Jurisdiktion“ verweisen, um die räumliche Reichweite staatlicher Verpflichtungen zu bestimmen,³⁸⁴ enthält Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt keinen Hinweis darauf, ob die Verpflichtungen des Pakts auch auf im Ausland begangene Menschenrechtsbeeinträchtigungen Anwendung finden können.³⁸⁵

Im Folgenden wird zunächst die Bestimmung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt näher analysiert (II.). Sodann wendet sich das Kapitel der völkerrechtlichen Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt zu (III.). Anschließend wird erörtert, wie die räumliche Reichweite der Verpflichtungen aus

³⁸³ Die Auslösekriterien für extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt werden in den Teilen II und III der Studie ausführlicher diskutiert.

³⁸⁴ Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt; Art. 1 EMRK.

³⁸⁵ Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt.

dem UN-Sozialpakt in der Praxis des UN-Sozialausschusses gehandhabt wird (IV.). Abschließend werden die möglichen Lesarten des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt diskutiert und dargelegt, dass der UN-Sozialpakt auch auf grenzüberschreitende Menschenrechtsbeeinträchtigungen anwendbar ist (V.).

II. Abwesenheit einer Jurisdiktionsklausel im UN-Sozialpakt

Die Frage, ob sich aus internationalen Menschenrechtsverträgen extraterritoriale Staatenpflichten ableiten lassen, ist für jeden Menschenrechtsvertrag gesondert zu prüfen.³⁸⁶ In der Literatur wird daher die extraterritoriale Anwendbarkeit bürgerlicher und politischer Menschenrechte getrennt von der Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit sozialer Menschenrechte untersucht.³⁸⁷ Die extraterritoriale Anwendbarkeit internationaler Menschenrechtsverträge, die bürgerliche und politische Rechte umfassen, ergibt sich aus den einschlägigen Bestimmungen in den jeweiligen Generalklauseln dieser Verträge.³⁸⁸ Diese enthalten sogenannte *Jurisdiktionsklauseln*.³⁸⁹

Ein prototypisches Beispiel einer menschenrechtlichen Jurisdiktionsklausel ist Art. 1 EMRK,³⁹⁰ der die Konventionsstaaten zu Folgendem verpflichtet: „The High Contracting Parties shall secure to everyone *within their jurisdiction* the rights and freedoms defined in Section I of this Convention.“³⁹¹ Eine ähnliche Formulierung findet sich in Art. 1 AMRK, der die Vertragsstaaten verpflichtet, die in der AMRK enthaltenen Rechte allen Personen zu garantieren, die der Jurisdiktion eines Vertragsstaates unterliegen.³⁹² Im Vergleich hierzu enthält Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt, der

386 Kanalan, Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt, in AVR, 499.

387 Andrea Kämpf & Inga Winkler, Zwischen Menschenrechtsförderung und Duldung von Menschenrechtsverletzungen? Anforderungen an die Entwicklungszusammenarbeit aus der Perspektive der extraterritorialen Staatenpflichten, in *Zeitschrift für Menschenrechte: Menschenrechte als Maßstab internationaler Politik* 2 (2012), 63–94, 70.

388 Kanalan, Extraterritoriale Staatenpflichten jenseits der Hoheitsgewalt, in AVR, 500.

389 Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 11.

390 Ibid.

391 Art. 1 EMRK (Hervorhebungen von der Verfasserin).

392 Art. 1 AMRK: „The States Parties to this Convention undertake to respect the rights and freedoms recognized herein and to ensure to all persons subject to their *jurisdiction* the free and full exercise of those rights and freedoms, without any discrimination for reasons of race, color, sex, language, religion, political or

das Pendant zu Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt darstellt, eine restriktivere Regelung des räumlichen Anwendungsbereichs bürgerlicher und politischer Menschenrechte.³⁹³ So verweist der Wortlaut dieser Vorschrift neben der Jurisdiktion zusätzlich auf das „Gebiet“³⁹⁴ eines Staates: „Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals *within its territory and subject to its jurisdiction* the rights recognized in the present Covenant [...].“³⁹⁵

Jurisdiktionsklauseln, die den räumlichen Anwendungsbereich auf das Territorium oder die Jurisdiktion eines Staates beschränken, finden sich daher insbesondere in internationalen Menschenrechtsverträgen zu bürgerlichen und politischen Menschenrechten.³⁹⁶ In der Rechtsprechung der internationalen Menschenrechtsgerichte werden diese Jurisdiktionsklauseln restriktiv ausgelegt.³⁹⁷ Demnach erfordert die Begründung von Jurisdiktion, wie oben ausgeführt, die Ausübung effektiver Kontrolle über ein fremdes Territorium oder eine Person im Ausland, die weitgehend der Kontrolle entspricht, die ein Staat innerhalb seines eigenen Hoheitsgebiets ausübt.³⁹⁸

Im Gegensatz zu den internationalen Menschenrechtsverträgen, die bürgerliche und politische Menschenrechte umfassen und in der Regel eine Jurisdiktionsklausel enthalten, sind andere Menschenrechtsverträge unterschiedlich konzipiert. Sie enthalten keine (allgemeine) Jurisdiktionsklausel, die den räumlichen Anwendungsbereich auf das Territorium oder die Jurisdiktion eines Staates beschränkt.³⁹⁹ Das prominenteste Beispiel für einen solchen Menschenrechtsvertrag ist der UN-Sozialpakt.⁴⁰⁰ Auch die

other opinion, national or social origin, economic status, birth, or any other social condition.“ (Hervorhebung von der Verfasserin).

393 Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 11.

394 In der offiziellen englischen Fassung des UN-Zivilpakts findet sich der Begriff „territory“, der in der deutschen Fassung mit „Gebiet“ übersetzt wird. Die deutsche Übersetzung des UN-Zivilpakts ist abrufbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/750_750/de (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

395 Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt (Hervorhebungen von der Verfasserin).

396 Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 11 ff.; Léonie Jana Wagner, Menschenrechte in der Entwicklungspolitik. Extraterritoriale Pflichten, der Menschenrechtsansatz und seine Umsetzung (Wiesbaden: Springer VS 2017), 96.

397 Shany, Taking Universality Seriously, in LEHR, 49.

398 Ibid., 50.

399 Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 17; Vandenhove, Extraterritorial Human Rights Obligations, in JEDH, 815.

400 Eine Ausnahme bildet Art. 14 UN-Sozialpakt, der im Zusammenhang mit dem Recht auf Bildung auf die Jurisdiktion eines Staates verweist: „Each State Party to the present Covenant which, at the time of becoming a Party, has not been able

Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (UN-Genozidkonvention),⁴⁰¹ die Genfer Konventionen⁴⁰² sowie die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (Banjul-Charta)⁴⁰³ sind weitere Beispiele für Menschenrechtsverträge, die über keine Jurisdiktionsklausel verfügen.⁴⁰⁴ Wichtig für den UN-Sozialpakt ist jedoch, dass das FP zum UN-Sozialpakt in Art. 2 ausdrücklich auf die „Jurisdiktion“ eines Staates zur Durchsetzung der Paktrechte abstellt (im Gegensatz zum UN-Sozialpakt).⁴⁰⁵ Dies beschränkt die Individualbeschwerde vor dem UN-Sozialausschuss auf Personen, die der Jurisdiktion eines Staates unterliegen.⁴⁰⁶

to secure in its metropolitan territory or other territories under its jurisdiction compulsory primary education, free of charge, undertakes, within two years, to work out and adopt a detailed plan of action for the progressive implementation, within a reasonable number of years, to be fixed in the plan, of the principle of compulsory education free of charge for all.“

- 401 Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide vom 9. Dezember 1948 (UN-Genozidkonvention), i. K. seit 12. Januar 1951, 78 UNTS 277.
- 402 Geneva Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field vom 12. August 1949, i. K. seit 21. Oktober 1950 75 UNTS 31; Geneva Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea vom 12. August 1949, i. K. seit 21. Oktober 1959, 75 UNTS 85; Geneva Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War vom 12. August 1949, i. K. seit 21. Oktober 1950, 75 UNTS 135; Geneva Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War vom 12. August 1949, i. K. seit 21. Oktober 1959, 75 UNTS 287.
- 403 African Charter on Human and Peoples Rights (Banjul-Charta) vom 27. Juni 1981, i. K. seit 21. Oktober 1986, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982).
- 404 Vandenhove, Extraterritorial Human Rights Obligations, in *JEDH*, 815. Siehe zu den menschenrechtlichen Jurisdiktionsklauseln auch Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 11 ff. Das internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen enthalten ebenfalls keine Jurisdiktionsklauseln.
- 405 Art. 2 FP zum UN-Sozialpakt: „Communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals, *under the jurisdiction of a State Party*, claiming to be victims of a violation of any of the economic, social and cultural rights set forth in the Covenant by that State Party. Where a communication is submitted on behalf of individuals or groups of individuals, this shall be with their consent unless the author can justify acting on their behalf without such consent.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).
- 406 Siehe dazu ausführlicher unten § 10.

Anknüpfungspunkt für die räumliche Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts ist, wie bereits erwähnt, die Grundnorm in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Diese Bestimmung legt die grundlegenden Verpflichtungen der Staaten fest.⁴⁰⁷ Der wesentliche Unterschied zwischen dem UN-Sozialpakt einerseits und dem UN-Zivilpakt beziehungsweise der EMRK andererseits besteht also darin, dass Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt keine Anknüpfung an das Territorium oder die Jurisdiktion einer Vertragspartei enthält, die der räumlichen Reichweite des UN-Sozialpakts und den menschenrechtlichen Verpflichtungen Konturen verleihen würde.⁴⁰⁸ Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt steht wegen seines vagen und auslegungsbedürftigen Wortlauts im Mittelpunkt der Diskussionen nicht nur hinsichtlich seines räumlichen Anwendungsbereichs, sondern auch der Rechtsnatur der Verpflichtungen und der Justizierbarkeit der Paktrechte.⁴⁰⁹ Art. 2 Abs. 1 lautet wie folgt:

„Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, *individually and through international assistance and co-operation*, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.“⁴¹⁰

Der räumliche Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts erscheint auf den ersten Blick unbestimmt, da der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt

407 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Siehe dazu allgemein Riedel et al., *The Development of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 12 ff.

408 Milanovic, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 17; Wouter Vandenhove, EU and Development: Extraterritorial Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Margot E. Salomon et al. (Hrsg.), *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers* (Antwerpen: Intersentia 2007), 85–106, 88.

409 Riedel et al., *The Development of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 12. Siehe zur Justizierbarkeit sozialer Menschenrechte allgemein Eibe Riedel, Zur Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Völkerrecht, in Thomas Giegerich & Andreas Zimmermann (Hrsg.), *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter* (Berlin: Duncker und Humblot 2008), 71–93; zu den allgemeinen Entwicklungen in diesem Bereich Christina Binder, The Committee on Economic, Social and Cultural Rights —The Power of Subjective Rights: Comment with Special Focus on the Case Law of the Inter-American and the European Courts of Human Rights, in *Journal of Human Rights Practice* 14 (2022), 75–83.

410 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt (Hervorhebungen von der Verfasserin).

nicht explizit auf räumliche Anknüpfungspunkte verweist. Im Schrifttum wird dennoch die Auffassung vertreten, dass der UN-Sozialpakt auf im Ausland begangene Menschenrechtsbeeinträchtigungen anwendbar ist und sich dementsprechend aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt extraterritoriale Pflichten der Staaten ableiten lassen.⁴¹¹ In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass die Pflicht zur internationalen Hilfe und Zusammenarbeit (Kooperationspflicht) in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt den räumlichen Anwendungsbereich des Pakts über die Staatsgrenzen einer Vertragspartei hinaus erweitert und somit extraterritoriale Pflichten begründet.⁴¹²

Bislang liegt nur eine Gerichtsentscheidung vor, die sich – wenn auch nur *in passim* – explizit zum räumlichen Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts äußert. In seinem Urteil *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (Mauergutachten) hat der IGH festgestellt, dass die Menschenrechte aus dem UN-Sozialpakt mangels einer Jurisdiktionsklausel im Wesentlichen *territorialer* Natur seien.⁴¹³ Demgegenüber hat der IGH in anderen Urteilen die Auffassung vertreten, dass internationale Menschenrechtsverträge grundsätzlich auch ohne Jurisdiktionsklauseln extraterritorial anwendbar sein können.⁴¹⁴ Vor diesem Hintergrund hat der Gerichtshof im Mauergutachten festgestellt, dass aus dem gemeinsamen Art. 1 der Genfer Konventionen, die keine Jurisdiktionsklausel enthalten, sogar *positive* Pflichten außerhalb des Territoriums der Staaten abgeleitet werden können.⁴¹⁵ Bereits im Nicaragua-Urteil hatte der

411 So z. B. Sigrun I. Skogly & Mark Gibney, Transnational Human Rights Obligations, in *Human Rights Quarterly* 24 (2002), 781–798, 786 ff.; Bulto, The Extraterritorial Application of the Human Right to Water in Africa, 150; Langford et al., Introduction. An Emerging Field, in Langford et al. (Hrsg.), 6 ff.

412 Siehe z. B. Skogly, Beyond National Borders; Christian Courtis & Magdalena Sepúlveda, Are Extra-Territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?, in *Nordisk Tidsskrift For Menneskerettigheter* 27 (2009), 54–63, 56.

413 IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion vom 9. Juli 2004, ICJ Reports 2004, p. 136, Rn. 112: „The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights contains no provision on its scope of application. This may be explicable by the fact that this Covenant guarantees rights which are essentially territorial.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

414 Vandenhove, Extraterritorial Human Rights Obligations, in *JEDH*, 815 f.

415 IGH, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion vom 9. Juli 2004, ICJ Reports 2004, p. 136, Rn. 158: „The Court would also emphasize that Article 1 of the Fourth Geneva Convention, a provision common to the four Geneva Conventions, provides that “The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure respect for the present

IGH betont, dass die Vertragsstaaten der Genfer Konventionen unter allen Umständen verpflichtet seien, die sich aus den Konventionen ergebenden negativen Pflichten im Ausland einzuhalten.⁴¹⁶ Solche Verpflichtungen außerhalb des eigenen Staatsgebiets einer Vertragspartei könnten sich darüber hinaus auch aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des humanitären Völkerrechts ergeben.⁴¹⁷ Eine ähnliche Argumentation verfolgte der IGH schließlich in seiner Entscheidung *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnien-Urteil).⁴¹⁸ Der Gerichtshof stellte fest, dass die in der Genozidkonvention verankerten Staatenpflichten *erga omnes* Pflichten darstellten und die Staaten daher verpflichtet seien, einen Völkermord nicht nur innerhalb, sondern auch außerhalb ihres Territoriums zu verhindern.⁴¹⁹ In diesem Sinne betont auch Craven: „[This] does [...] raise the possibility that, absent a jurisdictional clause, human rights treaty obligations may generally be regarded as extending to all acts of state irrespective of where they may be taken as having effect.“⁴²⁰ Die Abwesenheit einer Jurisdiktionsklausel bedeutet

Convention in all circumstances.“ It follows from that provision that every State party to that Convention, whether or not it is a party to a specific conflict, is under an obligation to ensure that the requirements of the instruments in question are complied with.“

416 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Urteil vom 27. Juni 1986, ICJ Reports 1986, p. 14, Rn. 220: „The Court considers that there is an obligation on the United States Government, in the terms of Article 1 of the Geneva Conventions, to “respect” the Conventions and even “to ensure respect” for them “in all circumstances”, since such an obligation does not derive only from the Conventions themselves, but from the general principles of humanitarian law to which the Conventions merely give specific expression.“

417 Ibid.

418 IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Urteil vom 26. Februar 2007, ICJ Reports 2007, p. 43. Siehe auch Vandenhove, Extraterritorial Human Rights Obligations, in *JEDH*, 816.

419 IGH, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Urteil vom 26. Februar 2007, ICJ Reports 2007, p. 43, Rn. 31: „It follows that the rights and obligations enshrined by the Convention are rights and obligations *erga omnes*. The Court notes that the obligation each State thus has to prevent and to punish the crime of genocide is not territorially limited by the Convention.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

420 Matthew Craven, Human Rights in the Realm of Order: Sanctions and Extraterritoriality, in Fons Coomans & Menno Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerpen: Intersentia 2004), 233–258, 251.

daher nicht, dass extraterritoriale Pflichten der Staaten *per se* vom Anwendungsbereich internationaler Menschenrechtsverträge, einschließlich des UN-Sozialpakts, ausgenommen sind.

Die Maastrichter ETO-Prinzipien gehen ebenfalls von der extraterritorialen Anwendbarkeit sozialer Menschenrechte aus, ohne jedoch die völkerrechtlichen Grundlagen extraterritorialer Pflichten unter Berücksichtigung des geltenden Rechts nachvollziehbar darzulegen und auf die Problematik einer fehlenden Jurisdiktionsklausel im UN-Sozialpakt einzugehen. Vielmehr setzt Prinzip 4 voraus, dass nach geltendem Recht neben den Pflichten des Territorialstaates auch extraterritoriale Pflichten bestehen: „All States also *have* extraterritorial obligations to respect, protect and fulfil economic, social and cultural rights [...].“⁴²¹ Dabei ist der Umfang dieser Pflichten dem Völkerrecht zu entnehmen.⁴²² Extraterritoriale Pflichten könnten sich aus den Rechtsquellen des Völkerrechts und insbesondere des internationalen Menschenrechtsschutzes ergeben, vor allem aus der UN-Charta, der AEMR, dem UN-Sozialpakt und anderen internationalen und regionalen Menschenrechtsinstrumenten.⁴²³ Generell ist jedoch festzuhalten, dass die Maastrichter ETO-Prinzipien nicht das geltende Völkerrecht widerspiegeln, da die Existenz extraterritorialer Pflichten im Bereich sozialer Menschenrechte *de lege lata* umstritten ist. Die Prinzipien verweisen daher auf einen völkerrechtlichen Rahmen, der weit über das geltende Recht hinausgeht.⁴²⁴

Ausschlaggebend ist zunächst, dass die Abwesenheit einer Jurisdiktionsklausel im UN-Sozialpakt zwar nicht gegen die extraterritoriale Anwendbarkeit des Pakts spricht. Allerdings enthält der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt außer dem eher vagen – aber immerhin universellen – Verweis auf die Kooperationspflicht, keine konkreten „räumlichen“ Anhaltspunkte, aus denen sich extraterritoriale Pflichten ableiten ließen. Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt ist daher nach den maßgeblichen Auslegungsmethoden gemäß Art. 31 WVK auszulegen.⁴²⁵

Aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt ergibt sich dabei ein vielschichtiges Bild möglicher Interpretationslinien, die zu unterschiedlichen Ergebnissen

421 Maastrichter ETO-Prinzipien, Prinzip 4 (Hervorhebung von der Verfasserin).

422 Ibid., Präambel, Abs. 8 („[d]rawn from international law“).

423 Ibid., Prinzip 6.

424 Askin, Economic and Social Rights, Extraterritorial Application, in Peters & Wolfrum (Hrsg.), Rn. 13.

425 Siehe allgemein zur Auslegung von Menschenrechtsverträgen Malgosia Fitzmaurice, Interpretation of Human Rights Treaties, in Dina Shelton (Hrsg.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press 2013), 739–771.

führen können. Die erste Lesart der Rechtsnorm geht von einer rein *territorialen* Ausrichtung der Staatenpflichten aus, die nur innerhalb des Staatsgebiets einer Vertragspartei zu erfüllen sind. Eine mögliche zweite Lesart des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, die im Ergebnis zu einer *universellen* Reichweite der menschenrechtlichen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt führen würde, steht am anderen Ende des Spektrums. Eine solche Auslegung der Vorschrift hätte zur Folge, dass die Staatenpflichten aus dem Pakt ohne territoriale Beschränkung weltweit anwendbar wären. Die letzte Lesart stellt hingegen einen Mittelweg dar. Sie geht von einer *extraterritorialen* Anwendung staatlicher Verpflichtungen aus, die allerdings an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist.

Der folgende Abschnitt widmet sich somit der völkerrechtlichen Auslegung von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, um zu ermitteln, welcher Lesart der Vorschrift im Hinblick auf ihren räumlichen Anwendungsbereich der Vorzug zu geben ist.⁴²⁶

III. Bestimmung der räumlichen Reichweite von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt

1. Völkerrechtliche Auslegung von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt

Ausgangspunkt der völkerrechtlichen Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt ist gemäß Art. 31 Abs. 1 WVK der Wortlaut der Rechtsnorm.⁴²⁷ Wie bereits ausgeführt, lässt sich dem Wortlaut dieser Bestimmung nicht eindeutig entnehmen, ob die Verpflichtungen aus dem Pakt ausschließlich gegenüber der eigenen Bevölkerung (im Vertikalverhältnis) oder auch gegenüber Einzelnen im Ausland (im Diagonalverhältnis) zur Anwendung gelangen.⁴²⁸

Ein erster Anknüpfungspunkt für den räumlichen Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts ergibt sich aus der Präambel,⁴²⁹ in der auf der Grund-

426 Siehe dazu auch Sepúlveda, The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 84 ff.

427 Art. 31 Abs. 1 WVK: „A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.“

428 Siehe auch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 303.

429 Matthias Goldmann, Financial Institutions and Social Rights: From the Washington Consensus to the Lagarde Concord?, in Christina Binder et al. (Hrsg.), *Research Handbook on International Law and Social Rights* (Cheltenham: Edward Elgar

lage der Menschenwürde die Anerkennung gleicher Rechte für alle Menschen betont wird.⁴³⁰ Die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts sollen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass *jedes* Individuum seine sozialen Menschenrechte auch tatsächlich wahrnehmen kann.⁴³¹ Eine Konkretisierung dieses universellen Ansatzes findet sich in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt, der eine *Kooperationspflicht* der Staaten vorsieht.⁴³² Die Paktstaaten sind verpflichtet, „einzel[n] und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller [ihrer] Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen.“⁴³³ Der Ausdruck „einzel[n]“ steht gleichrangig („und“) neben „internationale[r] Hilfe und Zusammenarbeit.“⁴³⁴

Der universelle Charakter des UN-Sozialpakts kommt auch in anderen Rechtsnormen deutlich zum Ausdruck. So wird beispielsweise in Art. II Abs. 1 UN-Sozialpakt im Zusammenhang mit dem Recht auf einen angemessenen Lebensstandard ausdrücklich auf die entscheidende Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit für die Verwirklichung dieses Rechts hingewiesen.⁴³⁵ Auch Art. II Abs. 2 UN-Sozialpakt zum Recht auf Nahrung enthält globale Bezüge und verpflichtet die Staaten zur Hilfe und Zusammenarbeit sowie „zur Sicherung einer dem Bedarf entsprechenden gerechten Verteilung der Nahrungsmittelvorräte der Welt unter Berücksichtigung der Probleme der Nahrungsmittel einführenden und ausführenden Länder.“⁴³⁶ Ferner finden sich universelle Anknüpfungspunkte in den Bestimmungen des Art. 15 Abs. 4 sowie des Art. 23 UN-Sozialpakt.⁴³⁷ Art. 23

2020), 440–463, 451; De Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles, in *HRQ*, 1127.

430 UN-Sozialpakt, Abs. 1 und 2 der Präambel.

431 Ibid., Abs. 3 der Präambel.

432 De Schutter et al., Commentary to the Maastricht Principles, in *HRQ*, 1127; Goldmann, Financial Institutions and Social Rights: From the Washington Consensus to the Lagarde Concord?, in Binder et al. (Hrsg.), 451 f.

433 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Deutsche Übersetzung aus der nicht-amtlichen Fassung des UN-Sozialpakts, verfügbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/725_725_725/de (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

434 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 304.

435 Art. II Abs. 1 Satz 2 UN-Sozialpakt.

436 Art. II Abs. 2 UN-Sozialpakt. Deutsche Übersetzung aus der nicht-amtlichen Fassung des UN-Sozialpakts, verfügbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/725_725_725/de (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

437 Art. 23 UN-Sozialpakt; Art. 15 Abs. 4 UN-Sozialpakt: „The States Parties to the present Covenant recognize the benefits to be derived from the encouragement and development of *international contacts and co-operation* in the scientific and

UN-Sozialpakt sieht sogar ausdrücklich vor, dass *internationale* Maßnahmen zur Verwirklichung der Paktrechte ergriffen werden müssen.⁴³⁸ Die einzelnen Paktrechte begründen darüber hinaus Rechte *jedes Einzelnen* und nicht *jedes „Einwohners“*.⁴³⁹ Ein „universeller“ subjektiv-rechtlicher Anspruch des Einzelnen gegen jeden Paktstaat lässt sich daraus allerdings kaum ableiten.⁴⁴⁰

Der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt lässt somit erkennen, dass der Pakt nicht rein territorial ausgerichtet ist, sondern durch die in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt und anderen Paktrechten enthaltenen Kooperationspflichten einen universellen Anknüpfungspunkt enthält, der auf das Bestehen grenzüberschreitender Pflichten hindeutet.⁴⁴¹ Unklar ist allerdings, ob sich aus dem UN-Sozialpakt auf der Grundlage der Kooperationspflicht unmittelbar extraterritoriale Pflichten im Diagonalverhältnis gegenüber Einzelnen im Ausland ableiten lassen.⁴⁴² Wichtig ist, dass der Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt jedenfalls extraterritoriale Verpflichtungen nicht ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Pakts ausnimmt.

Auf der Grundlage einer teleologischen Auslegung gemäß Art. 31 Abs. 1 WVK könnten die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts jedoch argumen-

cultural fields.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin). Siehe hierzu auch Alston & Quinn, The Nature and Scope of States’ Parties Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *HRQ*, 186.

438 Art. 23 UN-Sozialpakt: „The States Parties to the present Covenant agree that international action for the achievement of the rights recognized in the present Covenant includes such methods as the conclusion of conventions, the adoption of recommendations, the furnishing of technical assistance and the holding of regional meetings and technical meetings for the purpose of consultation and study organized in conjunction with the Governments concerned.“

439 Vgl. Art. 6–15 des UN-Sozialpakts, in denen die einzelnen Paktrechte normiert sind. Siehe z. B. Art. 6 Abs. 1 UN-Sozialpakt: „The States Parties to the present Covenant recognize the right to work, which includes the *right of everyone* to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin). Vgl. auch Art. 7 Satz 1; Art. 8 Abs. 1 lit. a; Art. 9; Art. 11 Abs. 1 und 2; Art. 12 Abs. 1; Art. 13 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Siehe dazu allgemein Matthew Craven, The Domestic Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *Netherlands International Law Review* 40 (1993), 367–404, 393 ff.

440 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 305.

441 So auch Goldmann, Financial Institutions and Social Rights: From the Washington Consensus to the Lagarde Concord?, in Binder et al. (Hrsg.), 452.

442 Kristina Klee, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte (Stuttgart u. a.: Boorberg 2000), 147. Siehe auch Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 145.

tieren, dass sie mit der Ratifikation des Pakts lediglich ihren Willen zur innerstaatlichen Verwirklichung der Paktrechte zum Ausdruck gebracht haben.⁴⁴³ Gegen grenzüberschreitende Menschenrechtspflichten spricht, dass Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt auf der Grundlage der Kooperationspflicht nicht ausdrücklich den Transfer von Ressourcen in andere Staaten verlangt.⁴⁴⁴ Die Paktstaaten könnten daher einwenden, dass die Bezugnahme auf verfügbare Ressourcen in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt klarstelle, dass von ihnen bei der Erfüllung ihrer Paktverpflichtungen nichts Unmögliches verlangt werden könne und die verfügbaren Mittel ausschließlich für die eigene Bevölkerung einzusetzen seien.⁴⁴⁵ Dies hätte zur Folge, dass der räumliche Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts faktisch auf das Territorium des jeweiligen Vertragsstaates beschränkt wäre.⁴⁴⁶

Gegen diese restriktive Auslegung des räumlichen Anwendungsbereichs von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt lassen sich eine Reihe von Argumenten anführen. Auch wenn der Pakt kein „Entwicklungshilfevertrag“ ist und die vorhandenen Ressourcen entsprechend der primären Verantwortung des Territorialstaates vorrangig für die innerstaatliche Verwirklichung der Paktrechte eingesetzt werden müssen,⁴⁴⁷ ist nach dem Wortlaut der Präambel zugleich davon auszugehen, dass die Paktrechte verwirklicht sind, wenn jeder Einzelne in den Genuss dieser Rechte kommt.⁴⁴⁸ Eine gegenteilige Annahme widerspräche dem Ziel und Zweck des UN-Sozialpakts, die Paktrechte universell zu verwirklichen.⁴⁴⁹ In diesem Sinne wird in Anlehnung an das Zivilrecht von einem „schuldrechtlichen Band“ gesprochen – einer völkerrechtlichen Verbindung der Vertragsparteien des UN-Sozialpakts zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels, das nicht isoliert, sondern nur durch gemeinsame Anstrengungen erreicht werden kann.⁴⁵⁰ Insofern betont der UN-Sozialausschuss, dass zu den Ressourcen, die zur vollen Verwirklichung der Paktrechte erforderlich sind, auch diejenigen gehören, die einem Staat nicht nur innerstaatlich, sondern auch seitens der interna-

443 Art. 31 Abs. 1 WVK. Siehe auch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 306.

444 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 306.

445 Ibid.

446 Ibid.

447 Ibid., 308.

448 UN-Sozialpakt, Präambel, Abs. 4.

449 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 307.

450 Ibid.

tionalen Gemeinschaft zur Verfügung stehen.⁴⁵¹ Im Ergebnis legt also auch das *Telos* des UN-Sozialpakts nahe, dass der Pakt grenzüberschreitende Menschenrechtspflichten umfasst.

Darüber hinaus ist die systematische Auslegung nach Art. 31 Abs. 2 WVK heranzuziehen, um den räumlichen Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts zu bestimmen.⁴⁵² Die UN-Mitgliedstaaten (die zugleich Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts sind) haben sich nach Art. 55 lit. b und c i.V.m. Art. 56 UN-Charta verpflichtet, gemeinsam und jeder einzeln mit der UN zusammenzuarbeiten, um „die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion“⁴⁵³ zu fördern.⁴⁵⁴ Nach Art. 56 UN-Charta verpflichten sich die UN-Mitgliedstaaten zudem, „gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Artikel 55 dargelegten Ziele zu erreichen.“⁴⁵⁵ Obwohl Art. 55 und 56 UN-Charta auch die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts (als UN-Mitgliedstaaten) binden und im Menschenrechtsbereich die meisten Verweise auf diese Bestimmungen erfolgen,⁴⁵⁶ lassen sich aus der allgemeinen Kooperationspflicht in Art. 55 und 56 UN-Charta dennoch keine extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt ableiten.⁴⁵⁷

Auch die AEMR enthält keine weiteren Anhaltspunkte zur räumlichen Reichweite der Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt. Art. 28 AEMR hält

451 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 13. Siehe auch Alston & Quinn, *The Nature and Scope of States' Parties Obligations*, in *HRQ*, 187; Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Limburg Principles) vom 8. Januar 1987 (UN Doc. E/CN.4/1987/17), Prinzip 26: „Its available resources“ refers to both the resources within a State and those available from the international community through international co-operation and assistance.“

452 Art. 31 Abs. 2 WVK. Siehe dazu auch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 313 ff.

453 Art. 55 lit. c der Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta) vom 26. Juni 1945, i. K. seit 24. Oktober 1945. Deutsche Übersetzung aus der nicht-amtlichen Fassung, verfügbar unter <https://dgvn.de/publications/PDFs/Sonstiges/Charta-der-Vereinten-Nationen.pdf> (zuletzt besucht am 15. Juni 2023).

454 Art. 55 UN-Charta.

455 Art. 56 UN-Charta. Deutsche Übersetzung aus der nicht-amtlichen Übersetzung, verfügbar unter <https://dgvn.de/publications/PDFs/Sonstiges/Charta-der-Vereinten-Nationen.pdf> (zuletzt besucht am 15. Juni 2023).

456 Tobias Stoll, Article 56, in Bruno Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary* (Oxford: Oxford University Press 3. Aufl. 2012), 1603–1610, 1605, Rn. 21.

457 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 314.

fest, dass jedes Individuum Anspruch auf eine *soziale und internationale Ordnung* hat, in der seine Menschenrechte verwirklicht werden.⁴⁵⁸ Konkrete Hinweise auf den räumlichen Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts lassen sich dieser Norm jedoch nicht entnehmen, zumal Art. 28 AEMR auch nicht erkennen lässt, welche konkreten menschenrechtlichen Ansprüche sich aus dieser Bestimmung ableiten lassen.⁴⁵⁹

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob der UN-Zivilpakt, der in Art. 2 Abs. 1 eine Jurisdiktionsklausel enthält, anders als die UN-Charta oder die AEMR Anhaltspunkte für die extraterritoriale Anwendung des UN-Sozialpakts liefern könnte.⁴⁶⁰ Die unterschiedlichen Grundnormen des UN-Zivilpakts und des UN-Sozialpakts bedeuten jedoch nicht zwangsläufig, dass der UN-Sozialpakt ausschließlich territorialer Natur ist, nur weil er keine Jurisdiktionsklausel enthält.⁴⁶¹ Wie bereits erwähnt, bedarf die Frage der extraterritorialen Anwendbarkeit für jeden Menschenrechtsvertrag einer gesonderten Prüfung.⁴⁶² Die Verfasser des UN-Sozialpakts haben offenbar bewusst darauf verzichtet, den räumlichen Anwendungsbereich des Pakts auf das Territorium oder die Jurisdiktion der Vertragsstaaten zu beschränken, da sie andernfalls eine solche räumliche Beschränkung explizit in den Vertragstext aufgenommen hätten.⁴⁶³ Der Umstand, dass der UN-Sozialpakt keine Jurisdiktionsklausel enthält, steht daher einer Ausweitung der Paktverpflichtungen auf Vorgänge im Ausland nicht entgegen.⁴⁶⁴

Schließlich könnten die *travaux préparatoires* zu Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt Aufschluss über die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts geben, auch wenn die historische Auslegung nach Art. 32 WVK

458 Art. 28 AEMR: „Everyone is entitled to a *social and international order* in which the rights and freedoms set forth in this Declaration can be fully realized.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

459 Siehe dazu auch Gondek, The Reach of Human Rights in a Globalising World, 320. Gondek geht davon aus, dass die Verwirklichung einer sozialen und internationalen Ordnung nach Art. 28 AEMR der *zwischenstaatlichen Zusammenarbeit* bedarf.

460 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 316.

461 Siehe auch ibid., 316 f.

462 Siehe oben § 3 unter A. II.

463 Fons Coomans & Menno Kamminga, Comparative Introductory Comments on the Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, in Fons Coomans & Menno Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Antwerpen: Intersentia 2004), 1–8, 2; Vandenhove, Third State Obligations under the ICESCR, in *Nord. J. Int. Law*, 88.

464 Siehe dazu auch oben § 3 unter A. II.

nur eine ergänzende Auslegungsmethode darstellt.⁴⁶⁵ Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt lässt sich schließen, dass diese Bestimmung in erster Linie die territorialen Verpflichtungen der Vertragsparteien zu regeln beabsichtigt.⁴⁶⁶ Dies entspricht den geltenden Regeln des Menschenrechtsschutzes, wonach der Territorialstaat primär für die Verwirklichung der Menschenrechte innerhalb seines Territoriums verantwortlich ist.⁴⁶⁷ Zugleich zeigt die Aufnahme einer Kooperationspflicht in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt aber auch, dass es dem ursprünglichen Willen der Vertragsparteien entsprach, dem Pakt nicht nur einen rein territorialen, sondern auch einen grenzüberschreitenden Anwendungsbereich zu verleihen, der dem universalistischen Ansatz der Verwirklichung der Paktrechte gerecht werden würde.⁴⁶⁸ Die grenzüberschreitende Dimension des UN-Sozialpakts bezieht sich dabei vor allem auf die Pflicht zur Zusammenarbeit und den Einsatz von Ressourcen.⁴⁶⁹ So waren sich die Paktverfasser einig, dass die Verwirklichung sozialer Menschenrechte in ärmeren Ländern ohne die Hilfe wohlhabender Staaten kaum möglich gewesen wäre.⁴⁷⁰ Alston und Quinn betonen aber auch, dass sich die Verfasser des UN-Sozialpakts nicht auf eine bestimmte Verpflichtung zur finanziellen Unterstützung von Entwicklungsländern festlegen wollten.⁴⁷¹ Auch wenn sich aus der Entstehungsgeschichte des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt keine konkreten extraterritorialen Pflichten im Diagonalverhältnis gegenüber Individuen in fremden Staaten ableiten lassen,⁴⁷² wird zumindest aus der Kooperationspflicht

465 Art. 32 WVK; Anne Peters & Anne Petrig, Völkerrecht: Allgemeiner Teil (Zürich u. a.: Schulthess Verlag/C.F. Müller 5. Aufl. 2020), 164, Rn. 26.

466 Von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in *AVR*, 54.

467 Siehe dazu bereits oben § 1 unter C. I.

468 Coomans, 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 *Int. Hum. Rights Law Rev.*, 7.

469 Siehe Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt.

470 Siehe dazu etwa ESC, Statement by Chile, 21. Mai 1951, Summary Records, Commission on Human Rights, 7th Session (UN Doc. E/CN.4/SR.216); Statement by Greece, 2. Juli 1951, Summary Records, Commission on Human Rights, 7th Session (UN Doc. E/CN.4/SR.236).

471 Alston & Quinn, The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *HRQ*, 191.

472 Von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in *AVR*, 54.

deutlich, dass die Paktverfasser von einem grenzüberschreitenden Anwendungsbereich dieses Menschenrechtsvertrages ausgingen.⁴⁷³

Die völkerrechtliche Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt legt daher nahe, dass der Pakt einen mit der Kooperationspflicht verbundenen grenzüberschreitenden Anwendungsbereich hat. Sie zeigt aber auch, dass es nicht die Absicht der Verfasser war, die Paktrechte im Ausland unter allen Umständen zu verwirklichen.⁴⁷⁴ Die Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt führt daher nicht zu einem eindeutigen und sicheren Ergebnis, das bestätigt, dass sich aus dem Pakt extraterritoriale (diagonale) Pflichten der Staaten gegenüber Individuen im Ausland ableiten lassen. Extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt könnten jedoch durch eine dynamisch-evolutive Auslegung begründet werden. Dies soll im Folgenden untersucht werden.

2. Dynamisch-evolutive Auslegung von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt

Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt kann nicht nur statisch, sondern auch dynamisch-evolutiv ausgelegt werden.⁴⁷⁵ Da internationale Menschenrechtsverträge als „living instruments“ verstanden werden, kann sich ihr Inhalt im Wege einer dynamisch-evolutiven Auslegung im Laufe der Zeit ändern und sich damit vom ursprünglichen Willen der Paktverfasser lösen.⁴⁷⁶ In diesem Sinne hat der IGH in seinem Urteil *Dispute Regarding Navigational and Related Rights* die dynamisch-evolutive Auslegungsmethode bestätigt

473 Gondek, The Reach of Human Rights in a Globalising World, 302.

474 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 306 ff.

475 Desierto, Public Policy in International Economic Law, 74; Sepúlveda, The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 81ff.; William A. Schabas, Study of the Right to Enjoy the Benefits of Scientific and Technological Progress and Its Applications, in Yvonne Donders & Vladimir Volodin (Hrsg.), *Human Rights in Education, Science, and Culture: Legal Developments and Challenges* (Cornwall: Ashgate & UNESCO Publishing 2007), 273–308, 283. Siehe allgemein zur evolutiven Auslegung Pierre-Marie Dupuy, Evolutionary Interpretation of Treaties: Between Memory and Prophecy, in Enzo Cannizzaro (Hrsg.), *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention* (Oxford: Oxford University Press 2011), 123–137.

476 Sepúlveda, The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 81f.

und festgestellt, dass allgemeine Begriffe in Vertragstexten eine evolutive Bedeutung haben und sich im Laufe der Zeit verändern können.⁴⁷⁷

Der UN-Sozialpakt enthält im Vertragstext eine Vielzahl allgemeiner Begriffe.⁴⁷⁸ *Sepúlveda* stellt fest, dass internationale Menschenrechtsverträge, die soziale Menschenrechte schützen, anfälliger für Veränderungen durch neue wirtschaftliche, soziale und politische Bedingungen sind als solche, die sich auf bürgerliche und politische Menschenrechte beziehen.⁴⁷⁹ Wie bereits dargestellt, wirken sich die veränderten globalen Rahmenbedingungen auf die Verwirklichung der Rechte aus dem UN-Sozialpakt aus.⁴⁸⁰ *Sepúlveda* weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, dass durch eine dynamisch-evolutive Auslegung des UN-Sozialpakts die allgemein und vage formulierten Bestimmungen an neue Entwicklungen angepasst werden können.⁴⁸¹

Darüber hinaus sollen soziale Menschenrechte nicht nur theoretisch, sondern auch „effektiv und praktisch“⁴⁸² verwirklicht werden.⁴⁸³ Eine dynamisch-evolutive Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt führt daher zum Ergebnis, dass in einer globalisierten Welt, in der Staaten durch ihr innerstaatliches Handeln immer häufiger Menschenrechtsbeeinträchtigun-

477 IGH, *Dispute Regarding Navigational and Related Rights* (Costa Rica v. Nicaragua), Urteil vom 13. Juli 2009, ICJ Reports 2009, p. 213, Rn. 66: „[...] where the parties have used *generic terms* in a treaty, the parties necessarily having been aware that the meaning of the terms was likely to evolve over time, and where the treaty has been entered into for a very long period or is “of continuing duration”, the parties must be presumed, as a general rule, to have intended those terms to have an *evolving meaning*.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

478 Allgemein verwendete Begriffe im UN-Sozialpakt sind z. B. „the right to highest attainable standard of health“ oder „the right to an adequate standard of living“. Siehe dazu Desierto, Public Policy in International Economic Law, 74; Klaus Dieter Beiter, The Protection of the Right to Education by International Law (Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006), 232: „The *travaux préparatoires* of the ICESCR show that the drafters of the Covenant intended that its rights provisions should be framed in rather general terms and that it should be the task of the Specialised Agencies to transform these into detailed rule.“

479 *Sepúlveda*, The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 83.

480 Siehe oben § 1 unter A.

481 *Sepúlveda*, The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 83.

482 Heike Krieger, Funktionen von Grund- und Menschenrechten, in Oliver Dörr et al. (Hrsg.), *EMRK/GG Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz*, Band I (Tübingen: Mohr Siebeck 3. Aufl. 2022), 292–375, 306, Rn. 31.

483 Siehe auch ibid.

gen außerhalb ihrer Staatsgrenzen begehen, grenzüberschreitende Pflichten aus dem UN-Sozialpakt gegenüber Personen im Ausland wahrzunehmen sind.⁴⁸⁴ Angesichts neuer globaler Verhältnisse können somit extraterritoriale Pflichten der Staaten gegenüber Individuen im Ausland in die Grundnorm des UN-Sozialpaktes hineininterpretiert werden.⁴⁸⁵ Auch der UN-Sozialausschuss leitet aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt grenzüberschreitende Staatenpflichten ab. Darauf soll nun im Folgenden näher eingegangen werden.

IV. Praxis des UN-Sozialausschusses zu extraterritorialen Menschenrechtspflichten

Bisher existiert keine Allgemeine Bemerkung (*General Comment*) des UN-Sozialausschusses zu extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt. Gleichwohl hat der Ausschuss seit den neunziger Jahren in verschiedenen Allgemeinen Bemerkungen zu den einzelnen Paktrechten und in Abschließenden Bemerkungen zu Staatenberichten auf die grenzüberschreitende Dimension der im Pakt normierten Menschenrechte hingewiesen.⁴⁸⁶ In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 thematisiert der Ausschuss zum ersten Mal die grenzüberschreitende Reichweite des UN-Sozialpakts und betont die Bedeutung der Kooperationspflicht für die Verwirklichung der Paktrechte:⁴⁸⁷

„The Committee notes that the phrase “to the maximum of its available resources” was intended by the drafters of the Covenant to refer to both the resources existing within a State and those available *from the international community*“⁴⁸⁸

484 Siehe auch von Bernstorff, Extraterritoriale menschenrechtliche Staatenpflichten und Corporate Social Responsibility, in *AVR*, 54; Craven, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 147 f.

485 Vgl. Bulto, The Extraterritorial Application of the Human Right to Water in Africa, 150. Bulto spricht im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt von einer „Extraterritorialitätsklausel“. Dieser Begriff ist jedoch irreführend, da es sich, wie dargestellt, um eine ergebnisoffene und vage formulierte Bestimmung handelt, aus der sich – jedenfalls dem Wortlaut nach – keine extraterritorialen Pflichten ableiten lassen.

486 Coomans, 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 *Int. Hum. Rights Law Rev.*, 8.

487 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3. Siehe auch Gondek, The Reach of Human Rights in a Globalising World, 325 f.

*tional community through international cooperation and assistance. [...] The Committee wishes to emphasize that in accordance with Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations, with well-established principles of international law, and with the provisions of the Covenant itself, international cooperation for development and thus for the realization of economic, social and cultural rights is an obligation of all States. It is particularly incumbent upon those States which are in a position to assist others in this regard [...].*⁴⁸⁸

Der UN-Sozialausschuss hat in nahezu allen seinen bisherigen Allgemeinen Bemerkungen auf die Kooperationspflicht der Staaten hingewiesen.⁴⁸⁹ Bemerkenswert ist, dass der Ausschuss auch die grenzüberschreitende Dimension der Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten – also der diagonalen Pflichten gegenüber Personen im Ausland – in Bezug auf die einzelnen Paktrechte wie das Recht auf Nahrung, Gesundheit, Wasser oder soziale Sicherheit bestätigt hat.⁴⁹⁰ Während der UN-Sozialausschuss, wie bereits dargestellt, im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Dimension der einzelnen Rechte überwiegend den Begriff „international obligations“ verwendet, in neueren Dokumenten jedoch von „extraterritorial obligations“ spricht, bestätigt er in seiner Praxis, dass der UN-Sozialpakt auch extraterritorial anwendbar ist.⁴⁹¹

In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 zum Recht auf Nahrung präzisiert der UN-Sozialausschuss die Verpflichtungsdimensionen und weist darauf hin, dass das Recht auf Nahrung negative und positive extraterritoriale Pflichten begründen kann.⁴⁹² Er betont in diesem Zusammenhang auch, dass die Vertragsparteien verpflichtet sind, ihre extraterritorialen Pflichten sowohl beim Abschluss internationaler Abkommen als auch im Rahmen

488 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 13 f. (Hervorhebungen von der Verfasserin).

489 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36 ff.; General Comment No. 14, Rn. 38 ff.

490 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, insbes. Rn. 39; General Comment No. 12, Rn. 36 ff.; General Comment No. 15, Rn. 30; General Comment No. 18, Rn. 29 f.; General Comment No. 19, Rn. 52 ff. Siehe zu den einzelnen Verpflichtungsdimensionen ausführlicher unten Teil III, § 6–9.

491 Coomans, 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 *Int. Hum. Rights Law Rev.*, 21. Zu den Begriffen, die der UN-Sozialausschuss im Zusammenhang mit den grenzüberschreitenden Pflichten aus dem UN-Sozialpakt verwendet, siehe oben § 1 unter C. II.

492 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36.

ihrer Tätigkeit in internationalen Organisationen einzuhalten.⁴⁹³ Eine der deutlichsten Formulierungen extraterritorialer Pflichten findet sich in der Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Gesundheit.⁴⁹⁴ Im Vergleich zu anderen Paktrechten konkretisiert der Ausschuss in dieser Allgemeinen Bemerkung die verschiedenen grenzüberschreitenden Verpflichtungsdimensionen des Rechts auf Gesundheit.⁴⁹⁵ Obwohl der UN-Sozialausschuss damit die einzelnen Verpflichtungsdimensionen anspricht, fehlt es den extraterritorialen Pflichten dennoch an der notwendigen dogmatischen Konkretisierung, um diese Pflichten aus dem UN-Sozialpakt in bestimmten Situationen umzusetzen.⁴⁹⁶ So lässt sich den Ausführungen des Ausschusses zu den einzelnen Rechten nicht entnehmen, unter welchen Voraussetzungen extraterritoriale Pflichten aus dem Pakt entstehen können. Interessant ist jedoch, dass der UN-Sozialausschuss bei den negativen extraterritorialen Pflichten eine *verbindlichere* Sprache verwendet als bei den positiven extraterritorialen Pflichten.⁴⁹⁷

Darüber hinaus befasst sich der UN-Sozialausschuss, wie bereits erwähnt, auch mit den negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Globali-

493 Ibid.

494 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 38 ff. Siehe auch Gondek, The Reach of Human Rights in a Globalising World, 327.

495 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39: „To comply with their international obligations in relation to article 12, States parties *have to respect* the enjoyment of the right to health in other countries, and to *prevent third parties* from violating the right in other countries, *if they are able to influence these third parties by way of legal or political means* [...]. Depending on the availability of resources, States *should* facilitate access to essential health facilities, goods and services in other countries, wherever possible and provide the necessary aid when required. States parties *should* ensure that the right to health is *given due attention* in international agreements and, to that end, should consider the development of further legal instruments. In relation to the conclusion of other international agreements, States parties *should* take steps to ensure that these instruments do not adversely impact upon the right to health. Similarly, States parties have an obligation to ensure that their actions as members of international organizations *take due account* of the right to health. Accordingly, States parties which are members of international financial institutions, notably the International Monetary Fund, the World Bank, and regional development banks, *should pay greater attention* to the protection of the right to health in influencing the lending policies, credit agreements and international measures of these institutions.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

496 Siehe auch Coomans, 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 *Int. Hum. Rights Law Rev.*, 20 f.

497 Siehe UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39 („*have to respect*“ und „*should ensure*“).

sierung auf die Verwirklichung der Paktrechte im Ausland.⁴⁹⁸ Dabei nimmt der Ausschuss explizit Bezug auf die extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlichen Handelns und verweist auf eine mögliche staatliche *Berücksichtigungspflicht*. So sollen die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts bei ihren innerstaatlichen Politikentscheidungen, aber auch bei der Aushandlung und dem Abschluss internationaler Handels-, Investitions- oder Finanzabkommen, die Paktrechte von Individuen in fremden Staaten (mit-)berücksichtigen.⁴⁹⁹ Der UN-Sozialausschuss betont die Notwendigkeit des grenzüberschreitenden Schutzes sozialer Menschenrechte auch im Hinblick auf die Mitwirkung von Staaten an der Entscheidungsfindung in internationalen Organisationen und im Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Aktivitäten transnationaler Unternehmen.⁵⁰⁰

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Praxis des UN-Sozialausschusses die Existenz grenzüberschreitender Pflichten im Diagonalverhältnis und damit die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpaktes bestätigt. Dies folgt, wie bereits ausgeführt, auch aus der evolutiv-dynamischen Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Der Ausschuss geht zwar grundsätzlich davon aus, dass extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt bestehen, allerdings ist zweifelhaft, ob diese bereits als *geltende* Verpflichtungen anzusehen sind. Zudem ist unklar, wann und in welchem Umfang die vom UN-Sozialausschuss grundsätzlich bejahten extraterritorialen Pflichten tatsächlich zur Anwendung gelangen könnten und in welchem Umfang diese im Ausland umgesetzt werden müssten.⁵⁰¹

498 Siehe dazu ausführlich oben § 1 unter A.

499 Desierto, Public Policy in International Economic Law, 130 f.

500 Ibid. Siehe auch UN-Sozialausschuss, Statement on the Obligations of States Parties regarding the Corporate Sector and Economic, Social and Cultural Rights, 12. Juli 2011 (UN Doc. E/C.12/2011/1), Rn. 1ff.

501 In mehreren Abschließenden Bemerkungen zu den Staatenberichten geht der UN-Sozialausschuss davon aus, dass die jeweiligen Vertragsstaaten die Paktrechte im Ausland nicht beachtet haben, ohne jedoch nähere Angaben zu den Auslösekriterien und zum inhaltlichen Umfang extraterritorialer Pflichten zu machen. Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Germany, 27. November 2018 (UN Doc. E/C.12/DEU/CO/6), Rn. 12; Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Argentina, 1. November 2018 (UN Doc. E/C.12/ARG/CO/4), Rn. 13 ff.; Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Switzerland, 26. November 2010 (UN Doc E/C.12/CHE/CO/2-3), Rn. 24.

V. Ergebnis der Auslegung von Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt

Zu Beginn dieses Abschnitts wurden drei mögliche Lesarten des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt geprüft, um die räumliche Reichweite der Paktverpflichtungen zu ermitteln. Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, dass die menschenrechtlichen Pflichten der Staaten aus dem UN-Sozialpakt nicht nur territorialer Natur sind und gegenüber der eigenen Bevölkerung gelten, sondern sich auch auf Menschenrechtsbeeinträchtigungen außerhalb des Territoriums eines Vertragsstaates erstrecken können. Aus der völkerrechtlichen Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt lässt sich jedoch nicht schließen, dass der Pakt uneingeschränkte – also universelle – Menschenrechtspflichten begründet. Eine universelle Geltung des UN-Sozialpakts hätte zur Folge, dass die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts gegenüber *allen* Menschen weltweit verpflichtet wären. Dies entspräche zwar einem universalistischen Menschenrechtsverständnis, wäre aber praktisch nicht durchsetzbar, da kaum ein Staat in der Lage ist, für alle Menschen weltweit in gleicher Weise menschenrechtlich verantwortlich zu sein.⁵⁰² Notwendig ist daher ein Mittelweg: die Begründung extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt, allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen.

Die dynamisch-evolutive Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt hat gezeigt, dass im Lichte veränderter globaler Bedingungen extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt entstehen können. Auch der UN-Sozialausschuss hat in seiner Praxis die Existenz extraterritorialer Pflichten bestätigt und mögliche Verpflichtungsdimensionen teilweise konkretisiert. Im Ergebnis lässt sich somit festhalten, dass der UN-Sozialpakt extraterritorial anwendbar ist und unter bestimmten Voraussetzungen extraterritoriale Pflichten begründen kann. In Teil II der Studie wird untersucht, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit solche Staatenpflichten im konkreten Fall ausgelöst werden.⁵⁰³ Im Folgenden wird jedoch zunächst auf die materiellen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt eingegangen und deren Bedeutung für extraterritoriale Vorgänge erörtert.

502 Siehe auch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 306.

503 Siehe dazu ausführlicher unten Teil II.

B. Materielle Pflichten aus dem UN-Sozialpakt mit Relevanz für extraterritoriale Vorgänge

I. Grundpflichten der Staaten aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt

Bevor sich die vorliegende Studie den Auslösekriterien und dem inhaltlichen Umfang möglicher extraterritorialer Pflichten widmet, werden in diesem Teil der Untersuchung die materiellen Pflichten des UN-Sozialpakts und ihre Komponenten erörtert. Dabei wird insbesondere auf die Pflichten der Staaten eingegangen, die in grenzüberschreitenden Situationen relevant sind. Aus extraterritorialer Sicht sind dies zum einen die klassische menschenrechtliche Pflichtentrias („duty to respect, protect and fulfil“), zum anderen die spezifischen Pflichten des UN-Sozialpakts wie die progressiven Pflichten, die Kernverpflichtungen und die Verfahrenspflichten.

Wie bereits erwähnt, stellt Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt die zentrale Bestimmung des Pakts dar, aus der sich die Grundpflichten der Vertragsparteien ergeben.⁵⁰⁴ Obwohl Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt teilweise vage formuliert ist, handelt es sich bei den Paktverpflichtungen unzweifelhaft um rechtsverbindliche Pflichten.⁵⁰⁵ Eine erste Grundverpflichtung, wie sie in Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt verankert ist, ist die Pflicht der Staaten, „Maßnahmen zu treffen“ („to take steps“), um die Paktrechte zu verwirklichen.⁵⁰⁶ Nach Auffassung des UN-Sozialausschusses müssen diese Maßnahmen absichtlich, konkret und gezielt („deliberate, concrete and targeted“) sein.⁵⁰⁷ Die von den Staaten zu ergreifenden Maßnahmen sind zwar nicht abschließend festgelegt.⁵⁰⁸ Die Erfüllung dieser Verpflichtung ist jedoch durch *angemessene* Maßnahmen, einschließlich der Umsetzung gesetzgeberischer

504 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Siehe zu den Grundpflichten ausführlich Alston & Quinn, *The Nature and Scope of State Parties' Obligations*, in *HRQ*, 164 ff.; Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 106 ff.

505 Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 12 ff.; Riedel, *Der internationale Menschenrechtsschutz*, in *Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.), 18. Siehe dazu auch UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9.

506 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Die nicht-amtlche Übersetzung des UN-Sozialpakts ist verfügbar unter https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1993/725_725_725/de (zuletzt besucht am 15. Juli 2023). Siehe dazu auch UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 2.

507 Siehe etwa UN-Sozialausschuss, General Comment No. 13, Rn. 43; General Comment No. 14, Rn. 3.

508 Kommer, *Menschenrechte wider den Hunger*, 67.

Maßnahmen, sicherzustellen.⁵⁰⁹ Eine Regelung durch die innerstaatliche Gesetzgebung der Paktstaaten ist daher wünschenswert und in bestimmten Fällen sogar unerlässlich.⁵¹⁰ Allerdings räumt der UN-Sozialausschuss den Vertragsparteien des UN-Sozialpakts in der Regel einen großen Ermessensspielraum bei der Umsetzung dieser Grundverpflichtung ein.⁵¹¹

Die Vorschrift des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt enthält darüber hinaus die Pflicht der Staaten zur progressiven Realisierung der Paktrechte, die unter Ausschöpfung aller verfügbaren Ressourcen umzusetzen ist und auf die im Verlauf der Untersuchung noch zurückzukommen sein wird.⁵¹² Obwohl auch diese Verpflichtung den Paktstaaten einen weiten Ermessensspielraum einräumt, muss sie zur Verwirklichung der Paktrechte so zügig und effektiv wie möglich („expeditiously and effectively as possible“) umgesetzt werden,⁵¹³ beispielsweise durch administrative, finanzielle oder soziale Maßnahmen.⁵¹⁴

Im Rahmen der Pflicht zur progressiven Realisierung betont der UN-Sozialausschuss auch die Bedeutung des Nicht-Regressions-Prinzips.⁵¹⁵ Der Ausschuss geht seit seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 13 zum Recht auf Bildung aus dem Jahr 1999 davon aus, dass regressive Maßnahmen grund-

509 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 3 f.

510 Ibid., Rn. 3: „The Committee recognizes that in many instances legislation is highly desirable and in some cases may even be indispensable.“

511 UN-Sozialausschuss, An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the “Maximum of Available Resources” under an Optional Protocol to the Covenant, Statement, 21. September 2007 (UN Doc. E/C.12/2007/1), Rn. II f.: „In its assessment of whether a State party has taken reasonable steps to the maximum of its available resources to achieve progressively the realization of the provisions of the Covenant, the Committee places great importance on transparent and participative decision-making processes at the national level. At all times the Committee bears in mind its own role as an international treaty body and the role of the State in formulating or adopting, funding and implementing laws and policies concerning economic, social and cultural rights. To this end, and in accordance with the practice of judicial and other quasi-judicial human rights treaty bodies, *the Committee always respects the margin of appreciation of States to take steps and adopt measures most suited to their specific circumstances.*“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

512 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Siehe dazu auch Sepúlveda, The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 332 f.; Limburg Principles, Rn. 28.

513 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9.

514 Ibid., Rn. 7.

515 Ibid., Rn. 9 („principle of non-retrogression“). Siehe zum Prinzip der Nicht-Regression sogleich unten unter III.

sätzlich unzulässig sind.⁵¹⁶ Um die Vermutung dieser Unzulässigkeit zu widerlegen, müssen die Vertragsstaaten nachweisen, dass sie mögliche alternative Maßnahmen unter Berücksichtigung der Paktrechte und der verfügbaren Mittel geprüft haben.⁵¹⁷ Neben den progressiven Pflichten obliegen den Paktstaaten jedoch auch sofort umzusetzende Verpflichtungen, insbesondere staatliche Kernverpflichtungen und das Diskriminierungsverbot.⁵¹⁸

II. Verpflichtungsdimensionen

1. Die Pflichtentrias: „Duty to respect, protect and fulfil“

Die staatliche Grundpflichten des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt werden durch eine Typologie ergänzt, die sich insbesondere aus rechtsphilosophischen Überlegungen herausgebildet hat und sowohl negative als auch positive Pflichten umfasst.⁵¹⁹ Auf der Grundlage dieser Typologie lassen sich aus den internationalen Menschenrechten drei Verpflichtungsdimensionen ableiten, die als „Pflichtentrias“ bezeichnet werden: Die Achtungspflicht (*duty to respect*), die Schutzpflicht (*duty to protect*) und die Gewährleistungspflicht (*duty to fulfil*).⁵²⁰ Die Anwendung der Pflichtentrias auf internationale Menschenrechtsverträge, einschließlich des UN-Sozialpakts, ist in der Literatur anerkannt und wird auch in der Praxis der Menschenrechtsorgane befolgt.⁵²¹ Im Unterschied zum UN-Zivilpakt sind diese Verpflichtungsdimensionen jedoch nicht explizit im Wortlaut des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt verankert.⁵²² Im Schrifttum finden sich daher Stimmen, die der Anwendung dieser Pflichtentrias auf die sozialen Menschenrechte zurückhaltend gegenüberstehen und die Auffassung vertreten, die Heraus-

516 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 13, Rn. 45.

517 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9.

518 Ibid., Rn. 1. Siehe sogleich unten unter III. 4.

519 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 18.

520 Grundlegend Shue, Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy, 52.

521 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 18.

522 Vgl. Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt. Siehe dazu auch William A. Schabas, Nowak's CCPR Commentary (Kehl am Rhein: N. P. Engel Verlag 3. Aufl. 2019), 41 f., Rn. 21. Schabas argumentiert, dass sich die negativen und positiven Pflichten der Pflichtentrias in den Begriffen „respect“ und „ensure“ des Art. 2 Abs. 1 UN-Zivilpakt widerspiegeln. Siehe dazu auch Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 18.

bildung der einzelnen Verpflichtungsdimensionen sei der Staatenpraxis zu überlassen.⁵²³ Ausschlaggebend ist jedoch, dass der UN-Sozialausschuss die Pflichtentrias als wichtiges Instrument ansieht und in diesem Sinne auch in seinen Allgemeinen Bemerkungen zu den Paktrechten einsetzt.⁵²⁴ Es ist daher davon auszugehen, dass sie auf die Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt anwendbar ist.

Die *Achtungspflicht* („duty to respect“) ist eine negative Pflicht, die Staaten verpflichtet, Eingriffe in soziale Menschenrechte zu unterlassen.⁵²⁵ Es handelt sich dabei um eine Unterlassungspflicht, welche die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts dazu anhält, zum Beispiel keine gesetzliche Maßnahmen oder Politikentscheidungen zu treffen, zu unterstützen oder zu dulden, die den Genuss sozialer Menschenrechte erschweren, verhindern oder gar unmöglich machen.⁵²⁶ Diese Verpflichtung steht in engem

-
- 523 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 18. Kritisches Malcom Langford & Jeff A. King, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Past, Present and Future, in Malcom Langford (Hrsg.), *Social Rights Jurisprudence* (Cambridge: Cambridge University Press 2008), 484–489.
- 524 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 18. Der UN-Sozialausschuss hat erstmals die Pflichtentrias im Zusammenhang mit dem Recht auf Nahrung eingeführt. Siehe ESC, Final Report on the Right to Adequate Food as a Human Right submitted by Mr. Asbjørn Eide, Special Rapporteur, 7. Juli 1987 (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23); UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 15: „The right to adequate food, like any other human right, imposes three types or levels of obligations on States parties: the obligations to respect, to protect and to fulfil.“ Eine identische Formulierung findet sich auch in General Comment No. 14 zum Recht auf Gesundheit, Rn. 33; General Comment No. 13 zum Recht auf Bildung, Rn. 46. Siehe dazu auch International Commission of Jurists (ICJ), Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 26. Januar 1997, Rn. 6, verfügbar unter <https://www.refworld.org/docid/48abd5730.html> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).
- 525 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 15: „The obligation to respect existing access to adequate food requires States parties not to take any measures that result in preventing such access.“ Siehe auch Sepúlveda, The Nature and the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 197; Alston & Quinn, The Nature and Scope of States Parties’ Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *HRQ*, 185. Die Achtungspflicht betrifft die Abwehrdimension der Menschenrechte.
- 526 UN High Commissioner for Human Rights, Economic, Social, and Cultural Rights, Handbook for National Human Rights Institutions (New York/Genf: United Nations 2005), 15: „The obligation to respect economic, social and cultural rights requires States to abstain from performing, sponsoring or tolerating any practice, policy or legal measure violating the integrity of individuals or infringing upon their

Zusammenhang mit dem Recht auf Gleichheit und dem Diskriminierungsverbot.⁵²⁷ Ein Verstoß gegen die Achtungspflicht und das Diskriminierungsverbot nach Art. 2 Abs. 2 UN-Sozialpakt liegt zum Beispiel vor, wenn ein Staat Gesetze erlässt, die bestimmte Bevölkerungsgruppen diskriminieren, ohne dass hierfür Rechtfertigungsgründe vorliegen.⁵²⁸ Aus der Achtungspflicht kann zudem ein *Recht auf Partizipation* entstehen.⁵²⁹ Sie verleiht dem Einzelnen das Recht, an der Gestaltung innerstaatlicher Gesetze oder Politikentscheidungen mitzuwirken, insbesondere wenn diese seine Rechte berühren.⁵³⁰

Die *Schutzpflicht* („duty to protect“) verpflichtet die Vertragsparteien des UN-Sozialpakts, Individuen vor Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch private Akteure, zum Beispiel Wirtschaftsunternehmen, zu schützen.⁵³¹ Eine Verletzung der Schutzpflicht im Zusammenhang mit dem Recht auf Bildung liegt beispielsweise vor, wenn ein Staat nicht sicherstellt, dass *private* Bildungseinrichtungen die in Art. 13 Abs. 3 und 4 UN-Sozialpakt geforderten menschenrechtlichen Standards einhalten.⁵³² Im Vordergrund steht hier eine Verantwortungskonstellation in einem Dreiecksverhältnis, nämlich zwischen einem Vertragsstaat, einem oder mehreren Individuen und einem nichtstaatlichen Akteur, der die Menschenrechtsbeeinträchtigung begeht.⁵³³ Während die Achtungspflicht die unmittelbare Verpflichtung des Staates widerspiegelt, seine eigenen Verpflichtungen aus dem Pakt zu erfüllen, geht die Verantwortung des Staates in diesem Dreiecksverhältnis in eine mittelbare Verantwortung über, nämlich durch positive Maßnahmen sicherzustellen, dass private Akteure nicht die Menschenrechte verletzen,

freedom to use those material or other resources available to them in ways they find most appropriate to satisfy economic, social and cultural rights.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

527 Ibid.

528 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 18.

529 UN High Commissioner for Human Rights, Economic, Social, and Cultural Rights, Handbook for National Human Rights Institutions, 15.

530 Ibid.

531 Siehe etwa in Bezug auf das Recht auf Gesundheit UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 33: „The obligation to protect requires States to take measures that prevent third parties from interfering with article 12 guarantees.“ Siehe auch Sepúlveda, The Nature and the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 197. Bei dieser Verpflichtungsdimension handelt es sich um die Schutzdimension der Menschenrechte.

532 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 13, Rn. 59.

533 Friedman, Human Rights Transformed, 73.

denen der Vertragsstaat durch die Ratifikation des entsprechenden Abkommens zugestimmt hat.⁵³⁴

Die *Gewährleistungspflicht* („fulfil“) verlangt im Unterschied zur Achtungs- und Schutzpflicht eine aktiver Rolle des Staates bei der Verwirklichung der Paktrechte.⁵³⁵ Sie verpflichtet die Staaten, positive Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die im UN-Sozialpakt niedergelegten Rechte tatsächlich gewährleistet werden.⁵³⁶ Diese können legislativer, finanzieller, justizialer oder anderer Art sein.⁵³⁷ Diese Pflicht umfasst demnach Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Ausgaben, der staatlichen Regulierung, der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastruktur sowie andere wirtschaftliche Initiativen.⁵³⁸ Ein Staat verletzt seine Gewährleistungspflicht, wenn er es beispielsweise versäumt, seiner Bevölkerung eine Grundschulbildung oder eine ausreichende medizinische Grundversorgung zur Verfügung zu stellen.⁵³⁹

Die Gewährleistungspflicht gliedert sich in eine *Erleichterungspflicht*, eine *Förderungspflicht* und eine *Bereitstellungspflicht* („facilitate, promote and provide“).⁵⁴⁰ Die Erleichterungspflicht („facilitate“) bezieht sich auf die Pflicht des Staates, aktiv Maßnahmen zu ergreifen, um Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Verwirklichung der Paktrechte erleichtern.⁵⁴¹ Die Förderungspflicht („promote“) verlangt von den Staaten beispielsweise die Bereitstellung von Informationen, die Beteiligung von Individuen an staatlichen Entscheidungsprozessen, die sich auf ihre Rechte auswirken,

534 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 19.

535 Ibid. Diese Dimension wird als Leistungsdimension der Menschenrechte bezeichnet.

536 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 15.

537 Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Rn. 6.

Siehe auch Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 19.

538 UN High Commissioner for Human Rights, Economic, Social, and Cultural Rights, Handbook for National Human Rights Institutions, 18.

539 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 19.

540 Siehe zu dieser Dreiteilung der Gewährleistungspflicht z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 15; General Comment No. 14, Rn. 37; General Comment No. 17, Rn. 34. Siehe auch Sepúlveda, The Nature and the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 199 f.

541 Siehe z. B. in Bezug auf das Recht auf Gesundheit UN-Sozialausschuss General Comment No. 14, Rn. 37: „The obligation to fulfil (facilitate) requires States inter alia to take positive measures that enable and assist individuals and communities to enjoy the right to health.“

und die damit verbundene Konsultation der Betroffenen.⁵⁴² Schließlich sieht die Bereitstellungspflicht („provide“) vor, dass die Vertragsstaaten die zur Verwirklichung der Paktrechte erforderlichen Ressourcen, einschließlich technischer und finanzieller Mittel und Dienstleistungen, zur Verfügung stellen.⁵⁴³ Beispiele hierfür sind die Gewährleistung des Zugangs zu lebensnotwendigen Medikamenten oder die Bereitstellung von Lehrmaterial für Grundschulen.⁵⁴⁴ Die Bereitstellungspflicht ist damit die kostenintensivste Pflicht, deren Erfüllung den Einsatz von Ressourcen, insbesondere finanzieller Art, erfordert.⁵⁴⁵

Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass auf *innerstaatlicher* Ebene die volle Geltung der Pflichtentrias im Anwendungsbereich des UN-Sozialpakts anerkannt ist. Nach der Praxis des UN-Sozialausschusses können dabei Verletzungen der Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten einzeln oder gemeinsam auftreten.⁵⁴⁶ Im Rahmen dieser Untersuchung stellt sich die Frage, ob die soeben erörterten Verpflichtungsdimensionen auch auf die extraterritorialen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt übertragbar sind oder ob ihrer Anwendung Grenzen gesetzt sind.

2. Übertragbarkeit auf extraterritoriale Pflichten

a. Extraterritoriale Achtungspflicht

Der UN-Sozialausschuss und zahlreiche Stimmen in der Literatur vertreten die Auffassung, dass die menschenrechtliche Pflichtentrias auf (potenzielle) extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt übertragbar ist.⁵⁴⁷ Die

542 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 37; General Comment No. 17, Rn. 34: „The obligation to fulfil (promote) requires States parties to ensure the right of authors of scientific, literary and artistic productions to take part in the conduct of public affairs and in any *significant decision making processes* that have an impact on their rights and legitimate interests, and to *consult* these individuals or groups or their elected representatives *prior to the adoption of any significant decisions affecting their rights [...]*.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

543 Siehe z. B. General Comment No. 12, Rn. 15.

544 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 20.

545 Ibid.

546 Siehe ibid. In der Praxis kann es allerdings schwierig sein, die unterschiedlichen Arten von Verpflichtungen klar voneinander abzugrenzen.

547 Siehe zur Praxis des UN-Sozialausschuss z. B. General Comment No. 14, Rn. 52 ff. Siehe auch Langford et al., Extraterritorial Duties in International Law, in Langford

Anwendung der Achtungspflicht auf den extraterritorialen Kontext bedeutet, dass die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts verpflichtet sein könnten, unmittelbare und mittelbare Eingriffe in die Rechte von Individuen in fremden Staaten zu unterlassen.⁵⁴⁸ In diesem Sinne betont der UN-Sozialausschuss in Bezug auf das Recht auf Nahrung: „States parties should take steps to respect the enjoyment of the right to food in other countries [...].“⁵⁴⁹ Zu denken ist beispielsweise zunächst an die Verpflichtung der Staaten, keine Nahrungsmittelembargos zu verhängen. Die extraterritoriale Achtungspflicht könnte die Staaten aber auch dazu anhalten, bei innerstaatlichen Entscheidungsprozessen über Maßnahmen mit potenziell grenzüberschreitenden Auswirkungen oder beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge die Rechte von Individuen im Ausland zu berücksichtigen.⁵⁵⁰ Darüber hinaus könnte sich die extraterritoriale Achtungspflicht auch auf die Mitwirkungsrechte in internationalen Institutionen (z. B. WTO oder Weltbank) erstrecken und den Staaten die Verpflichtung auferlegen, die Rechte des Pakts bei institutionellen Entscheidungsprozessen, zum Beispiel bei der Ausübung des Vetorechts, zu beachten.⁵⁵¹

b. Extraterritoriale Schutzpflicht

Die Schutzdimension sozialer Menschenrechte erstreckt sich – wie die zuvor erörterte Abwehrdimension – auch auf extraterritoriale Sachverhalte und damit auf Personen, die sich im Ausland aufhalten.⁵⁵² Die extraterrito-

et al. (Hrsg.), *Global Justice, State Duties* (Cambridge: Cambridge University Press 2013), 88; Coomans, Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in Coomans, & Kamminga (Hrsg.), 192 ff.; Margot E. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights: World Poverty and the Development of International Law* (Oxford: Oxford University Press 2007), 190. Auch die Maastrichter ETO-Prinzipien wenden die Pflichtentrias an. Vgl. dazu Prinzipien 19 ff. der Maastrichter ETO-Prinzipien. Die Pflichtentrias findet auch auf extraterritoriale Pflichten im Bereich bürgerlicher und politischer Menschenrechte Anwendung. Siehe dazu Milanovic, Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, 18.

548 Sepúlveda, The Nature and the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 200. Siehe zur extraterritorialen Achtungspflicht ausführlich unten § 6.

549 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36.

550 Ibid. Siehe dazu ausführlich unten § 6 unter F.

551 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment Nr. 14, Rn. 39.

552 Siehe zur extraterritorialen Schutzpflicht ausführlich unten § 7.

riale Schutzpflicht verpflichtet die Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um Menschenrechtsbeeinträchtigungen durch private Akteure im Ausland zu verhindern, zu beseitigen oder zu verfolgen.⁵⁵³ In der aktuellen Diskussion um mögliche extraterritoriale Schutzpflichten aus dem UN-Sozialpakt steht insbesondere die *Regulierungspflicht* in Bezug auf die Auslandsaktivitäten transnationaler Unternehmen im Mittelpunkt.⁵⁵⁴ Konkret bedeutet dies, dass die Paktstaaten in die Pflicht genommen werden könnten, menschenrechtsrelevante Aktivitäten transnationaler Unternehmen im Ausland zu regulieren.⁵⁵⁵ Darüber hinaus könnten die Vertragsstaaten im Rahmen ihrer Mitgliedschaft in internationalen Organisationen verpflichtet werden, auf andere Mitgliedstaaten einzuwirken, um Beeinträchtigungen sozialer Menschenrechte in fremden Staaten zu verhindern.⁵⁵⁶

c. Extraterritoriale Gewährleistungspflicht

Die extraterritoriale Gewährleistungspflicht könnte die Staaten verpflichten, positive Maßnahmen zu ergreifen, um die sozialen Menschenrechte von Individuen im Ausland zu gewährleisten und mit anderen Staaten bei der Verwirklichung dieser Rechte zusammenzuarbeiten.⁵⁵⁷ Die oben erläuterten Arten von Gewährleistungspflichten („facilitate, promote and provide“) können grundsätzlich auch auf extraterritoriale Vorgänge angewendet werden.

Die *extraterritoriale Erleichterungspflicht* („facilitate“) verlangt von den Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts, Maßnahmen zu ergreifen, um Individuen in anderen Staaten die Inanspruchnahme der Paktrechte zu erleichtern, zum Beispiel den Zugang zu Nahrung oder medizinischer Versor-

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

554 Siehe zur Regulierungspflicht als Ausfluss der extraterritorialen Schutzpflicht unten § 7 unter C.

555 Siehe dazu UN-Sozialausschuss, General Comment No. 24, Rn. 30 ff.

556 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 39; Carmona Magdalena Sepúlveda, The Obligations of ‘International Assistance and Cooperation’ under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A possible Entry Point to a Human Rights based Approach to Millennium Development Goal 8, in *The International Journal of Human Rights* 13 (2009), 86–109, 91.

557 Siehe zur extraterritorialen Gewährleistungspflicht ausführlich unten § 9.

gung.⁵⁵⁸ So sollte etwa bei der Lieferung von Nahrungsmittelhilfe in andere Länder darauf geachtet werden, dass diese so ausgerichtet ist, dass die von einer Nahrungsmittelknappheit betroffene Bevölkerung die Möglichkeit hat, wieder zur Selbstversorgung zurückzukehren.⁵⁵⁹ Der UN-Sozialausschuss weist im Zusammenhang mit dem Recht auf Bildung auf eine mögliche Unterstützungspflicht der internationalen Gemeinschaft hin: „Where a State party is clearly lacking in the financial resources and/or expertise required to “work out and adopt” a detailed plan, the international community has a clear obligation to assist.“⁵⁶⁰ Die *extraterritoriale Förderungspflicht* („promote“) verlangt hingegen, staatliche Kooperationsprogramme darauf auszurichten, das Bewusstsein für die sozialen Menschenrechte über Staatsgrenzen hinweg zu fördern und Betroffene im Ausland zu ermutigen, ihre Paktrechte einzufordern.⁵⁶¹ Schließlich könnten Staaten, die über entsprechende Ressourcen verfügen, auf der Grundlage der *extraterritorialen Bereitstellungspflicht* („provide“) aufgefordert werden, Medikamente in ein von einer Gesundheitskrise betroffenes Gebiet zu liefern oder einem bestimmten Staat Nahrungsmittel zur Verfügung zu stellen, wenn dessen Bevölkerung von einer Hungersnot betroffen ist.⁵⁶²

Insgesamt zeigt die Untersuchung der Verpflichtungsdimensionen, dass die grundsätzlich für den Territorialstaat konzipierte Pflichtentrias auch auf (potenzielle) extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt übertragbar ist und in der Praxis des UN-Sozialausschusses entsprechend umgesetzt wird. Unter Umständen kann es jedoch erforderlich sein, die Pflichtentrias an extraterritoriale Menschenrechtssituationen anzupassen und inhaltlich zu modifizieren. Dies gilt insbesondere für die positiven Pflichten aus dem UN-Sozialpakt. Gerade die extraterritorialen Gewährleistungspflichten er-

558 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 36; General Comment No. 14, Rn. 39. Siehe auch Sepúlveda, The Nature and the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 199.

559 Vandenhole, Economic, Social and Cultural Rights in the CRC, in *Int. J. Child. Rights*, 54.

560 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 11, Rn. 9.

561 Magdalena Sepúlveda, Obligations of ‘International Assistance and Cooperation’ in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *Netherlands Quarterly of Human Rights* 24 (2006), 271–303, 289.

562 Kanalan, Extraterritoriale Pflichten jenseits der Hoheitsgewalt, in AVR, 518 f. Siehe zu den extraterritorialen Pflichten im Hinblick auf die Gewährleistung des Zugangs zu Impfstoffen während der Covid-19-Pandemie z. B. Claire-Marie Richter, Time to Counter “Vaccine Nationalism”? International Obligations of States in the Context of the COVID-19 Pandemic, in *Völkerrechtsblog*, 26. März 2021.

fordern in der Regel den größten Ressourceneinsatz der Vertragsstaaten. Ausgehend von der primären Verantwortung des Territorialstaates gegenüber der eigenen Bevölkerung stellt sich die Frage, wie der Einsatz – insbesondere finanzieller Mittel – zur Verwirklichung der Paktrechte im Ausland gerechtfertigt werden kann.⁵⁶³ Auf extraterritorialer Ebene können aber auch Schutzpflichten den Einsatz von Ressourcen erfordern. Auf innerstaatlicher Ebene sind Achtungspflichten selten ressourcenabhängig und müssen zudem unmittelbar umgesetzt werden.⁵⁶⁴ Auf extraterritorialer Ebene kann es jedoch erforderlich sein, auch für die Wahrnehmung von Achtungspflichten entsprechende Mittel bereitzustellen. Die Analyse verdeutlicht damit, dass die Anwendung der Staatenpflichten aus dem UN-Sozialpakt auf extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigungen einer differenzierten Betrachtung bedarf und die Verpflichtungsdimensionen inhaltlich nicht uneingeschränkt auf extraterritoriale Sachverhalte übertragbar sind.⁵⁶⁵

III. Paktspezifische Pflichten

1. Pflicht zur progressiven Realisierung

Aus dem UN-Sozialpakt entstehen nicht nur Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten, sondern auch paktspezifische Staatenpflichten, die auf extraterritoriale Vorgänge zur Anwendung gelangen können. Wie bereits erwähnt, enthält der UN-Sozialpakt die Grundverpflichtung der Staaten zur progressiven Realisierung der Paktrechte; im UN-Zivilpakt findet sich keine vergleichbare Formulierung.⁵⁶⁶ Nach Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt ist es die Pflicht eines jeden Paktstaates „to take steps [...] to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full

563 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 309 f. Siehe sogleich ausführlicher unten III. unter 1.

564 Eibe Riedel & Sven Söllner, Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpakts, in *JuristenZeitung* 61 (2006), 270–277, 271; Bullo, The Extraterritorial Application of the Human Right to Water in Africa, 92.

565 Siehe dazu ausführlich unten Teil III dieser Untersuchung.

566 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9. Siehe zur progressiven Realisierung sozialer Menschenrechte ausführlich Klee, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte.

realization of the rights recognized [...].“⁵⁶⁷ Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Pflicht zur progressiven Realisierung unter einem Resourcenvorbehalt steht.⁵⁶⁸ Sie bringt zum Ausdruck, dass die im UN-Sozialpakt verankerten Rechte grundsätzlich nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums vollständig verwirklicht werden können, sondern unter anderem von den Ressourcen einer Vertragspartei abhängen.⁵⁶⁹ Die Vertragsstaaten sind daher aufgefordert, die Paktrechte *angemessen* umzusetzen.⁵⁷⁰ Eine zügige und effektive Umsetzung dieser Rechte ist jedoch unerlässlich, um ihre Verwirklichung zu gewährleisten.⁵⁷¹

Die Pflicht zur progressiven Realisierung ist ein flexibles Instrument,⁵⁷² das sich an die wirtschaftliche Situation der Staaten anpasst und ihnen Verpflichtungen auferlegt, die den nationalen Gegebenheiten entsprechen.⁵⁷³ Nach Auffassung des UN-Sozialausschusses darf dies jedoch nicht so verstanden werden, dass die im Pakt verankerten Menschenrechte erst dann verwirklicht werden müssen, wenn ein Staat einen bestimmten wirtschaftlichen Entwicklungsstand erreicht hat.⁵⁷⁴ Vielmehr müssen die Vertragsstaaten alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel nutzen, um die Paktrechte zu verwirklichen.⁵⁷⁵ In diesem Sinne hält der Ausschuss in der Allgemein-

567 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Siehe dazu auch die Limburg Principles, Prinzipien 21 ff.

568 Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt. Siehe auch Alston & Quinn, The Nature of Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in *HRQ*, 177 ff.

569 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9.

570 Ibid., Rn. 2; General Comment No. 9, Rn. 2.

571 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9; Limburg Principles, Prinzip 21: „The obligation “to achieve progressively the full realization of the rights” requires States parties to move as expeditiously as possible towards the realization of the rights. Under no circumstances shall this be interpreted as implying for States the right to deter indefinitely efforts to ensure full realization. On the contrary all States parties have the obligation to begin immediately to take steps to fulfil their obligations under the Covenant.“

572 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9.

573 Ibid., Rn. 11; Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 15.

574 UN-Sozialausschuss, Fact Sheet No. 16 (Rev.1), Mai 1996, verfügbar unter <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FactSheet16rev.pdf> (zuletzt besucht am 15. Juli 2023).

575 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 11; General Comment No. 9, Rn. 2; Limburg Principles, Prinzip 23: „The obligation of progressive achievement exists independently of the increase in resources; it requires effective use of resources available.“

en Bemerkung Nr. 3 fest: „The Committee wishes to emphasize, however, that even where the available resources are demonstrably inadequate, the obligation remains for a State party to strive to ensure the widest possible enjoyment of the relevant rights under the prevailing circumstances.“⁵⁷⁶

Mit der Pflicht zur progressiven Realisierung ist eine *Nachweispflicht* der Staaten verbunden. Kommt ein Vertragsstaat seiner Pflicht zur progressiven Realisierung nicht nach, muss er nachweisen, dass er die notwendigen Schritte zur Umsetzung der Mindeststandards der Paktrechte unternommen hat.⁵⁷⁷ Ist ein Staat nicht in der Lage, selbst diese Mindeststandards zu gewährleisten, ist er aufgrund der Kooperationspflicht verpflichtet, die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.⁵⁷⁸ Bei der Beurteilung, ob ein Vertragsstaat ausreichende Mittel zur Verwirklichung der Rechte eingesetzt hat, sind unter anderem die wirtschaftliche Lage und der Entwicklungsstand sowie die allgemeine Verwirklichung der Paktrechte im betreffenden Staat und die Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft zu berücksichtigen.⁵⁷⁹ Vor diesem Hintergrund war die Aufnahme des progressiven Charakters der Paktverpflichtungen in den Vertragstext ein wichtiger Kompromiss zwischen den Staaten bei den Verhandlungen zum UN-Sozialpakt, insbesondere mit Blick auf die Entwicklungsländer, die aufgrund mangelnder Ressourcen nicht in der Lage gewesen wären, die Paktrechte umzusetzen.⁵⁸⁰

Auch extraterritoriale Pflichten aus dem UN-Sozialpakt können progressiver Natur sein und von den Ressourcen eines Staates abhängen.⁵⁸¹ Allerdings ist die Frage einer extraterritorialen Pflicht zur progressiven Realisierung der Paktrechte und insbesondere der Einsatz von Ressourcen im Ausland höchst umstritten. Ein grundsätzliches Problem ergibt sich aus dem Territorialitätsprinzip, wonach die primäre Verantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte beim Territorialstaat liegt und die ver-

576 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 11.

577 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 14. Siehe auch Limburg Principles, Prinzip 25: „States parties are obligated, regardless of the level of economic development, to ensure respect for minimum subsistence rights for all.“

578 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 13; Limburg Principles, Rn. 26. Siehe dazu auch unten § 9 unter D. II.

579 ESC, An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the “Maximum of Available Resources” under an Optional Protocol to the Covenant, Statement, 10. Mai 2007 (E/C.12/2007/1), Rn. 10.

580 Riedel & Söllner, Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpakts, in *JZ*, 271.

581 So auch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 351.

fügbaren Ressourcen in erster Linie für die eigene Bevölkerung eingesetzt werden müssen.⁵⁸² Es bedarf daher einer Rechtfertigung gegenüber der eigenen Bevölkerung, wenn Ressourcen für Personen in einem fremden Staat verwendet werden sollen. Entscheidend muss aber sein, ob es im Ausland zu Beeinträchtigungen des Kerngehalts der Paktrechte kommt, die der potenziell extraterritoriale Staat durch den Einsatz von Ressourcen zu gewährleisten hat, und ob dieser Staat die betreffenden Menschenrechtsbeeinträchtigungen verursacht hat.⁵⁸³ So kann der Einsatz von Ressourcen im Ausland gerechtfertigt sein, wenn der betroffene Staat durch sein innerstaatliches Handeln selbst zu Beeinträchtigungen von Paktrechten im Ausland beigetragen hat, etwa wenn die extraterritorialen Auswirkungen dieses Handelns – wie in den Fallbeispielen gezeigt – zur Zerstörung der Lebensgrundlagen von Menschen im Ausland geführt haben. Anders zu beurteilen wäre hingegen die Frage der Bereitstellung von Ressourcen im Rahmen von Hilfeleistungen, zum Beispiel bei Naturkatastrophen, die der betroffene Staat nicht selbst verschuldet hat.⁵⁸⁴ Im Ergebnis hängt eine extraterritoriale Pflicht zur progressiven Realisierung sozialer Menschenrechte von mehreren Faktoren ab, unter anderem von der staatlichen Beteiligung an einer Menschenrechtsbeeinträchtigung und der innerstaatlichen Menschenrechtslage eines Staates.

2. Sofort umzusetzende Verpflichtungen

Die Pflicht zur progressiven Realisierung der Paktrechte birgt die Gefahr, dass die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts ihre Verpflichtungen umgehen oder mangels ausreichender Ressourcen nicht umsetzen können oder wollen.⁵⁸⁵ Der UN-Sozialausschuss betont daher, dass die Paktrechte auch Elemente enthalten, die nicht schrittweise, sondern sofort umgesetzt werden müssen.⁵⁸⁶ Die vom UN-Sozialausschuss identifizierten Verpflichtungen zur sofortigen Umsetzung sind sowohl für territoriale als auch für extraterritoriale Vorgänge relevant.⁵⁸⁷

582 Ibid., 352.

583 Siehe auch ibid., 355.

584 Siehe dazu ausführlich unten § 9.

585 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 32.

586 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 1.

587 Langford et al., Extraterritorial Duties in International Law, in Langford et al. (Hrsg.), 84.

Ein wichtiges Beispiel für eine Verpflichtung, die sofort umgesetzt werden muss, ist das Diskriminierungsverbot.⁵⁸⁸ Im extraterritorialen Kontext könnte dieses Verbot beispielsweise in Fällen Anwendung finden, in denen eine innerstaatliche Maßnahme grenzüberschreitende Auswirkungen hat und dies zu einer diskriminierenden Behandlung im Ausland führt. Dabei ist die Umsetzung des Diskriminierungsverbots – als sofort umzusetzende Verpflichtung – grundsätzlich nicht vom Einsatz von Ressourcen abhängig, sondern erfordert beispielsweise antidiskriminierende politische Entscheidungen.⁵⁸⁹ Klee argumentiert in diesem Zusammenhang, dass sich die Pflichten zur progressiven Realisierung daher vor allem auf die Verwirklichung von Rechten beziehen, die ressourcenabhängig sind.⁵⁹⁰ Darüber hinaus zählt Green neben dem Recht auf Nichtdiskriminierung auch *prozedurale* Pflichten der Staaten zu den sofort umzusetzenden Verpflichtungen.⁵⁹¹ Dazu gehören vor allem der Zugang zu Rechtsschutz und die Beteiligung an Entscheidungsverfahren in Bezug auf innerstaatliche Gesetze und Politikentscheidungen, die zu extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigungen führen können und daher für Betroffene im Ausland von besonderer Bedeutung sind.⁵⁹²

3. Kernverpflichtungen

Der UN-Sozialausschuss erkennt an, dass bestimmte Aspekte der Paktrechte nicht sofort umgesetzt werden können und dass die Paktstaaten daher einen gewissen Spielraum bei der Verwirklichung dieser Rechte haben.⁵⁹³

588 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 20, Rn. 7; Limburg Principles, Prinzip 22. Siehe zum Diskriminierungsverbot allgemein Daniel Moeckli, Equality and Non-Discrimination, in Daniel Moeckli et al. (Hrsg.), *International Human Rights Law* (Oxford: Oxford University Press 4. Aufl. 2022), 151–168.

589 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 16. Siehe dazu auch Langford & King, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Past, Present and Future', in Langford (Hrsg.), 492 ff.

590 Klee, Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, 116. Kritisch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 33.

591 Maria Green, What We Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurement, in *Human Rights Quarterly* 23 (2001), 1062–1097, 1071.

592 Ibid.

593 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 13.

Der Ausschuss weist jedoch in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 zu den Staatenpflichten darauf hin, dass jedes Recht auch Elemente enthält, die sich für eine unmittelbare Umsetzung eignen.⁵⁹⁴ Der UN-Sozialausschuss spricht in diesem Zusammenhang von sogenannten „Kerninhalten“ der Paktrechte („minimum essential levels of each of the rights“).⁵⁹⁵ Diese definieren einen quantitativen und qualitativen Mindeststandard, der vorrangig und unter allen Umständen verwirklicht werden muss, um die Existenz der Individuen zu sichern.⁵⁹⁶ Damit werden den Paktstaaten unabhängig von ihrer innerstaatlichen Situation *Kernverpflichtungen* auferlegt, die unverzüglich umzusetzen sind: „[A] minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights.“⁵⁹⁷

Der UN-Sozialausschuss hat die Kerninhalte der Paktrechte in den Allgemeinen Bemerkungen zu den einzelnen Rechten konkretisiert und festgestellt, dass beispielsweise die Sicherung der Grundnahrung,⁵⁹⁸ der gleichberechtigte Zugang zu medizinischer Grundversorgung⁵⁹⁹ und Trinkwasser⁶⁰⁰ sowie die Gewährleistung von Grundschulbildung⁶⁰¹ zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten gehören.⁶⁰² Allen Paktrechten ist gemeinsam,

594 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 10. Eibe Riedel, Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführung* (Baden-Baden: Nomos 2005), 160–171, 170.

595 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 10. Siehe zu den Kerninhalten sozialer Menschenrechte allgemein Audrey Chapman & Sage Russell (Hrsg.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Antwerpen u. a.: Intersentia 2002).

596 Matthew Craven, Assessment of the Progress on Adjudication of Economic, Social and Cultural Rights, in John Squires et al. (Hrsg.), *The Road To A Remedy: Current Issues in the Litigation of Economic, Social and Cultural Rights* (Sydney: UNSW Press 2005), 27–42, 39. Siehe auch Amrei Müller, The Relationship between Economic, Social and Cultural Rights and International Humanitarian Law, 75.

597 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 10. Siehe dazu auch Philipp Alston, Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in *Human Rights Quarterly* (1987), 332–381, 352 f.

598 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 12, Rn. 8.

599 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 43.

600 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 15, Rn. 37.

601 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 13, Rn. 57.

602 Siehe dazu auch Riedel et al., *The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, in Riedel et al. (Hrsg.), 14.

dass sie – als Kernverpflichtung – auch die Pflicht zur diskriminierungsfreien Verwirklichung dieser Rechte enthalten, die jeder Staat unmittelbar umsetzen muss.⁶⁰³ Weitere Beispiele für Kernverpflichtungen sind gesetzgeberische Maßnahmen⁶⁰⁴ oder die Erstellung nationaler Aktionspläne.⁶⁰⁵

Die Kernverpflichtungen des UN-Sozialpakts sollten demnach unverzüglich umgesetzt werden, unabhängig von Ressourcen oder anderen Hindernissen.⁶⁰⁶ Die Kernverpflichtung ist dabei eine „non-derogable obligation, and an obligation of strict liability.“⁶⁰⁷ Die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts sind daher verpflichtet, auch in Krisensituationen, zum Beispiel bei bewaffneten Konflikten, Hungersnöten oder Naturkatastrophen, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen und die von der internationalen Gemeinschaft angebotene humanitäre Hilfe anzunehmen, um die Paktrechte zu gewährleisten.⁶⁰⁸ Der UN-Sozialausschuss erlegt den Staaten eine *Nachweispflicht* auf, um die Einhaltung der Kernverpflichtungen zu überprüfen:

„In order for a State party to be able to attribute its failure to meet at least its minimum core obligations to a lack of available resources it must demonstrate that every effort has been made to use all resources that are at its disposition in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations.“⁶⁰⁹

603 Ibid.

604 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 21, Rn. 55 (a): „To take legislative and any other necessary steps to guarantee non-discrimination and gender equality in the enjoyment of the right of everyone to take part in cultural life [...].“

605 Siehe z. B. UN-Sozialausschuss, General Comment No. 13, Rn. 57: „[...] to adopt and implement a national educational strategy which includes provision for secondary, higher and fundamental education.“

606 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9. Siehe auch Audrey Chapman & Sage Russell, Introduction, in Audrey Chapman & Sage Russell (Hrsg.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Antwerpen u. a.: Intersentia 2002), 3–19, 9 f. Einige Autoren argumentieren, dass den Vertragsparteien des UN-Sozialpakts länderspezifische Kerninhalte der Paktrechte auferlegt werden sollten. Siehe dazu ausführlich Brigit Toebe, *The Right to Health as a Human Right in International Law* (Antwerpen: Intersentia/Hart 1999), 278 ff.

607 Young, The Minimum Core of Economic and Social Rights, in *Yale J. Int'l L.*, 115. Kritisch Michael J. Dennis & David P. Stewart, Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health?, in *American Journal of International Law* 98 (2004), 462–515, 492 f.

608 Riedel et al., The Development of Economic, Social and Cultural Rights in International Law, in Riedel et al. (Hrsg.), 14.

609 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 10. Siehe auch ESC, An Evaluation of the Obligation to Take Steps to the “Maximum of Available Resources” un-

Im Zusammenhang mit extraterritorialen Pflichten sind die Kerninhalte der Paktrechte und die korrespondierenden Kernverpflichtungen besonders relevant, da sie einen universellen Mindeststandard festlegen, der von allen Vertragsparteien des UN-Sozialpakts zu beachten ist.⁶¹⁰ In Bezug auf grenzüberschreitende Maßnahmen hat der UN-Sozialausschuss vor allem die Gewährleistung der Umsetzung der Paktrechte gegenüber vulnerablen Gruppen im Ausland hervorgehoben: „Priority in the provision of international medical aid, distribution and management of resources, such as safe and potable water, food and medical supplies, and financial aid should be given to the most vulnerable or marginalized groups of the population.“⁶¹¹

Darüber hinaus können die Kernverpflichtungen im Zusammenhang mit extraterritorialen Menschenrechtsbeeinträchtigungen herangezogen werden, um die Pflichten des Territorialstaates von denen des potenziell extraterritorial verpflichteten Staates abzugrenzen.⁶¹² Nach dem Grundsatz der primären Verantwortung des Territorialstaates hat dieser die Kerninhalte vorrangig auf seinem Territorium sicherzustellen und die vorhandenen Ressourcen für die Verwirklichung der Paktrechte seiner eigenen Bevölkerung einzusetzen.⁶¹³ Anders ist die Situation zu beurteilen, wenn die Kerninhalte der Paktrechte zwar im Inland, nicht aber im Ausland verwirklicht sind.⁶¹⁴ Fraglich ist, ob den Vertragsstaaten eine extraterritoriale Pflicht auferlegt werden kann, diese Mindeststandards der Paktrechte im Ausland zu verwirklichen.⁶¹⁵ Entsprechende Konstellationen betreffen insbesondere wohlhabende Staaten und mögliche extraterritoriale Pflichten gegenüber Menschen in Entwicklungsländern, in denen die Kerninhalte der Rechte aus dem UN-Sozialpakt nicht verwirklicht sind.⁶¹⁶

der an Optional Protocol to the Covenant, Statement, 10. Mai 2007 (E/C.12/2007/1), Rn. 6.

610 Ssenyonjo, Economic, Social and Cultural Rights, 66 f.

611 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 40.

612 Langford et al., Extraterritorial Duties in International Law, in Langford et al. (Hrsg.), 86.

613 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 356. Siehe dazu bereits oben in diesem Kapitel, B. unter III. 1.

614 Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 356.

615 Siehe auch ibid.

616 Ibid., 357. Zur Pflichtenverteilung zwischen Territorialstaat und extraterritorial verpflichtetem Staat siehe unten § 5 unter D.

4. Das Prinzip der Nicht-Regression

Grundsätzlich schließt die Pflicht zur progressiven Verwirklichung Rückschritte bei der Realisierung dieser Rechte nicht aus.⁶¹⁷ Diese Verpflichtung hängt, wie dargestellt, vor allem von der wirtschaftlichen Situation der Vertragsstaaten ab.⁶¹⁸ So kann es vorkommen, dass sich die finanzielle Situation eines Staates ändert und dadurch Einschränkungen bei der Umsetzung der Paktrechte notwendig werden.⁶¹⁹ Der UN-Sozialausschuss weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Staaten bei der Verwirklichung der Paktrechte keine regressiven Maßnahmen („retrogressive measures“) ergreifen dürfen und die Kerninhalte der Rechte aus dem UN-Sozialpakt unter allen Umständen gewährleisten müssen.⁶²⁰

Bei regressiven Maßnahmen liegt die Beweislast beim Staat.⁶²¹ Insofern bedürfen solche Maßnahmen einer sorgfältigen Prüfung und müssen im Hinblick auf die Gesamtheit der Rechte aus dem Pakt und die verfügbaren Ressourcen begründet werden.⁶²² Der UN-Sozialausschuss hat in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 zum Recht auf soziale Sicherheit Kriterien festgelegt, die bei der Beurteilung der Zulässigkeit einer regressiven Maßnahme zu beachten sind:

„The Committee will look carefully at whether: (a) there was *reasonable justification* for the action; (b) *alternatives* were comprehensively examined; (c) there was *genuine participation of affected groups* in examining the proposed measures and alternatives; (d) the measures were directly or indirectly *discriminatory*; (e) the measures will have a *sustained impact* on the realization of the right to social security, an *unreasonable impact* on acquired social security rights or whether an

617 Matthias Goldmann, Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit: Eine menschenrechtliche Perspektive, in *MenschenRechtsMagazin* 2 (2016), 115–118, 117.

618 Ibid., 118.

619 Ibid.

620 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9: „Moreover, any deliberately *retrogressive measures* in that regard would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources.“ (Hervorhebungen von der Verfasserin).

621 Aoife Nolan et al., Two Steps Forward, No Steps Back?, in Aoife Nolan (Hrsg.), *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis* (Cambridge: Cambridge University Press 2014), 121–145, 125; Goldmann, Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit: Eine menschenrechtliche Perspektive, in *MRM*, 117.

622 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 3, Rn. 9.

individual or group is deprived of access to the *minimum essential level of social security*; and (f) whether there was an *independent review* of the measures at the national level.⁶²³

Auf extraterritorialer Ebene wird die Zulässigkeit regressiver Maßnahmen vor allem im Zusammenhang mit Austeritätsmaßnahmen in Finanzkrisen diskutiert.⁶²⁴ Das Prinzip könnte aber auch auf extraterritoriale Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen angewendet werden, wenn diese zu einer Verschlechterung der Situation der Betroffenen im Ausland – gemessen an den dort zuvor geltenden Menschenrechtsstandards – führen. Die Zulässigkeit einer regressiven Maßnahme müsste sich jedoch – auch im grenzüberschreitenden Kontext – an der Prüfung der Wahrung der Kerninhalte der Paktrechte und der Verhältnismäßigkeit messen lassen.⁶²⁵

5. Verfahrenspflichten

Aus allen Menschenrechten lassen sich neben der oben diskutierten Pflichtentrias auch Verfahrenspflichten ableiten.⁶²⁶ Im Zusammenhang mit den Rechten des UN-Sozialpakts werden diese Pflichten allerdings nicht als Verfahrenspflichten, sondern als verfahrensrechtliche Voraussetzungen („procedural requirements“) bezeichnet.⁶²⁷ Diese stellen unter anderem Indikatoren – sogenannte „Prozessindikatoren“ – dar, um die Umsetzung progressiver Pflichten aus dem UN-Sozialpakt zu messen.⁶²⁸ Zu den prozeduralen Voraussetzungen gehören auch die Beteiligungsrechte des Einzelnen an staatlichen Entscheidungsprozessen und die Rechenschaftspflicht des

623 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 19, Rn. 42 (Hervorhebungen von der Verfasserin).

624 Goldmann, Freihandelsabkommen und Steuergerechtigkeit: Eine menschenrechtliche Perspektive, in MRM, 117.

625 Matthias Goldmann, Human Rights and Sovereign Debt Workouts, in Juan Pablo Bohoslavsky & Jernej L. Černič (Hrsg.), *Making Sovereign Financing and Human Rights Work* (Oxford/Portland: Hart Publishing 2014), 79–100, 87 ff.; Markus Krajewski, Human Rights and Austerity Programmes, in Thomas Cottier et al. (Hrsg.), *The Rule of Law in Monetary Affairs: World Trade Forum* (Cambridge: Cambridge University Press 2014), 490–518, 512.

626 Peters, Korruption und Menschenrechte, in JZ, 220.

627 Ibid. Vgl. auch Alston & Quinn, The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in HRQ, 180.

628 Peters, Korruption und Menschenrechte, in JZ, 220. Siehe dazu auch Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 163 f.

Staates.⁶²⁹ In diesem Sinne hat der UN-Sozialausschuss in Bezug auf das Recht auf Wasser festgestellt, dass die Vertragsparteien im Kontext nationaler Wasserstrategien das Recht auf Nichtdiskriminierung und Partizipation von Individuen in innerstaatlichen Entscheidungsprozessen beachten müssen:⁶³⁰

„The right of individuals and groups to *participate in decision-making processes* that may affect their exercise of the right to water *must be an integral part of any policy, programme or strategy* concerning water. Individuals and groups should be given *full and equal access to information* concerning water, water services and the environment, held by public authorities or third parties.“⁶³¹

Der Ausschuss betont in diesem Zusammenhang auch einen wichtigen verfahrensrechtlichen Aspekt, nämlich die Bedeutung des Zugangs zu Information für die Verwirklichung sozialer Menschenrechte.⁶³² Der Informationszugang im Zusammenhang mit dem Recht auf Gesundheit umfasst daher das Recht, Informationen zu erhalten oder weiterzugeben.⁶³³

Von besonderer Relevanz sind die Verfahrenspflichten im Zusammenhang mit den extraterritorialen Auswirkungen innerstaatlicher Maßnahmen, wie diese Untersuchung noch zeigen wird.⁶³⁴ Sie können unter anderem dazu dienen, die auf extraterritoriale Sachverhalte nicht anwendbaren materiellen Pflichten auszugleichen, indem sie den handelnden Staat zum Beispiel verpflichten, die Beteiligung der im Ausland betroffenen Individuen am innerstaatlichen Entscheidungsprozess einer geplante Maßnahme sicherzustellen.

629 Kommer, Menschenrechte wider den Hunger, 77; Duchstein, Das internationale Benchmarkingverfahren, 163 f.

630 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 15, Rn. 48.

631 Ibid. (Hervorhebungen von der Verfasserin).

632 Siehe dazu allgemein Elif Askin, „Age of Access“ und epistemische Ungerechtigkeit: Die Verwirklichung sozialer Menschenrechte durch Informationszugang, in *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, Sonderband 2021: Marc Bungenberg & Thomas Giegerich (Hrsg.), „Europa lässt sich nicht mit einem Schlag herstellen“, 55–72.

633 UN-Sozialausschuss, General Comment No. 14, Rn. 12 (b).

634 Siehe dazu ausführlicher unten § 6.

C. Fazit

Die Untersuchung hat bislang gezeigt, dass Jurisdiktionsklauseln in internationalen Menschenrechtsverträgen zu bürgerlichen und politischen Menschenrechten (zum Beispiel in der EMRK oder im UN-Zivilpakt) den räumlichen Anwendungsbereich dieser Menschenrechtsverträge bestimmen. Der UN-Sozialpakt gehört jedoch zu den Menschenrechtsverträgen, die keine Jurisdiktionsklausel enthalten. Die völkerrechtliche Auslegung des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt hat jedoch ergeben, dass die Grundpflichten der Staaten grundsätzlich auch auf Vorgänge im Ausland anwendbar sind. Aus der Tatsache, dass der UN-Sozialpakt keine Jurisdiktionsklausel enthält, kann daher nicht zwingend gefolgert werden, dass die Vertragsstaaten des UN-Sozialpakts verpflichtet sind, die Paktrechte nur auf eigenem Territorium zu verwirklichen. Vielmehr enthält der UN-Sozialpakt insbesondere durch die in Art. 2 Abs. 1 verankerte Kooperationspflicht einen grenzüberschreitenden Anknüpfungspunkt. Auf dieser Grundlage lassen sich im Wege einer dynamisch-evolutiven Auslegung extraterritoriale Pflichten im Diagonalverhältnis in die Grundnorm des Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt einbeziehen. Auch die Praxis des UN-Sozialausschusses bestätigt die Existenz potenzieller extraterritorialer Staatenpflichten gegenüber Individuen im Ausland. Die Rechtsprechung des IGH stützt diesen Befund und hat in mehreren Urteilen bestätigt, dass auch internationale Menschenrechtsverträge ohne Jurisdiktionsklauseln auf menschenrechtsrelevante Sachverhalte im Ausland zur Anwendung gelangen können.

Die Untersuchung zeigt im Bezug auf die materiellen Pflichten aus dem UN-Sozialpakt zudem, dass die grundsätzlich für Territorialstaaten konzipierte Pflichtentrias und damit die Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten auch auf grenzüberschreitende Situationen und somit auf extraterritoriale Pflichten übertragen werden können. Es kann jedoch erforderlich sein, den Inhalt dieser Pflichten – insbesondere positiver Pflichten – im grenzüberschreitenden Kontext zu modifizieren. Auf extraterritorialer Ebene sind für den inhaltlichen Umfang möglicher extraterritorialer Pflichten insbesondere die progressiven Pflichten, die Kernpflichten, das Nicht-Regressions-Prinzip sowie die Verfahrenspflichten von Bedeutung.

Die Untersuchung hat ferner gezeigt, dass die Verpflichtungen der Staaten zur progressiven Realisierung der Paktrechte auf extraterritorialer Ebene besondere Probleme aufwerfen, da diese Verpflichtungen von den verfügbaren Ressourcen abhängen und in erster Linie auf der Grundlage des Grundsatzes der primären Verantwortung des Territorialstaates gegenüber

der eigenen Bevölkerung umgesetzt werden müssen. Werden die Kerninhalte der Paktrechte zwar im Inland, nicht aber im Ausland verwirklicht oder hat der betroffene Staat die extraterritoriale Menschenrechtsbeeinträchtigung selbst herbeigeführt, so können unter Umständen extraterritoriale Pflichten zur progressiven Realisierung und insbesondere ein Ressourceneinsatz im Ausland in Betracht kommen. Für die vorliegende Untersuchung ist darüber hinaus von Bedeutung, dass der UN-Sozialausschuss den Vertragsstaaten prozedurale Pflichten auferlegt, insbesondere Pflichten zur Beteiligung von Betroffenen aus dem Ausland an innerstaatlichen Entscheidungsprozessen einer geplanten Maßnahme mit extraterritorialer Wirkung.

Obwohl aus Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt grundsätzlich extraterritoriale Pflichten der Vertragsstaaten gegenüber Individuen im Ausland entstehen können und damit die extraterritoriale Anwendbarkeit des UN-Sozialpakts im Grundsatz bestätigt wird, ist noch nicht geklärt, unter welchen Voraussetzungen extraterritoriale Pflichten in Bezug auf eine konkrete Menschenrechtssituation im Ausland ausgelöst werden. Es stellt sich daher die Frage nach den „Auslösern“ extraterritorialer Pflichten aus dem UN-Sozialpakt. Dieser Frage soll im zweiten Teil der Untersuchung nachgegangen werden.

