

## Die Empfehlungen des UN-Sozialausschusses in Bezug auf Deutschlands extraterritoriale Staatenpflichten

Internationale Menschenrechtsverträge spielen eine zentrale Rolle beim Menschenrechtsschutz. Sie legen gemeinsame Standards fest und ermöglichen eine wichtige Form der Rechenschaftspflicht über die eigenen Staatsgrenzen hinaus. Als grundlegende Menschenrechtsverträge gelten die beiden Pakte über bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle (WSK-)Rechte, die auf Basis der Allgemeinen Menschenrechtserklärung erarbeitet wurden und 1976 in Kraft traten. Deutschland hat den WSK-Pakt 1973 ratifiziert. Wie die Vertragsstaaten ihre Pflichten aus dem WSK-Pakt umsetzen, wird vom UN-Sozialausschuss alle fünf Jahre überprüft. 2018 war Deutschland zum sechsten Mal mit der Überprüfung an der Reihe. Der WSK-Pakt verpflichtet die Vertragsstaaten nicht nur, soziale Menschenrechte auf ihrem Staatsgebiet zu gewähren, sondern verlangt von den Staaten auch, zur Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte international zu kooperieren – im Rahmen der sogenannten extraterritorialen Staatenpflichten. Unter anderem besagen sie, dass nationale Politiken so ausgestaltet sein müssen, dass sie keine negativen Folgen für die Umsetzbarkeit von WSK-Rechten in anderen Ländern haben (Do No Harm). Das Forum Menschenrechte und seine Partner



haben die Überprüfung durch einen Parallelbericht begleitet, der deutlich macht, wo es in Deutschland Umsetzungsdefizite bei den extraterritorialen Staatenpflichten gibt. Auch bei der Anhörung Deutschlands vor dem UN-Sozialausschuss im September 2018 in Genf spielten extraterritoriale Staatenpflichten eine zentrale Rolle<sup>1</sup>. Am 12. Oktober 2018 hat der UN-Sozialausschuss seine Abschließenden Bemerkungen veröffentlicht.<sup>2</sup> Sie umfassen ein breites Spektrum an menschenrechtlich relevanten Fragen. Die wichtigsten Empfehlungen aus Perspektive vom Forum Menschenrechte sind im Folgenden überblickartig dargestellt.

### C.7. Menschenrechtsstandards für Unternehmen zu unverbindlich

Der UN-Sozialausschuss kritisiert den ausschließlich freiwilligen Charakter der im Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) enthaltenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten von Unternehmen. Als besorgniserregend betrachtet er den Ansatz des NAP, verbindliche gesetzliche Maßnahmen davon abhängig zu machen, dass weniger als 50 Prozent der in Deutschland ansässigen Unternehmen mit über 500 Beschäftigten menschenrechtliche Sorgfaltspflichtprozesse in ihre Unternehmensprozesse integrieren. Dies könne zu Regelungslücken führen, obwohl eine hohe Anzahl von Konzernen solche Pflichten nicht zum Bestandteil ihrer unternehmerischen Aktivitäten gemacht hat. Der Ausschuss empfiehlt Deutschland die wirksame und transparente Umsetzung des NAP sowie die Verabschiedung eines Rechtsrahmens, der alle Unternehmen dazu verpflichtet, Menschenrechtsverletzungen durch ihre Geschäftstätigkeit im In- und Ausland zu ermitteln, ihnen vorzubeugen und sie zu bekämpfen, und dass sie für diese Verletzungen haftbar gemacht werden können.

### C.9. Hürden beim Zugang zu Recht

Der Ausschuss kritisiert die Hürden, die den Zugang zu Recht von Nicht-Staatsbürger\*innen einschränken, deren Rechte durch deutsche Unternehmen im Ausland verletzt wurden. Insbesondere fehle es an kollektiven Rechtsdurchsetzungsmechanismen, einem Unternehmensstrafrecht und Offenlegungsverfahren, die den Kläger\*innen den Zugang zu Dokumenten ermöglichen, mittels derer sie die Verletzung ihrer Rechte durch die Handlungen eines Unternehmens nachweisen können. Der Ausschuss empfiehlt Deutschland, die entsprechenden Verfahren einzuführen, um sicherzustellen, dass Betroffene von Menschenrechtsverletzungen durch deutsche Unternehmen Zugang zu wirksamer Abhilfe und Entschädigung in Deutschland haben.

### C.12. Menschenrechte im Kontext internationaler Handels- und Investitionsabkommen

In der Agrar-, Handels- und Investitionspolitik moniert der Ausschuss die mangelnde Berücksichtigung der Menschenrechte durch die Bundesregierung. Insbesondere äußert der Ausschuss seine Besorgnis darüber, dass Deutschland in Ermangelung einschlägiger Bestimmungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) keine menschenrechtlichen Folgeabschätzungen für landwirtschaftliche Exporte in Entwicklungsländer vornimmt, obwohl diese negative Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen von Kleinbäuer\*innen haben könnten. Der Ausschuss empfiehlt Deutschland, vor Verhandlungsbeginn die



Auswirkungen durch menschenrechtliche Folgeabschätzungen zu ermitteln, wofür sich die Bundesregierung laut NAP innerhalb der EU einsetzen wollte. Zudem solle sich die Bundesregierung auf EU-Ebene nachdrücklich für GAP-Reformen einsetzen, durch die sichergestellt werden kann, dass Nahrungsmittelexporte in Entwicklungsländer die dortige Landwirtschaft nicht in ihrer Existenz bedrohen.

Dasselbe gelte für Datenexklusivitätsbestimmungen für Medikamententests in EU-Handelsabkommen mit Entwicklungsländern (C.14.). Auch hier müsse Deutschland vor Verhandlungsbeginn menschenrechtliche Folgeabschätzungen durchführen, um zu verhindern, dass sich dadurch der Zugang zu bezahlbaren Generika für die Menschen in den betroffenen Ländern verzögert.

## C.16. Austeritätsmaßnahmen

Der Ausschuss betont den erheblichen Einfluss, den Deutschland auf internationale Finanzinstitutionen wie den Internationalen Währungsfond und den Europäischen Stabilitätsmechanismus hat. Der Ausschuss bedauert, dass dieser Einfluss nicht ausreichend geltend gemacht wurde, um sicherzustellen, dass die Kredit-Bedingungen dieser Institutionen in den Kreditnehmerländern nicht zu Rückschritten bei WSK-Rechten führen. Für die Zukunft empfiehlt der Ausschuss Deutschland auch in diesem Bereich, menschenrechtliche Folgeabschätzungen durchzuführen.



## C.18. Klimawandel

Der Ausschuss bedauert, dass Deutschland seine Ziele zur Reduzierung von Treibhausgasen bis 2020 verfehlt, und nimmt die nationale Verpflichtung zur Kenntnis, die Emissionen bis 2030 um 55 Prozent im Vergleich zu 1990 zu reduzieren. Diesbezüglich empfiehlt der Ausschuss der Bundesregierung, ihren in Art. 4 Abs. 16 des Pariser Klimaabkommens verankerten Pflichten nachzukommen und das 2030er-Ziel als national festgelegten Beitrag (nationally determined contribution) einzubringen.



## Stellungnahme Forum Menschenrechte

Viele dieser Empfehlungen sind auch in dem Parallelbericht zu Deutschlands extraterritorialen Staatenpflichten enthalten, den das Forum Menschenrechte im Sommer 2018 beim UN-Sozialausschuss eingereicht hat.

Das Forum Menschenrechte begrüßt die Empfehlungen des UN-Sozialausschusses und erwartet von der Bundesregierung deren konsequente Umsetzung. Insbesondere sollte die Bundesregierung:

- die Erarbeitung von gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Menschenrechtspflichten von Unternehmen nicht weiter verzögern. Die Bundesregierung sollte jetzt mit der Vorbereitung eines Gesetzes beginnen, das deutsche Unternehmen zu menschenrechtlicher Sorgfalt entlang der Lieferkette verpflichtet und bei Verstößen eine Haftung vorsieht;
- die Lücken beim Zugang zu Recht schließen und wie vom UN-Sozialausschuss empfohlen, Kollektivklagen, Offenlegungsverfahren und ein Unternehmensstrafrecht einführen;
- frühzeitige menschenrechtliche Folgeabschätzungen bei Projekten der Entwicklungszusammenarbeit und im Bereich von Agrar-, Handels-, Investitions- und Finanzpolitiken etablieren und sich auch auf EU und internationaler Ebene dafür stark machen;
- ihre Bemühungen zur Bekämpfung des Klimawandels erhöhen, die Zusagen verbindlich machen und insgesamt ihre Klimapolitik menschenrechtlich ausgestalten.

1 Implementation of ICESCR in Germany: Parallel Report of Forum Menschenrechte (Extraterritorial Obligations), August 2018, abrufbar unter: [https://www.forum-menschenrechte.de/wp-content/uploads/2018/09/Endversion-Forum-Menschenrechte\\_ICESCR\\_Parallel-Report\\_Germany\\_Extraterr...\\_.pdf](https://www.forum-menschenrechte.de/wp-content/uploads/2018/09/Endversion-Forum-Menschenrechte_ICESCR_Parallel-Report_Germany_Extraterr..._.pdf)

2 CESCR, Concluding Observations on the sixth periodic report of Germany, E/C.12/DEU/CO/6, 12 October 2018, abrufbar unter: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en)