

Position

des BDSI zur menschenrechtlichen Verantwortung in globalen Lieferketten

- ▶ Um die Einhaltung der menschenrechtlichen Verantwortung aus den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bis in die Ursprungsländer durchzusetzen, bedarf es einer einheitlichen Strategie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und eines stärkeren Drucks auf politischer Ebene gegenüber den Ursprungsländern.
- ▶ Die Partnerschaftsabkommen (Voluntary Partnership Agreements – VPA) mit den Ursprungsländern und nicht die Handelsabkommen sind der wirksame Hebel für die europäische Politik, da Zölle innerhalb der globalen Lieferketten umgelegt werden können, statt Regierungen zum Handeln zu bewegen.
- ▶ Die deutsche Politik darf bei der Planung weiterer Maßnahmen nicht außer Acht lassen, dass sich die Unternehmen der Süßwarenindustrie im Bereich der Rohstoffe Kakao und Palmöl bereits sehr stark und weit über den Branchendurchschnitt hinaus engagieren.
- ▶ Wenn Unternehmen zertifizierte Rohstoffe kaufen, deren Standards eine Einhaltung der menschen- und umweltrechtlichen Sorgfaltspflichten vorsehen, müssen sie sich auf die Zertifizierung auch verlassen können. Gerade kleine und mittelständische Unternehmen sind auf die Zusicherungen der Zertifikate angewiesen.
- ▶ Ein wirksamer Schutz der Menschenrechte ist nur dann zu erreichen, wenn in Form einer Stufenverantwortlichkeit die vor Ort tätigen Unternehmen in der Pflicht sind und der Verantwortungsmaßstab dem Grad der Einflussmöglichkeiten entspricht. Vor allem kleine und mittelständische Unternehmen, die keinen unmittelbaren Einfluss zu Beginn der Lieferkette haben, sind auf ihre Lieferanten angewiesen.
- ▶ Um wirklich effizient und praxisgerecht zu sein, muss der Beschwerdemechanismus den Realitäten in der Lieferkette entsprechen. Beschwerdemechanismen sind in erster Linie vom Staat im Drittland einzurichten oder an bestehende Einrichtungen anzugliedern. Sie können nicht von jedem allein in Deutschland und der EU tätigen einzelnen Unternehmen oder einzelnen Branchen in Deutschland aufgebaut werden. Dies gilt insbesondere für die Vielzahl von Unternehmen, die bereits in der Europäischen Union weiterverarbeitete Vormaterialien verwenden.

Um die Einhaltung der menschenrechtlichen Verantwortung aus den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bis in die Ursprungsländer durchzusetzen, bedarf es einer einheitlichen Strategie der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und eines stärkeren Drucks auf politischer Ebene gegenüber den Ursprungsländern.

Im Juni 2011 hat der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen die „Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen, Schutz, Achtung, Abhilfe“ verabschiedet. Die UN-Leitprinzipien gehen von einer geteilten Verantwortung der Staaten und der Wirtschaft aus. Eine gesetzliche Regelung ist danach nicht zwingend vorgesehen. Entscheidend ist, dass sie umgesetzt werden.

In den allgemeinen Prinzipien heißt es zu Beginn¹:

„Diese Leitprinzipien beruhen auf der Anerkennung

- (a) der bestehenden Verpflichtungen der Staaten, die Menschenrechte und Grundfreiheiten zu achten, zu schützen und zu gewährleisten;
- (b) der Rolle von Wirtschaftsunternehmen als spezialisierte Organe der Gesellschaft, die spezialisierte Aufgaben wahrnehmen, und als solche dem gesamten geltenden Recht Folge zu leisten und die Menschenrechte zu achten haben;
- (c) der Notwendigkeit, Rechten und Verpflichtungen im Fall ihrer Verletzung angemessene und wirksame Abhilfemaßnahmen gegenüberzustellen.“

In den UN-Leitprinzipien kommt zum Ausdruck, dass es zur Förderung menschenrechtlicher Sorgfaltsprozesse in Unternehmen einer Kombination (sogenannter „smart Mix“) aus freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen bedarf. Die Umsetzung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht ist nach den UN-Leitprinzipien nicht zwingend vorgesehen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine Vielzahl von Ländern, in denen Probleme hinsichtlich der menschenrechtlichen Situation bestehen, die entsprechenden internationalen Konventionen unterzeichnet haben. Den Unternehmen in Deutschland ist es nur im engen Maße möglich, staatliche Defizite zu korrigieren. Häufig ist das Fehlen einer durchsetzungsfähigen staatlichen Struktur mit einer entsprechenden Verwaltung vor Ort in den Ursprungsländern der wesentliche Faktor für das Entstehen und das Nichtverfolgen von Verstößen.

Aufgrund der Dimension des Themas ist ein europäischer Ansatz erforderlich. Einzelne unterschiedliche nationale Regelungen sind nicht im Interesse des Binnenmarktes und können allenfalls dem europäischen Gesetzgebungsprozess den Weg bereiten. Der Bundesverband der Deutschen Süßwarenindustrie e.V. (BDSI) unterstützt daher einen EU-weiten Sorgfaltsansatz, der sich an den UN-Leitprinzipien orientiert, und eine umfassende EU-Strategie, die die Voraussetzungen für Fortschritte zu einer nachhaltigen Landwirtschaft schafft. Die nationalen Regierungen in den Produzentenländern müssen ihre nationalen Arbeitsgesetze durchsetzen und stärken.

¹ https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A-HRC-17-31_AEV.pdf

Deutscher Text: https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf

Die Europäische Union muss mit einer Stimme sprechen, um auf politischem Wege die Einhaltung der Menschenrechte in den Produzentenländern zu unterstützen. Dabei ist langfristig ein Flickenteppich in Europa mit Gesetzen, die alle die UN-Leitprinzipien unterschiedlich gewichten und umsetzen, nicht hilfreich. Auch für die Unternehmen in Deutschland und in der EU wäre dies schwierig. Denn unterschiedliche nationale Regelungen entsprechen nicht dem Gedanken eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes, in dem die Unternehmen die gebotene Sorgfalt nach denselben Kriterien anwenden, um Menschenrechtsrisiken zu identifizieren und darauf zu reagieren. Eine gesetzliche Regelung in Deutschland kann daher nur eine Übergangslösung bis zu einer europäischen Einigung sein.

Die Partnerschaftsabkommen (Voluntary Partnership Agreements – VPA) mit den Ursprungsländern und nicht die Handelsabkommen sind der wirksame Hebel für die europäische Politik, da Zölle innerhalb der globalen Lieferketten umgelegt werden können, statt Regierungen zum Handeln zu bewegen.

Um die Einhaltung der Menschenrechte in den Lieferketten zu erreichen, bedarf es eines ganzheitlichen Ansatzes. Eine mögliche europäische Regulierung muss – ähnlich wie bei der Holzhandelsverordnung – durch das Instrument der VPAs flankiert werden. Über VPAs sollten Geldmittel zum Aufbau von Infrastruktur und Bildung zur Verfügung gestellt und an die Einhaltung von Menschenrechten gekoppelt werden.

Beim Schutz der Tropenhölzer verfolgt die EU mit dem FLEGT Aktionsplan von 2003 (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) einen ganzheitlichen Ansatz. Kernkomponenten des Aktionsplans sind die EU-Holzhandelsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 995/2010), die die Sorgfaltspflichten der Unternehmen in diesem Bereich gesetzlich regelt und Partnerschaftsabkommen (Handelsabkommen mit holzexportierenden Ländern, die dazu beitragen, ohne Genehmigung geschlagenes Holz vom europäischen Binnenmarkt fernzuhalten). Genau eines solchen Ansatzes bedarf es auch bei der Sicherstellung der Menschenrechte in den globalen Lieferketten. Andere Instrumente wie Freihandelsabkommen halten wir nicht für zielführend. Zollerhöhungen würden keinen Druck auf die Entscheider in den Produzentenländern aufbauen. Die Mehrkosten müssten die Exporteure tragen. Importstopps in die EU würden auch nur die Abnehmer belasten und härter treffen als Produzentenländer, die noch auf andere Abnehmerländer ausweichen könnten. Bei den Abnehmern in der EU könnte es dagegen zu Engpässen kommen, sobald die Lagerbestände aufgebraucht würden. Die europäische Politik muss berücksichtigen, dass derzeit die größten Investitionen für die Herstellung von Schokoladewaren außerhalb der EU erfolgen und somit allein auf den EU-Handel bezogene Zollmechanismen nicht geeignet sind, einen starken Druck auf die Ursprungsländer aufzubauen.

Die deutsche Politik darf bei der Planung weiterer Maßnahmen nicht außer Acht lassen, dass sich die Unternehmen der Süßwarenindustrie im Bereich der Rohstoffe Kakao und Palmöl bereits sehr stark und weit über den Branchendurchschnitt hinaus engagieren.

Die deutsche Süßwarenindustrie trägt im ihr möglichen Rahmen dafür Sorge, dass ihre Produkte auf verantwortungsvolle Weise nach höchsten Standards hergestellt werden. Dabei ergreift sie viele Anstrengungen, damit die Menschenrechte in der Lieferkette respektiert und die Umweltauswirkungen minimiert werden.

So setzen sich die in Deutschland tätigen Unternehmen über verschiedene Initiativen dafür ein, dass sich die Situation der Landwirte in den Anbauländern kontinuierlich verbessert. Davon zeugen zum einen der hohe und im Branchenvergleich überdurchschnittliche Grad der Verwendung zertifizierter, nachhaltiger Rohstoffe wie Kakao und Palmöl, zum anderen zahlreiche Aktivitäten der Branche vor Ort.

Viele deutsche Süßwarenhersteller haben Projekte und Programme, die Landwirte und ihre Gemeinden in die Lage versetzen, ihr Einkommen zu verbessern, produktiver und klimaresistenter zu werden, die Umwelt zu schützen und die Entwaldung zu bekämpfen sowie die Rechte der Menschen in der Lieferkette zu respektieren. Diese Art von Initiativen strebt auch eine größere Transparenz entlang der gesamten Lieferkette an, wobei Due-Diligence-Systeme vorhanden sind, um soziale und ökologische Risiken und Auswirkungen zu identifizieren und anzugehen. Insbesondere beziehen die deutschen Süßwarenhersteller zunehmend nachhaltig zertifizierte Rohstoffe wie z. B. Kakao und Palmöl.

Wenn Unternehmen zertifizierte Rohstoffe kaufen, deren Standards eine Einhaltung der menschen- und umweltrechtlichen Sorgfaltspflichten vorsehen, müssen sie sich auf die Zertifizierung auch verlassen können. Gerade kleine und mittelständische Unternehmen sind auf die Zusicherungen der Zertifikate angewiesen.

In allen wesentlichen Zertifizierungsstandards ist die Verpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte verankert. Hierauf müssen insbesondere die Unternehmen vertrauen, die nicht vor Ort im Ursprung tätig sind bzw. sein können.

Beispielhaft sind die Standards im Kakaobereich zu nennen. Die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten wird dort schon durch Standards wie Fairtrade, Rainforest Alliance/Utz unterstützt. In diesen Standards sind Anforderungen an die Einhaltung von Menschenrechten formuliert.

Insbesondere die internationale Norm ISO 34101 – 2 „Nachhaltiger und rückverfolgbarer Kakao“ (Anforderungen an die Leistung hinsichtlich wirtschaftlicher, sozialer und umwelttechnischer Aspekte), die im Mai 2019 veröffentlicht wurde, widmet sich in ihren Anforderungen der Einhaltung der Menschenrechte. Unter Anforderung 6.1.5 ist explizit und basierend auf den UN-Leitprinzipien eine Menschenrechtspolitik und ein Due Diligence Prozess gefordert.

Die Erfüllung dieser Anforderung und aller weiterer im Kapitel 6 des Standards genannten Vorgaben ist aus Sicht des BDSI im Kakaobereich ausreichend, um die UN-Leitprinzipien in der Lieferkette Kakao bei den Produzenten zu erfüllen. Hier kommt es darauf an, dass der ISO-Standard allgemein angewandt wird. Da der ISO-Standard erst 2019 verabschiedet wurde, fehlen noch Erfahrungswerte. Viele dieser Elemente sollen auch in einem regionalen westafrikanischen Standard für nachhaltigen Kakao verankert werden. Im Bereich der Bekämpfung der Kinderarbeit ist vor allem das Child Labour Monitoring and Remediation System (CLMRS) ein wirksames Instrument zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien. Es wurde von der International Cocoa Initiative (ICI) entwickelt, ist Bestandteil vieler Programme von großen Herstellern und Zulieferern der Kakao- und Schokoladenindustrie und wird weiter ausgebaut.

Ein wirksamer Schutz der Menschenrechte ist nur dann zu erreichen, wenn in Form einer Stufenverantwortlichkeit die vor Ort tätigen Unternehmen in der Pflicht sind und der Verantwortungsmaßstab dem Grad der Einflussmöglichkeiten entspricht. Vor allem kleine und mittelständische Unternehmen, die keinen unmittelbaren Einfluss zu Beginn der Lieferkette haben, sind auf ihre Lieferanten angewiesen.

Es muss sichergestellt sein, dass Unternehmen ihre Verpflichtungen nach den UN-Leitprinzipien bereits dann erfüllen, wenn sie ihre Vorlieferanten auf die Einhaltung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten vertraglich verpflichten und beim Bekanntwerden von Verstößen entsprechend reagieren.

Nach dem Rechtsstaatsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sind hierbei unübersehbare und aufgrund der rechtlich-politischen Situation vor Ort nicht beherrschbare Haftungsrisiken für die Unternehmen zu vermeiden.

Die Sorgfaltspflicht auf dem Gebiet der Menschenrechte wird nach den UN-Leitprinzipien je nach Größe des Wirtschaftsunternehmens, des Risikos schwerer menschenrechtlicher Auswirkungen und der Art und des Kontextes seiner Geschäftstätigkeit von unterschiedlicher Komplexität sein (Prinzip 17 c)².

Daher muss es in vielen Fällen ausreichend sein, wenn der Lebensmittelhersteller in Deutschland seine Lieferanten von Rohware oder verarbeiteter Rohware zur Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten vertraglich verpflichtet. Anders ist ein Bezug von Rohware gerade für mittelständische Unternehmen in der Praxis gar nicht handhabbar.

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip ist grundsätzlich die jeweilige Vorstufe als Erstes in die Pflicht zu nehmen. Eine Stufenverantwortung ist im europäischen Recht nicht unüblich. Eine solche sieht etwa das Lebensmittelrecht in der Lebensmittel-Basis-Verordnung³ vor. Die in den Anbauländern tätigen Vorlieferanten sind vor Ort vertreten, stehen in direktem Kontakt zu den Landwirten bzw. deren Kooperativen und können daher schneller und zielgerichtet agieren. Die Übertragung der Verpflichtung hat jedoch zwingend zur Folge, dass die Unternehmen die Vorlieferanten entsprechend überprüfen und bei Kenntnis von Vorfällen umgehend reagieren müssen.

Es ist unverhältnismäßig, wenn Unternehmen für Menschenrechtsverletzungen in ihren Lieferketten haften müssen, auf die sie keinen direkten Einfluss haben. Gleichwohl sind sie gefordert, Maßnahmen und Instrumente einzurichten, die eine Überprüfung von Menschenrechtsverletzungen gewährleisten.

²https://www.globalcompact.de/wAssets/docs/Menschenrechte/Publikationen/leitprinzipien_fuer_wirtschaft_und_menschenrechte.pdf

³Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32002R0178>

Um wirklich effizient und praxisgerecht zu sein, muss der Beschwerdemechanismus den Realitäten in der Lieferkette entsprechen. Beschwerdemechanismen sind in erster Linie vom Staat im Drittland einzurichten oder an bestehende Einrichtungen anzugliedern. Sie können nicht von jedem allein in Deutschland und der EU tätigen einzelnen Unternehmen oder einzelnen Branchen in Deutschland aufgebaut werden. Dies gilt insbesondere für die Vielzahl von Unternehmen, die bereits in der Europäischen Union weiterverarbeitete Vormaterialien verwenden.

Die UN-Leitprinzipien sehen zunächst die Staaten in der Pflicht, geeignete Maßnahmen zum Zugang zur Abhilfe bei Menschenrechtsverletzungen zu ergreifen (Prinzip 25–27) und zwar sowohl gerichtlich als auch außergerichtlich. Die Prinzipien tragen daher dem Umstand Rechnung, dass die Staaten kraft ihrer hoheitlichen Gewalt den Zugang zur Abhilfe von Menschenrechtsverletzungen am besten gewähren können. Die Beschwerdemechanismen sind daher von ihnen einzurichten.

Dagegen spricht auch nicht, dass die Leitprinzipien als weitere Option nicht-staatliche Beschwerdemechanismen vorsehen (Prinzip 28–31). Die Leitprinzipien sehen hier mehrere Möglichkeiten: Unternehmen können auf operativer Ebene Beschwerdemechanismen einrichten (Prinzip 29). Es sollten aber auch industrieweite, Multi-Stakeholder und andere Initiativen Sorge dafür tragen, dass wirksame Beschwerdemechanismen zur Verfügung stehen (Prinzip 30). Die Leitprinzipien gehen davon aus, dass diese nicht-staatlichen Beschwerdemechanismen eingerichtet werden können, aber nicht müssen. Damit dies praxisgerecht ist, sollten nicht einzelne Unternehmen oder Branchen in Anspruch genommen werden, sondern die Beschwerdemechanismen an bestehende Einrichtungen angegliedert werden. Eine Beschwerdemöglichkeit vor Ort ist für die Betroffenen viel hilfreicher als in einem fernen Drittland. Durch die Nutzung von bestehenden Einrichtungen werden auch parallele Strukturen vermieden.

Mit Beschwerdemöglichkeiten vor Ort und bei bestehenden Einrichtungen ist auch die Möglichkeit gegeben, dass der Lebensmittelhersteller in Deutschland auf operativer Ebene die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus den Vorlieferanten auferlegen kann.

Mehr Informationen bez. der Positionen des BDSI siehe <http://www.bdsi.de/verband/positionen/>

Bonn, 03.03.2021

Der Branchenverband:

Der BDSI vertritt die wirtschaftlichen Interessen von über 200 meist mittelständischen deutschen Süßwarenunternehmen. Er ist sowohl Wirtschafts- als auch Arbeitgeberverband. Die deutsche Süßwarenindustrie ist mit einem Anteil von etwa 10 % am Umsatz die viertgrößte Branche der deutschen Ernährungsindustrie. Ihr besonderes Kennzeichen ist ihre starke Exportorientierung. Die deutschen Süßwarenhersteller beschäftigen rund 50.000 Mitarbeiter.