

Positionspapier: Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht in Lieferketten

Hintergrund

Nach Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) befinden sich weltweit noch immer **152 Millionen Kinder im Alter von 5 bis 17 Jahren in Kinderarbeit** - etwa die Hälfte von ihnen unter besonders ausbeuterischen und lebensbedrohlichen Bedingungen. Damit ist **jedes 10. Kind weltweit von Kinderarbeit betroffen**.¹ Kinderarbeit ist aber nicht die einzige Rechtsverletzung im Kontext globaler Lieferketten. Insbesondere die Arbeitsbedingungen von Eltern können sich direkt und indirekt auf die Einhaltung von Kinderrechten auswirken.² Wenn Eltern nicht existenzsichernd bezahlt werden, kann sich das unter anderem auf die Kinderbetreuung, den Mutterschutz sowie den Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung auswirken. Vor allem kann es dazu führen, dass Kinder zum Lebensunterhalt der Familie beitragen müssen.³

Um Kinderrechte in Lieferketten zu schützen sind gemeinsame Bestrebungen von Staaten, Zivilgesellschaft und Unternehmen erforderlich. Abgebildet wird dieser Dreiklang in den **VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die erstmals einen internationalen Referenzrahmen vorgeben**. Zur Umsetzung dieser Leitprinzipien hat die Bundesregierung im Jahr 2016 den Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP) initiiert, der auf freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen setzt. Laut jüngsten Erhebungen kommen jedoch mehr als **80%** der deutschen **Unternehmen** ihrer **Sorgfaltspflicht nicht nach**.⁴ In der Konsequenz forderten die Bundesminister Hubertus Heil (BMAS) und Dr. Gerd Müller (BMZ) ein Sorgfaltspflichtengesetz. Am 12.02.2021 haben die beiden Minister einen Referentenentwurf für das Lieferkettengesetz vorgestellt, der Mitte März vom Kabinett verabschiedet und noch in dieser Legislaturperiode beschlossen werden soll. Viele Wirtschaftsverbände stellen sich gegen diese gesetzliche Forderung und betonen unter anderem die Verantwortung der Regierungen in Bezugsländern, die Achtung der Menschenrechte sicherzustellen. Die VN-Leitprinzipien sehen jedoch explizit eine gemeinsame Verantwortung vor: Es darf daher keinen Freibrief für Unternehmen geben, sich ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in den Produktionsländern mit schlechter Regierungsführung zu entziehen. Unter anderem wird auch mit **unverhältnismäßigen Kosten für Unternehmen gegen das Sorgfaltspflichtengesetz argumentiert**. Unsere eigene Praxisarbeit mit Unternehmen zeigt aber eindeutig, dass die Umsetzung von Sorgfaltspflicht in Lieferketten auch mit **überschaubarem Investitionsbudget möglich** ist.⁵

Zum Beispiel haben wir rund ein Dutzend globaler Unternehmen aus verschiedenen Wirtschaftsbranchen mit den nötigen Analysen, Richtlinien und Prozessen für den Schutz von Kinderrechten in Zuliefererbetrieben im Fabrikkontext ausgestattet. Die Unternehmen mussten hierfür nur minimale Investitionen leisten. Auch eine **Studie der EU-Kommission entkräftet das Kosten-Argument**: Sie besagt, dass **Unternehmen** für die Einhaltung der Sorgfaltspflichten nicht mehr als ca. **0,005% ihres Umsatzes** aufwenden müssten.⁶ Die Achtung menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht ist also keine Frage der Kosten, sondern **der Haltung**. Einige Unternehmensvorreiter haben unlängst erkannt, dass **verantwortliches Handeln in der Lieferkette das Geschäft von morgen sichert**.

70 namhafte deutsche Unternehmen mit einem Umsatz von über 180 Milliarden Euro fordern selbst ein Sorgfaltspflichtengesetz.⁷ Sie argumentieren, dass das notwendige

1 <https://www.ilo.org/global/topics/child-labour/lang--en/index.htm>

2 UNKRK: <https://www.bmfsfj.de/blob/93140/78b9572c1bffda3345d8d393acbbe8/uebereinkommen-ueber-die-rechte-des-kindes-data.pdf>

3 Laut Schätzungen sind allein durch die Lieferketten der globalen Textil- und Schuhindustrie weltweit mehr als 250 Millionen Kinder in ihren Rechten direkt und indirekt beeinflusst. <https://www.childrensrightsatlas.org/industry-analysis/apparel-and-footwear/overview/>

4 <https://www.business-humanrights.org/de/neuste-meldungen/nap-monitoring-laut-finaler-erhebung-erf%C3%BCllen-nur-13-17-der-teilnehmenden-unternehmen-die-nap-anforderungen/>

5 Die Machbarkeit ohne Schäden für die Wirtschaft können wir durch Praxiserfahrung belegen. Weitere Informationen teilen wir auf Anfrage.

6 Lise Smit et al (2020) EU Study on due diligence requirements through the supply chain, S. 427; <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>

7 <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/mandatory-due-diligence/gesetz/>

Engagement *aller* Firmen notwendig sei, um eine möglichst breite Wirkung zu erzielen und um eine Wettbewerbsgleichstellung, ein sogenanntes „Level Playing Field“, zu gewährleisten.

Position von Save the Children

Save the Children tritt dafür ein, dass **jedes Kind das Recht erhält, sein Potenzial voll zu entfalten**. Das bedeutet, dass **sowohl die Rechte auf Bildung, Freizeit, Gesundheit und Teilhabe als auch der Schutz vor jeder Art von Gewalt, wirtschaftlicher Ausbeutung und Kinderarbeit gewährleistet sein müssen**.

Kein Kind sollte einer schädlichen Arbeit nachgehen müssen. Aus diesem Grund unterstützen wir die Umsetzung internationaler Standards auf politischer Ebene in den entsprechenden Ländern und stellen dabei das Kindeswohl ins Zentrum.⁸ **Unsere Forderungen an die Bundesregierung und an Unternehmen stützen sich auf die Erkenntnisse aus unserer Arbeitspraxis in globalen Lieferketten mit Unternehmen**.

Dabei sticht eine Kernerkenntnis unserer über 10-jährigen Beratungsarbeit besonders hervor: Die Achtung menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht beginnt bereits mit der **Etablierung wirksamer menschenrechtlicher Richtlinien und Prozesse** im Unternehmen. Dieser Schritt erfordert den Willen, Menschenrechte zu priorisieren, finanzielle Investitionen sind zunächst nachgelagert. Immer wieder treffen wir auf Unternehmen, die Milliardengewinne verzeichnen, aber keine ausreichenden Maßnahmen ergreifen, um ein Mindestmaß menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht zu gewährleisten.

Wir stellen auch häufig fest, dass eine erhebliche Zahl an Unternehmen über keine ausreichenden wirksamen Richtlinien und Prozesse zum Umgang mit Kinderarbeit verfügen – jene Kinderrechtsverletzung, die für Unternehmen die größten Reputationsrisiken birgt und damit die umfangreichsten Praxiseinblicke bietet. Die Lösung dieses Problems wird stattdessen an die direkten Vertragspartner delegiert. Von ihnen wird gefordert, Rohstoffe und Produkte frei von Kinderarbeit zu beschaffen. Doch dieser Ansatz ist nicht wirksam, das zeigt auch das Beispiel Kakao und der jüngste Bericht des *US Department of Labour* zum Anstieg von Kinderarbeit in Westafrika.⁹ Kakao aus der Elfenbeinküste ohne Kinderarbeit zu beschaffen ist derzeit nahezu unmöglich. Dabei liegt es auf der Hand, dass die Vertragspartner der Unternehmen das Problem Kinderarbeit nicht allein lösen können, vielmehr bedarf es einer gemeinsamen Anstrengung: Alle Glieder einer Lieferkette, angefangen beim international einkaufenden Unternehmen bis hin zu anbauenden Bauern, sind hier gefragt, den Schutz von Kinder- und Menschenrechten Schritt für Schritt zu verbessern. **Dem Tier-1 Lieferanten, welcher oftmals nicht der direkte Vertragspartner des Unternehmens ist** – so bei indirekten Einkaufsmodellen vieler großer Unternehmen, bei denen ein **sogeannter Agent oder Importeur dazwischengeschaltet ist - kommt hier eine tragende Rolle zu**. Denn viele der Lieferanten verfügen über den nötigen Zugang und die Beziehungen entlang der Lieferkette die, kombiniert mit der notwendigen Markt- und Durchsetzungskraft internationaler abnehmender Unternehmen, es ermöglichen, sinnvolle Maßnahmen in die Praxis umzusetzen.

Forderungen von Save the Children

Save the Children begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die **Bundesregierung** der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht von Unternehmen steigende Bedeutung beimisst und verstärkt Forderungen an Unternehmen stellt. Dennoch greifen die bisherigen Bemühungen zu kurz.

Um Kinder und ihre Rechte in der Lieferkette zu schützen, **fordern wir, dass alle freiwilligen Regulierungen wie zum Beispiel Brancheninitiativen, bestehende Siegel, Zertifizierungen und Gewährleistungsmarken sowie für rechtliche Regelungen einen kinderrechtsbasierten Ansatz zugrunde legen, der das Kindeswohl zur Priorität macht**. Gerade am Beispiel Kinderarbeit zeigt sich die Notwendigkeit: In unserer täglichen Arbeit in landwirtschaftlichen oder fabriknahen Lieferketten sehen wir, dass eindimensionale ausschließlich auf

8 Save the Children hat sich u.a. zu Folgendem verpflichtet: Artikel 32 des VN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes, ILO-Übereinkommen 182 über die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, ILO-Übereinkommen 138 über das Mindestbeschäftigungsalter. Darüber hinaus stellen wir sicher, dass wir keine Maßnahmen einführen oder befürworten, die das Kind weiteren Schäden oder erhöhten Risiken für seine Gesundheit oder Sicherheit aussetzen könnte („Do-no-harm“)

9 Link: <https://www.norc.org/NewsEventsPublications/PressReleases/Pages/increase-in-hazardous-child-labor-in-cocoa-production-amid-an-expansion-of-cocoa-farming-in-cote-d%E2%80%99ivoire-and-ghana.aspx>

ein Verbot basierte Vorgehensweisen von Unternehmen im Produktionskontext immer noch die Regel sind, obwohl sie nicht ausreichend wirksam sind. Im schlimmsten Fall führt dieser Ansatz dazu, dass die von Kinderarbeit betroffenen Kinder und ihre Rechte weiter verletzt werden.¹⁰

Das ist beispielsweise der Fall, wenn ein arbeitendes Kind ohne weitere Nachverfolgung vom Arbeitsplatz entfernt wird und deshalb gezwungen ist, sich im informellen Sektor oder in schlecht geführten Zulieferbetrieben Arbeit zu möglicherweise noch schlimmeren Bedingungen zu suchen. **Ein rechtsbasierter Ansatz** hingegen **hilft Unternehmen, verantwortungsvoll mit den verdächtigen und identifizierten Fällen umzugehen**. Denn so kann das Kind unterstützt werden, indem es in ein altersgerechtes Bildungsangebot und/oder in eine altersgerechte Arbeit überführt wird und die Familie im Fall eines Verdienstauffalls eine Kompensation erhält. Das wäre eine sogenannte „Remediation von Kinderarbeit“. Save the Children hat dies bereits mit verantwortungsvollen Unternehmen unterschiedlichster Größen und Branchen in der Praxis erfolgreich umgesetzt.

Die Bundesregierung muss ihrem Versprechen und der Vereinbarung im Koalitionsvertrag nachkommen. Das heißt, ein Lieferkettengesetz muss auch die entsprechenden Punkte berücksichtigen und darf nicht nur ein ernüchternder Kompromiss sein. Für das Gesetz fordern wir:

1. Es muss gesetzlich geregelt werden, dass **Kinderrechtsverletzungen durch Risikoanalysen identifiziert werden und ihnen vorgebeugt wird (Prävention)**. Außerdem müssen **effektive Mechanismen zur Abhilfe (‘Remedy’) und Wiedergutmachung (‘Remediation’) etabliert und auch nachgewiesen werden** – unabhängig davon, ob Beschwerden vorliegen oder nicht. Die Praxis zeigt, dass gerade diejenigen, die am stärksten von Menschenrechtsverletzungen bedroht sind, Beschwerdemechanismen aus unterschiedlichen Gründen nicht in Anspruch nehmen wollen oder können. Das sind vor allem Kinder.
2. Ein Sorgfaltspflichtengesetz muss den **gesamten Lebenszyklus eines Produkts oder einer Dienstleistung und deren umfassende Wertschöpfung** einbeziehen, also einschließlich Erzeugung und Beschaffung der Rohstoffe, Produktion inklusive vorgelagerten Produktionsschritten und Untervertragsnehmern, Handel, Transport, Nutzung und Wartung bis hin zur Entsorgung sowie dem involvierten Finanz- und Investmentsektor. Ist das nicht der Fall, kann es passieren, dass einzelne Produktionsschritte in vorgelagerten Lieferkettenstufen unter menschenunwürdigen Bedingungen stattfinden ohne als solche erkannt zu werden.¹¹ Ein Gesetz muss vor allem auch die gemeinsame Anstrengung von Lieferanten und einkaufenden Unternehmen sicherstellen, um Wirksamkeit zu entfalten, auch wenn die direkte Geschäftsbeziehung über Dritte geregelt ist.
3. **Das Sorgfaltspflichtengesetz muss bei der Definition der Hochrisiko-Sektoren alle Wirtschaftsbereiche** des Rohstoffsektors sowie des verarbeitenden und produzierenden Gewerbes einbeziehen, **in denen Kinderrechtsverletzungen vorkommen oder sehr wahrscheinlich stattfinden. Das Gesetz muss in den definierten Risikobereichen auch für Kleinunternehmen gelten**. Viele Unternehmen, insbesondere viele namhafte deutsche Einzelhändler, verfolgen ein indirektes Einkaufsmodell, bei dem sogenannte Importeure oder Agenten – zumeist kleine bis mittelgroße Handelsunternehmen – die direkte Vertragsbeziehung zum einkaufenden Unternehmen einerseits sowie die Geschäftsbeziehung zum Tier-1 Lieferanten andererseits pflegen. Deshalb kommt ihnen als Bindeglied eine Schlüsselfunktion für die Prävention von Kinderrechtsverletzungen und Remediation von Kinderarbeit zu und müssen ebenfalls in die Verantwortung genommen werden.
4. Unternehmen müssen für **Schäden aufgrund mangelnder Sorgfaltspflicht haftbar gemacht** werden können. Im mildesten Fall sollte dies bedeuten, dass Unternehmen, die keine hinreichenden Bemühungen menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht nachweisen können mit

¹⁰Trotz Verboten von Kinderarbeit in nahezu allen unternehmerischen Verhaltenskodizes kommt es nach wie vor zu bestätigten Fällen – auch in auditierten und zertifizierten Lieferketten – wie unsere eigene Arbeit und Umfragen unter Auditoren bestätigen. Im produzierenden Gewerbe auch auf der ersten Stufe der Lieferkette (Tier 1-Lieferant, im Textilsektor meint dies z.B. die Konfektionierung), bei vorgelagerten Lieferkettenstufen (im Textilsektor bspw. eine Spinnerei) sowie bei legalen und illegalen Unterauftragsnehmern (im Textilsektor z.B. ein Waschhaus oder auch der Kantinenbetreiber).

¹¹ Eine solche Situation könnte es zum Beispiel beim Färben in der Textilproduktion geben, wo schon häufig Rechtsverletzungen aufgedeckt wurden, während die Endfertigung der Kleidung in der Fertigungsstätte bei dem sog. Tier-1-Lieferanten unter Einhaltung internationaler Standards erfolgt. Da das Produkt dennoch als menschenrechtskonform gilt, werden Verbraucher*innen so in die Irre geführt.

Bußgeldern zu rechnen haben. Außerdem muss Kindern der Zugang zum Rechtsweg ermöglicht werden. Nur so stärkt ein Sorgfaltspflichtengesetz die Rechte der Betroffenen.

Von Unternehmen fordern wir, Kinder und ihre Rechte in der Lieferkette zu schützen. Im Rahmen von freiwilligen Aktivitäten, Bündnisinitiativen, Siegeln und Zertifizierungen sowie legislativen Vorgaben bedeutet dies:

1. **Compliance-basierte Verbotsansätze¹²wie zum Beispiel in Bezug auf Kinderarbeit, müssen zu kinderrechtsbasierten Ansätzen¹³ weiterentwickelt werden, die das Kindeswohl in den Mittelpunkt stellen.** Der bei Unternehmen verbreitete risikobasierte *Zero Tolerance*-Ansatz gegenüber Kinderarbeit schadet Kindern oft mehr als er ihnen nützt. Unter anderem hat dieser dazu geführt, dass Fabriken aus Angst vor Missverständnissen oder möglichen Konflikten mit Auditoren kaum Personen unter 18 Jahren einstellen, obwohl das legale Beschäftigungsalter in den meisten Schwellen- und Entwicklungsländern darunter liegt. Hierdurch werden junge Menschen in ihrem Recht auf sichere, und menschenwürdige Arbeit diskriminiert und gezwungen, sich unter eventuell schlechteren Bedingungen Arbeit im informellen Sektor zu suchen. **Ein kinderrechtsbasierter Ansatz ermöglicht dagegen** zum Beispiel nicht nur den Schutz von Fabrik und Unternehmen durch die Einhaltung des geltenden Arbeitsschutzes, sondern auch die Unterstützung von jugendlichen weiblichen und männlichen Arbeitnehmern auf ihr Recht auf menschenwürdige Arbeit entlang der ILO-Kernarbeitsnormen 138 und 182.
2. Dieser kinderrechtsbasierte Ansatz muss außerdem **über die direkten Zulieferer, den Tier-1 Lieferanten**, hinaus auf Untervertragsnehmer und Sub-Tiers **ausgeweitet werden, um auch alle vorgelagerten Produktionsstufen inklusive Rohstoffanbau abzudecken.** In **großem Umfang finden sich Fälle von Kinderarbeit auf vorgelagerten Lieferkettenstufen.** **Dazu gehören beispielsweise die** Landwirtschaft, speziell Anbau und Ernte von Erzeugnissen, sowie der Rohstoffsektor. Nur selten werden hier ausreichend wirksame – und in den seltensten Fällen kinderrechtsbasierte – Remediations-Mechanismen umgesetzt, obwohl sie von einzelnen Unternehmen bereits erfolgreich angewendet werden.
3. Unternehmen müssen bei der Umsetzung menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht **alle direkten und indirekten Folgen für Kinderrechte berücksichtigen**, dabei vor allem auch das Recht auf Bildung. Unternehmerische Aktivitäten können die Kinderrechte nicht nur in Form von Kinderarbeit beeinträchtigen. Deutsche Unternehmen haben auch Einfluss auf Löhne, Arbeits- bzw. Überstunden – das beeinflusst wiederum die Zeit für Familie und Gesundheit - bis hin zu Schutz in Wohnheimen, der oftmals mangelhaft ist, und Kinderbetreuung, die meistens gar nicht stattfindet. Folgerichtig müssen **alle Auswirkungen unternehmerischen Handelns auf Kinderrechte im Rahmen einer systematischen Risikoanalyse konkret überprüft und ihnen, wenn nötig, präventiv entgegengewirkt** werden. Darüber hinaus müssen **kinderrechtsbasierte Maßnahmen zur Abhilfe von Rechtsverletzungen gegenüber Kindern und Jugendlichen eingeführt** werden.

Unternehmen können sich diesen Problemen nicht entziehen. Sie müssen, wie in den internationalen Konventionen festgeschrieben, in gemeinsamer Anstrengung mit Regierungen und Zivilgesellschaft Lösungen erarbeiten und die Ernsthaftigkeit dieser Maßnahmen nachweisen. Kein Akteur kann diese Herausforderungen allein bewältigen. Daher unterstützen wie neben einer Regelung auf nationaler Ebene auch ein Lieferkettengesetz auf europäischer Ebene. Um diese Anforderungen zu bewältigen stehen bereits in der Praxis erfolgreich erprobte Kooperationsmöglichkeiten und Unterstützungsangebote von Save the Children und auch anderen Organisationen zur Verfügung.

Autor*innen: Anne Reiner und Franziska Lauer

¹² Compliance meint hier einen rein risikobasierten Ansatz eines Managementsystems, welcher sich allein am Schutz des Unternehmens und der Lieferkette sowie an der Einhaltung von Richtlinien orientiert („Verbot von Kinderarbeit in der Lieferkette“) und hierbei nicht den Schutz der Betroffenen (mit)berücksichtigt.

¹³ Ein kinderrechtsbasierter Ansatz definiert sich darüber im besten Interesse des Kindes zu handeln und z.B. ein Kind nicht nur aus Kinderarbeit zu befreien, sondern auch sein Wohlergehen und Zugang zu seinen Rechten wie Bildung, Gesundheit etc. sicher zu stellen.