

Die Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt) in Deutschland:

Parallelbericht des FORUM MENSCHENRECHTE (Extraterritoriale Staatenpflichten)

Zusammenfassung¹

Am 25.09.2018 muss Deutschland sich bei den Vereinten Nationen einer Überprüfung seiner Menschenrechtspolitik stellen.

Alle fünf Jahre müssen die Staaten, die den UN-Sozialpakt ratifiziert haben, dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) Bericht darüber erstatten, was sie unternommen haben, um die im Pakt beschriebenen Rechte zu verwirklichen. Die Zivilgesellschaft hat die Möglichkeit, die Staatenberichte durch Parallelberichte kritisch zu kommentieren und Empfehlungen auszusprechen. Der CESCR prüft die Berichte. Auf die Prüfung der Berichte folgt eine Anhörung in Genf. Im Anschluss wird der CESCR seine Abschließenden Bemerkungen veröffentlichen, in denen er Empfehlungen für die kommenden fünf Jahre ausspricht.

In dem hier zusammengefassten Parallelbericht geht es um Deutschlands extraterritoriale Pflichten unter dem UN-Sozialpakt. Der UN-Sozialpakt betont mehrfach, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, bei der Verwirklichung der im Pakt geschützten Rechte international zu kooperieren (vgl. Art.2 Abs.1). Nationale Politiken müssen so ausgestaltet sein, dass sie keine negativen Folgen für die Umsetzbarkeit von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen (WSK)-Rechten in anderen Ländern haben. In Deutschland gibt es jedoch zahlreiche Beispiele, wo die deutsche Politik die Umsetzung der Menschenrechte in anderen Ländern erschwert. Das gilt insbesondere für die deutsche Wirtschaftspolitik.

Die folgenden elf Beispiele werden in der englischen Originalversion eingehend behandelt:

Die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)

Dem von der Bundesregierung im Dezember 2016 verabschiedeten NAP fehlt es an Regulierungen, die geeignet sind, Menschenrechtsverletzungen durch deutsche Unternehmen im Ausland zu verhindern bzw. effektiv zu sanktionieren. Während andere Länder wie Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Luxemburg und die Schweiz Gesetze zur Unternehmensverantwortung bereits verabschiedet haben oder über konkrete Gesetzesvorhaben debattieren, setzt die deutsche Bundesregierung bisher auf Freiwilligkeit.

Bis 2020 soll im Rahmen eines Monitorings überprüft werden, ob deutsche Unternehmen bereits freiwillig genug zur Achtung der Menschenrechte entlang ihrer Lieferketten tun. Das Design des Monitorings weckt allerdings Zweifel an der Aussagekraft dieser Überprüfung: Die Namen der überprüften Unternehmen sollen nicht veröffentlicht werden. Die Teilnahme an der Überprüfung ist

¹ Verbindlich ist die englischsprachige Langfassung des Parallelberichts, die auf den Websites des UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und des FORUM MENSCHENRECHTE (www.forum-menschenrechte.de) abrufbar ist.



freiwillig. Die Abfrage soll nach bisherigen Überlegungen überwiegend in Form eines Multiple-Choice-Fragebogens erfolgen. Die Wirksamkeit der Sorgfaltsmaßnahmen soll nicht überprüft werden.

Selbst in Bereichen, in denen die Regierung unmittelbar Einfluss auf wirtschaftliches Handeln nimmt, wie zum Beispiel im Rahmen der Außenwirtschaftsförderung und bei der öffentlichen Auftragsvergabe, sind im NAP keine verbindlichen Menschenrechtsanforderungen an die Unternehmen vorgesehen. Schließlich sind im NAP keinerlei Schritte vorgesehen, wie die eklatanten Rechtsschutzlücken, denen Betroffene von Menschenrechtsverletzungen im Ausland bei Klagen in Deutschland gegenüber stehen, angegangen werden sollen. Der vorliegende Parallelbericht empfiehlt, die Bundesregierung dazu aufzufordern, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der Unternehmen zur Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten verpflichtet und Betroffenen Zugang zu Rechtsschutz gewährt, bspw. durch Einführung von kollektiven Klagemöglichkeiten.

Vertreibungen im Zusammenhang mit Kaffeeanbau in Uganda

Die Aktivitäten der Neumann Kaffee Gruppe (NKG) in Uganda zeigen, wie deutsche Unternehmen im Ausland zur Verletzung von WSK-Rechten beitragen. 2001 vertrieb die ugandische Armee 4.000 Personen von ihrem Land, um der Kaweri Coffee Plantation Ltd. (einer 100prozentigen Tochtergesellschaft der NKG mit Sitz in Hamburg) den Bau einer Kaffeeplantage zu ermöglichen. Häuser, Stallungen und eine Klinik wurden zerstört, Lebensmittelgeschäfte geplündert und Pflanzen ausgerissen. Kaweri/NKG wusste davon, dass das Land besiedelt war. Bis heute wurden die Betroffenen nicht entschädigt, viele von ihnen leben in extremer Armut und leiden Hunger. Die Bundesregierung hat bislang nichts zur Unterstützung der Betroffenen getan. Es wird empfohlen, die Bundesregierung dazu aufzufordern, NKG zu sanktionieren, damit das Unternehmen seine Verantwortung anerkennt und sich den Entschädigungsforderungen der Betroffenen nicht länger widersetzt.

Fusionen von Agrarkonzernen

Seit der Übernahme seines US-Wettbewerbers Monsanto kontrolliert der deutsche Agrarkonzern Bayer rund 25 Prozent des weltweiten Markts für Saatgut und Pestizide. Die Monopolisierung des Agrarmarkts und der Schutz des geistigen Eigentums an Pflanzen unter dem Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV) verbieten Bäuer/-innen, käuflich erworbene geschützte Saatgutsorten zu vermehren, untereinander zu tauschen und weiter zu verkaufen. Dies erhöht den Kostendruck auf die Produzent/-innen, erhöht ihre Abhängigkeit von Saatgutkonzernen und führt zusehends zu einer Verdrängung traditioneller und lokal angepasster Sorten. Die Folge sind Monokulturen: In den letzten Jahrzehnten sind 90 Prozent der landwirtschaftlichen Sortenvielfalt verloren gegangen. Nur vielfältiges und lokal angepasstes Saatgut aber kann Schädlinge, Dürren und steigende Temperaturen überstehen. Die Reduzierung der Biodiversität durch große Agrarkonzerne wie Bayer-Monsanto und BASF führt damit zu Ernteausfällen und Verletzungen des Rechts auf Nahrung von Verbrauchern und Produzenten. Pestizide sind zudem jedes Jahr für schätzungsweise 200.000 Todesfälle durch Vergiftung verantwortlich, 99 Prozent der Vorfälle ereignen sich in Entwicklungsländern. Der Parallelbericht empfiehlt, die Bundesregierung dazu aufzufordern, sicherzustellen, dass deutsche Konzerne in anderen Ländern nicht zur Verletzung des Rechts auf Nahrung und Gesundheit beitragen.



Klimawandel

Der Klimawandel hat schwerwiegende Auswirkungen auf die Rechte auf Gesundheit, Leben, Trinkwasser und Nahrung, die vom UN-Sozialpakt geschützt werden. Der Pakt verlangt von den Staaten, Schritte zu unternehmen, um eine Verletzung dieser Rechte zu verhindern. Bislang tut Deutschland im Bereich Klima zu wenig, um diesem Anspruch gerecht zu werden. Deutschland ist einer der größten Emittenten von Treibhausgasen. Im Pariser Klimaabkommen hat sich Deutschland verpflichtet, seine Treibhausgasemissionen bis 2020 um 40 Prozent zu reduzieren. Aller Voraussicht nach wird dieses Ziel um mehr als 10 Prozent verfehlt. Deutschland gefährdet damit die Umsetzung des Abkommens. Verantwortlich dafür sind vor allem der Transport- und Energiesektor, der mit seinem konstant hohen Anteil von Kohlekraft fast 50 Prozent der Emissionen ausmacht. Ohne klare Ausstiegsstrategie für Kohlekraft wird es nicht gelingen, die mittel- und langfristigen Reduktionsziele zu erreichen. Es wird empfohlen, die Bundesregierung aufzufordern, eine Roadmap zu entwickeln, die festlegt, wie der Transport- und Energiesektor umstrukturiert werden müssen, um die Klimaziele zu erreichen. Darüber hinaus muss Deutschland einen höheren finanziellen Beitrag zu Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel leisten, von denen besonders vulnerable Gemeinden und Länder profitieren.

Handels- und Investitionspolitiken

Mit Unterstützung Deutschlands hat die EU ihren Druck auf afrikanische Staaten erhöht, Partnerschaftsabkommen (EPA) zu schließen, die diese Länder verpflichten, ihre Importzölle für EU-Produkte um 75 bis 80 Prozent zu senken. Gleichzeitig ist es EU-Unternehmen, auch aufgrund von Agrarsubventionen, möglich, ihre Produkte, wie Milchpulver, Hühnchenteile und Tomatenmark zu Preisen unterhalb der Produktionskosten zu exportieren. Die „Überschwemmung“ afrikanischer Märkte durch solche Produkte verletzen die Rechte auf Nahrung und angemessenen Lebensstandard von kleinen Produzent/-innen vor Ort. Auch die Handels- und/ oder Investitionsschutzabkommen, welche die EU derzeit mit Südkorea, Myanmar, Mexiko und MERCOSUR verhandelt, bergen hohe menschenrechtliche Risiken. Zwar müssen die *Trade Sustainability Impact Assessments* (SIA) nach neuen EU-Standards auf Menschenrechte eingehen, die SIAs werden aber häufig so spät durchgeführt, dass sie die Verhandlungen nicht mehr beeinflussen. Die EU nimmt in Handelsabkommen auch keine Menschenrechtsklauseln, sondern nur noch Nachhaltigkeitskapitel auf, die abgesehen von den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation keine Menschenrechte abdecken und keinerlei Bindungswirkung haben. Es wird empfohlen, Deutschland aufzufordern, seinen Einfluss auf EU-Ebene zu nutzen, um darauf hinzuwirken, SIAs und Nachhaltigkeitskapitel zu verbindlichen und effektiven Instrumenten zu machen, die verhindern, dass Handelsabkommen die Verwirklichung von Menschenrechten in anderen Ländern untergraben.

Austeritätspolitiken

Die drastischen Sparmaßnahmen, zu denen die griechische Regierung durch die Vereinbarungen mit der Troika aus Europäischer Kommission, Zentralbank und Internationalem Währungsfond gezwungen wurde, haben in Griechenland zur Verletzung von WSK-Rechten geführt, insb. der Rechte auf Wohnraum, Bildung, Ernährung, Gesundheit und angemessenen Lebensstandard. Auch wenn die Vereinbarungen mit der Troika geschlossen wurden, haben die Mitglieder der Eurozone sie genehmigt. Eine zentrale Rolle hat dabei Deutschland mit der KfW-Bank eingenommen, die den ersten Kreditrahmenvertrag unterzeichnet hat, ohne dass davor die menschenrechtlichen Auswirkungen ermittelt worden wären. Der UN-Sozialpakt sieht aber vor, dass Vertragsstaaten andere Vertragsstaaten nicht zur Verletzung ihrer Pflichten unter dem Pakt zwingen dürfen. Im

Parallelbericht wird daher empfohlen, dass der Ausschuss Deutschland dazu auffordert, seine Rolle innerhalb der EU geltend zu machen, damit Griechenland bei der Bewältigung der Staatsschuldenkrise nicht zu Maßnahmen genötigt wird, die zu Verletzungen von WSK-Rechten führen.

Steuer- und Haushaltspolitiken

Öffentliche Einnahmen sind essentiell für die Erfüllung von WSK-Rechten. Die größten Verluste von Staatseinnahmen gehen auf grenzüberschreitenden Steuermisbrauch von Unternehmen und Einzelpersonen zurück, die versuchen ihre Steuern zu minimieren. Besonders betroffen sind davon Entwicklungsländer. Nach einer Erhebung des Steuergerechtigkeits-Netzwerks von 2018 belegt Deutschland weltweit den siebten Platz, was die Möglichkeit angeht, finanzielle Transaktionen geheim zu halten. Schlupflöcher, lasche Durchsetzung und generelle Skepsis gegenüber steuerlicher Transparenz machen Deutschland zu einem attraktiven Standort für illegale Geldflüsse und behindern den Kampf gegen Steuervermeidung. Besonders besorgniserregend sind die 51 Steuerabkommen, die Deutschland mit Entwicklungsländern geschlossen hat, und die diese Länder daran hindern, Steuern einzutreiben. Hochrechnungen von ActionAid zufolge gehen Bangladesch durch das Steuerabkommen mit Deutschland alleine durch die geringeren Steuereinnahmen auf Dividenden jedes Jahr 450.000 US-Dollar verloren. Deutschland hindert die Länder damit aktiv daran, die nötigen Ressourcen für die Gewährleistung von WSK-Rechten zu generieren, was mit dem Gebot, bei der Umsetzung des UN-Sozialpakts international zu kooperieren, nicht vereinbar ist. Es wird daher empfohlen, Deutschland aufzufordern, die Auswirkungen seiner Steuerpolitiken auf Entwicklungsländer und die dortige Gewährleistung von WSK-Rechten zu untersuchen und internationale Initiativen zur Vermeidung von Steuerflucht zu unterstützen.

Entwicklungsbanken

Deutsche Entwicklungsbanken wie die KfW Entwicklungsbank und die DEG oder der Entwicklungsfond AATIF spielen eine immer größere Rolle bei der Finanzierung von Entwicklungsprojekten. Investitionen in große Agribusiness-Projekte oder Kraftwerke zeigen jedoch, dass menschenrechtliche Verpflichtungen dabei nicht hinreichend berücksichtigt werden. Stattdessen stehen häufig die Interessen deutscher und europäischer Unternehmen im Vordergrund. In Sambia wurden Farmer für von der DEG und dem AATIF finanzierte Großplantagen von ihrem Land vertrieben und leiden Hunger. In Paraguay erweiterte die Paraguay Agricultural Corporation (PAYCO) mit Sitz in Luxemburg, finanziert durch einen 25 Millionen Euro-Kredit der DEG, seine Ländereien von 135.000 auf 144.000 Hektar. Dies ist hoch problematisch in einem Land mit einer sehr hohen Landkonzentration, welche als Hauptursache für die dramatische Unterernährungsrate von 69,9 Prozent angesehen wird. In Kolumbien finanzierte die KfW IPEX-Bank den Bau eines riesigen Staudamms in einem Konfliktgebiet, in dem 60 Prozent der lokalen Bevölkerung gewaltsam von der Armee vertrieben worden waren. Es wird empfohlen, Deutschland dazu aufzufordern, unabhängige Untersuchungen der menschenrechtlichen Auswirkungen von Projekten zur Voraussetzung für eine Finanzierung durch Entwicklungsbanken zu machen sowie anstehende Kreditentscheidungen, Folgenabschätzungen und Monitoringberichte zu veröffentlichen.

Investitionen deutscher Pensionsfonds

Öffentliche und private Pensionsfonds haben in den letzten Jahren verstärkt in landwirtschaftliche Nutzflächen investiert, obwohl solche Geschäfte mit Risiken für Menschenrechte, insb. dem Recht auf Nahrung, einhergehen. In Deutschland sind die meisten Pensionsfonds öffentliche Einrichtungen, die durch Behörden des Bundes oder der Länder reguliert werden. Die Regulierung bezieht sich aber

nur auf finanzielle Risiken und nicht auf Menschenrechtsrisiken. So hat die Ärzteversorgung Westfalen-Lippe (ÄVWL) 100 Millionen US-Dollar in den TIAA CREF Agrarfond investiert, der 132.904 Hektar Land in einer Region in Brasilien erworben hat, die dafür bekannt ist, dass es durch die zunehmende Bodenspekulation und die Ausdehnung des Agribusiness zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Häuser und Felder werden zerstört, die Böden und das Wasser durch Pestizide kontaminiert. Traditionelle Landwirtschaft ist dadurch nahezu unmöglich. Wer sich dagegen wehrt, wird häufig bedroht, verfolgt und angegriffen. Zur Vorbeugung solcher Vorfälle sollten Pensionsfonds verpflichtet werden, die menschenrechtlichen Auswirkungen ihrer Investments zu überprüfen, und ihre Aktivitäten staatlich kontrolliert würden. Dem Ausschuss wird empfohlen, Deutschland zur Schaffung der entsprechenden regulativen Mechanismen aufzufordern.

Landpolitiken in der Entwicklungszusammenarbeit

Landpolitiken sind ein relevantes Thema in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Obwohl Projekte in diesem Politikfeld mit Risiken für WSK-Rechte einhergehen, werden Sorgfaltsmaßstäbe wie die *UN Voluntary Guidelines of Responsible Tenure of Land, Forest and Fisheries* (Tenure Guidelines) nicht genügend berücksichtigt. Nach Auskunft der Bundesregierung im diesjährigen Staatenbericht musste das deutsch-kambodschanische Landrechtsprogramm wegen der andauernden Menschenrechtsverletzungen schließlich beendet werden. Das BMZ hatte im Fall von Kambodscha zwar eine Menschenrechtsanalyse seiner Entwicklungsprojekte im Landsektor durchgeführt, die Tenure Guidelines dabei aber außer Acht gelassen. Im Parallelbericht wird empfohlen, die Bundesregierung aufzufordern, das BMZ zur systematischeren Analyse der menschenrechtlichen Auswirkungen von Entwicklungsprojekten unter Berücksichtigung der Tenure Guidelines zu verpflichten.

Der Schutz von Menschenrechtsverteidiger/-innen im Kontext von Investitionsprojekten

Menschenrechtsverteidiger/-innen spielen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte eine entscheidende Rolle: Sie setzen sich für Gemeinschaften ein, die von großen Investitionsprojekten betroffen sind, und unterstützen sie juristisch oder organisatorisch in ihrem Kampf gegen Vertreibung oder die Zerstörung ihrer Umwelt. Oft geraten sie dafür selbst unter Druck. Überall auf der Welt werden Menschenrechtsverteidiger/-innen bedroht, verfolgt, diffamiert, kriminalisiert, attackiert und ermordet. Am gefährdetsten sind Menschenrechtsverteidiger/-innen, die sich für Landrechte und Umweltschutz engagieren. Häufig stehen hinter den Angriffen wirtschaftliche Akteure, die ihre Interessen gefährdet sehen. Die Bundesregierung bekennt sich im NAP zwar dazu, dass der Schutz von Menschenrechtsverteidiger/-innen außenpolitische Priorität hat, macht aber keinerlei Vorgaben, wie die Gefährdung dieser Personen durch deutsche Wirtschaftsakteure verhindert werden soll. Im Parallelbericht wird eine Reihe von Maßnahmen empfohlen, u.a. dass Unternehmen, die verantwortlich für Angriffe auf Menschenrechtsverteidiger/-innen sind, zur Verantwortung gezogen werden und den Betroffenen Rechtsschutz gewährt wird.

Das FORUM MENSCHENRECHTE ist ein Netzwerk von 50 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz einsetzen – weltweit, in einzelnen Weltregionen, Ländern und in der Bundesrepublik Deutschland. Das FORUM MENSCHENRECHTE wurde 1994 im Anschluss an die Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 gegründet. An dem Bericht haben die folgenden Organisationen mitgewirkt: Brot für die Welt, CorA – Netzwerk für Unternehmensverantwortung, FIAN Deutschland, GegenStromung, Germanwatch e.V., MISEREOR, pbi, terre des hommes und Urgewald e.V.