

**Ergebnispapier der Konferenz  
„Globale Lieferketten – Globale Verantwortung:  
Menschenrechte und gute Arbeit in globalen Lieferketten“**

6. und 7. Oktober 2020

**Der europäische Weg nach vorne:  
Vorschläge für eine neue EU-Agenda  
zu Menschenrechten und guter Arbeit  
in globalen Lieferketten**

[www.bmas.de](http://www.bmas.de)

## Warum müssen wir handeln?

- » Die Konferenz „Globale Lieferketten – Globale Verantwortung: Menschenrechte und gute Arbeit in globalen Lieferketten“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft hat deutlich gezeigt: EU-Mitgliedstaaten, EU-Kommission und EU-Parlament sowie Gewerkschaften, Sozialpartner, Zivilgesellschaft und eine wachsende Zahl von Unternehmen sind sich mit großer Mehrheit einig – die Zeit des Handelns ist jetzt! Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen entschlossen vorangehen und die Achtung von Menschenrechten und guter Arbeit auch zur Pflicht von Unternehmen machen.
- » Menschenrechte in Liefer- und Wertschöpfungsketten dürfen nicht an den Außengrenzen der EU enden. Europäische Unternehmen, die global ihren Geschäften nachgehen, müssen auch globale Verantwortung für die Menschen übernehmen, die ihre Produkte herstellen, transportieren, verkaufen oder als Anwohnende von ihrer Geschäftstätigkeit betroffen sind.
- » Die gegenwärtige Lage vieler Menschen entlang globaler Lieferketten ist nicht akzeptabel. Weltweit arbeiten Millionen Menschen für Hungerlöhne und in sklavenähnlichen Arbeitsverhältnissen. Kinder schuften auf Plantagen oder in Minen statt zur Schule zu gehen. Frauen und Männer arbeiten zum Teil ohne Pause zwölf Stunden oder länger an sechs Tagen der Woche unter menschenunwürdigen Bedingungen.
- » Die COVID-19 Krise hat die Situation weltweit weiter verschärft. Darunter leiden insbesondere Kinder. Wenn Kinderarbeit sich weiter so langsam verringert wie gegenwärtig, wird es noch mindestens 40 Jahre dauern, bis sie überwunden ist. Es bleiben aber zur Umsetzung der Sustainable Development Goals (SDGs) nur noch fünf Jahre Zeit, um Kinderarbeit abzuschaffen und nur zehn Jahre, um Zwangsarbeit zu beseitigen.
- » Laut ILO sind immer noch mehr als 150 Mio. Kinder gezwungen zu arbeiten, weil die Löhne ihrer Eltern nicht ausreichen oder sie ihre Arbeit verloren haben. Rund 40 Mio. Menschen sind Opfer von Zwangsarbeit oder sexueller Ausbeutung. Fast 2,8 Mio. Menschen sterben jährlich bei Arbeitsunfällen, rund 374 Mio. leiden unter arbeitsbedingten Erkrankungen.
- » Die EU trägt eine besondere Verantwortung, gegen diese Missstände vorzugehen. Als Wertegemeinschaft und weltweit größter Binnenmarkt mit einem Anteil von 15 Prozent aller weltweiten Importe hat sie entscheidenden Einfluss darauf, dass die Produkte, die in unseren Einkaufswägen landen, unter fairen und nachhaltigen Bedingungen hergestellt wurden.

## Wo stehen wir heute?

- » Unternehmen stehen in der Verantwortung, die Menschenrechte in globalen Lieferketten zu achten. Sie sind gehalten, die in den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (VN) festgelegte menschenrechtliche Sorgfaltspflicht wahrzunehmen. Unternehmen sollten sich zur Achtung der Menschenrechte verpflichten, die von ihnen ausgehenden Risiken und negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte analysieren und öffentlich darlegen, wie sie mit den identifizierten Risiken umgehen. Es müssen in der Folge entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, um Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden. Betroffenen Rechteinhaber\*innen muss wirksame Abhilfe angeboten werden.
- » Staaten sind zum Schutz der Menschenrechte verpflichtet. Diese Pflicht erfordert die Zusammenstellung einer intelligenten Mischung von Maßnahmen, um Rechteinhaber\*innen wirksam zu schützen. Eine gesetzliche Regelung unternehmerischer Sorgfaltspflichten wird dann notwendig, wenn sich Ermutigung, freiwillige Standards, beratende Unterstützung und Kapazitätsaufbau allein als unzureichend erweisen.
- » Bisher sind 15 EU-Mitgliedstaaten der Aufforderung der Europäischen Kommission nachgekommen, Nationale Aktionspläne für Wirtschaft und Menschenrechte zu entwickeln und umzusetzen. Den meisten dieser Aktionspläne fehlt allerdings eine kluge Verbindung von freiwilligen und verbindlichen Maßnahmen. Ihre Inhalte und ihre Schwerpunkte sind sehr unterschiedlich. Die Perspektive der betroffenen Rechteinhaber\*innen wird kaum berücksichtigt und das zentrale Thema des Zugangs zu Abhilfe, der dritten Säule der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, wird vernachlässigt. Nationale Umsetzungsmaßnahmen erfolgen oft unkoordiniert und reichen daher nicht aus, um Schutzlücken systematisch zu schließen und das Verhalten von Unternehmen zu ändern.
- » Die Folge ist, dass fast zehn Jahre nach der Verabschiedung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte lediglich eine Minderheit von europäischen Unternehmen ihre menschenrechtliche Sorgfaltspflicht entlang der gesamten Lieferkette ausübt. Insbesondere die Unternehmen, die branchenübergreifend tätig sind, sind mit unterschiedlichen EU-Nachhaltigkeits- und Sorgfaltspflichten sowie heterogenen nationalen Rechtsvorschriften konfrontiert.
- » Ohne eine kohärente EU-Strategie zur Umsetzung der VN-Leitprinzipien und mit freiwilligen Maßnahmen allein können die EU-Mitgliedstaaten die Art und Weise, wie Unternehmen mit ihren menschenrechtlichen Risiken umgehen, nicht grundlegend verändern. Um jedoch die Einflussmöglichkeiten und die Expertise von Unternehmen zu bündeln, brauchen wir ein gemeinsames Verständnis der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht über alle Branchen, Unternehmensgrößen und Länder hinweg.
- » Unternehmen würden von einem gesetzlichen Sorgfaltsstandard profitieren, da er die Anforderungen harmonisiert sowie Rechtssicherheit und fairen Wettbewerb schafft. Gleichzeitig würde die EU ihren Willen und ihre Fähigkeit unter Beweis stellen, die Globalisierung fair zu gestalten.
- » Ein verbindlicher EU-Standard hat das Potenzial, die Situation von Millionen Menschen in globalen Lieferketten zu verbessern. Deshalb hat die Europäische Kommission angekündigt, bis 2021 Vorschläge für einen EU-Rechtsakt zur nachhaltigen Unternehmensführung vorzulegen. Die öffentliche Debatte hat sich nun von einem „ob“ auf das „wie“ von EU-Rechtsvorschriften zur menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht verlagert.
- » Jede gesetzliche Regelung muss durch flankierende Maßnahmen ergänzt werden, die Unternehmen dabei unterstützen, entlang ihrer Lieferketten die gebotene Sorgfalt walten zu lassen. Viele benötigen mehr Orientierung und Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen, um Kompetenzen für verantwortliches Handeln aufzubauen.

## Aktionspunkte – Wie wir vorankommen

- » Die Mitgliedstaaten und EU-Institutionen haben bereits viel unternommen, um die VN-Leitprinzipien, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die Dreigliedrige Grundsatzklärung der ILO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik umzusetzen, was weithin anerkannt wird.
- » Es muss aber noch mehr getan werden, damit Staaten und Unternehmen die Menschenrechte bestmöglich schützen und achten und eine nachhaltige Entwicklung fördern. Das erfordert einen ganzheitlichen, strategischen Ansatz der EU.
- » Dieses Ergebnispapier der Konferenz enthält Vorschläge für einen Aktionsplan für Menschenrechte und gute Arbeit in globalen Lieferketten und stellt fünf Handlungsfelder in den Mittelpunkt. Weitere Themen, wie etwa Nachhaltigkeitskapitel in EU-Handelsabkommen oder die Rolle der öffentlichen Beschaffung, sind ebenfalls relevant und könnten bei der Erarbeitung eines EU-Aktionsplans adressiert werden.
- » Der Aktionsplan sollte gemeinsam von der EU und den Mitgliedstaaten entwickelt werden. Er sollte klare Maßnahmen enthalten, um die Achtung der Menschenrechte durch Unternehmen zu unterstützen, zu ermöglichen, anzuregen und einzufordern.
- » Der Aktionsplan sollte dabei von einer Neuauflage der Mitteilung „Förderung menschenwürdiger Arbeit für alle – der Beitrag der EU zur Umsetzung der Agenda für menschenwürdige Arbeit in der Welt“ aus 2006 begleitet und ergänzt werden. Die meisten Menschenrechtsverletzungen in globalen Lieferketten sind auf schlechte und menschenverachtende Arbeitsbedingungen zurückzuführen.
- » Die finnische EU-Ratspräsidentschaft hat bereits im Dezember 2019 mit dem Ergebnispapier ihrer Konferenz zum Thema Wirtschaft und Menschenrechte ein starkes Signal in diese Richtung gesetzt.

# Förderung von Menschenrechten und guter Arbeit durch eine intelligente Mischung von Maßnahmen

## 1. Verbindliche Sorgfaltspflicht

- » Der Eckpfeiler eines EU-Aktionsplans sollte eine verbindliche Regelung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht für Unternehmen sein. Sie müsste sicherstellen, dass Unternehmen die Menschenrechte nicht nur in Europa, sondern weltweit achten.
- » Eine verbindliche Sorgfaltspflicht sollte sich auf alle Menschenrechte und alle Wirtschaftssektoren entlang der gesamten Lieferkette erstrecken. Die meisten Menschenrechtsverletzungen finden in den tieferen Stufen der Lieferkette statt, etwa beim Abbau von Rohstoffen, in der Landwirtschaft oder der Textilverarbeitung. Deshalb ist es wichtig, dass Unternehmen aller Branchen ihre Lieferkette so transparent wie möglich gestalten und Verantwortung über ihren direkten Vertragspartner hinaus übernehmen.
- » Eine effektive gesetzliche Regelung setzt voraus, dass nicht nur wenige große Konzerne in den Anwendungsbereich fallen. Wir brauchen einen umfassenden Kulturwandel, damit nachhaltiges Lieferkettenmanagement eine Selbstverständlichkeit wird.
- » Die Nichtbeachtung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten durch Unternehmen sollte Konsequenzen haben, und die Betroffenen sollten ihre Rechte vor den Gerichten der EU-Mitgliedstaaten durchsetzen können.
- » Der neue Rechtsrahmen muss für die Unternehmen handhabbar und verhältnismäßig sein, Rechtssicherheit schaffen, den Bedürfnissen von KMU Rechnung tragen und darauf abzielen, menschenwürdige Arbeit zu fördern. Eine Basis bilden verantwortungsvolle Beziehungen zwischen EU-Unternehmen und ihren Partnern in Entwicklungsländern.
- » Es sollte ferner Anreize dafür geben, dass Unternehmen enger kooperieren und sich zu Brancheninitiativen zusammenschließen, um so ihre Marktmacht zu bündeln und positive Veränderungen in Produktionsländern herbeizuführen.

## 2. Europäische Branchendialoge

- » Ein zentrales Element des „Smart Mix“ im Sinne der Leitprinzipien sind Branchendialoge. Insbesondere KMU benötigen branchenspezifische Unterstützung und können von der Expertise größerer Unternehmen, der Sozialpartner und der Zivilgesellschaft profitieren. Die Marktmacht eines europäischen Sektors insgesamt kann konkrete Verbesserungen bewirken, die nationale Dialoge allein nicht erreichen würden.
- » Daher sollten europäische Branchendialoge zu den obersten Prioritäten eines Europäischen Aktionsplans für Menschenrechte und gute Arbeit in globalen Lieferketten gehören. Gute nationale Praxisbeispiele können als Vorbild dienen.
- » Ziel ist es, widerstandsfähige und nachhaltige Lieferketten zu etablieren, die in jedem Sektor konform mit den VN-Leitprinzipien sind und die Vorgaben der VN-Nachhaltigkeitsziele voranbringen.
- » Europäische Branchendialoge brauchen klare gemeinsame Ziele, einen eindeutigen Fahrplan und praktische, erreichbare Ergebnisse sowie einen transparenten Prozess, in den die Zivilgesellschaft, Sozialpartner und lokale Akteure wie Landwirte oder Menschen in Bergbaugebieten einbezogen werden.
- » Ihr Schwerpunkt sollte wirkungsorientiertes und kooperatives Handeln sein, das alle fünf Kernelemente menschenrechtlicher Sorgfalt abdeckt, - von der Grundsatzerklärung der Unternehmensleitung bis hin zur Wirksamkeit von Beschwerdemechanismen.
- » Branchendialoge sollten im Sinne einer nachhaltigen Wirkung den Aufbau lokaler Kapazitäten voranbringen und auf die spezifischen Kompetenzen der Unternehmen zugeschnitten sein. Ebenso sollten sie Querschnittsthemen wie existenzsichernde Löhne abdecken.

### 3. EU-Qualitätskriterien für Nationale Aktionspläne (NAPs)

- » Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten sich zu einer ambitionierten und koordinierten Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte verpflichten.
- » Die Europäische Kommission spielt eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung von Kohärenz. Sie sollte darauf hinwirken, die nationalen Maßnahmen nach Qualitätskriterien für die Ausarbeitung, den Inhalt und die wirksame Umsetzung der NAPs auszurichten.
- » Gemeinsame Ziele könnten von der Europäischen Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten unter Betei-

ligung der einschlägigen Akteure ermittelt und formuliert werden. Diese sollten auch die Perspektive derjenigen, deren Rechte betroffen sind, miteinbeziehen.

- » Strukturen für Peer-Learning zwischen den Mitgliedstaaten könnten aufgebaut werden, um voneinander zu lernen, was einen substanziellen NAP ausmacht und wie sie den Herausforderungen begegnen. Die EU-Kommission könnte in Leitlinien für die Mitgliedstaaten detailliert darlegen, wie Schutzlücken erkannt und beseitigt werden können und sie könnten methodische Ansätze zum Monitoring der Unternehmensaktivitäten im Bereich der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht enthalten.

### 4. Beseitigung von Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Menschenhandel

- » Ein erheblicher Anteil von Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Menschenhandel spielt sich in globalen Lieferketten ab. Auch wenn in den vergangenen Jahren ein gewisser Fortschritt erzielt wurde, haben freiwillige Standards und Zertifizierungen nur begrenzt Wirkung entfaltet. Sie weisen verschiedene Defizite auf: Oft erfassen sie nur Teile der Wertschöpfungskette, die Rückverfolgbarkeit fehlt, Auditierungen haben sich als unzuverlässig erwiesen und wichtige Querschnittsthemen wie existenzsichernde Löhne und Sozialschutz werden vernachlässigt.
- » Der Kampf gegen Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Menschenhandel erfordert verstärkte Anstrengungen unter Einsatz aller verfügbaren politischen Mittel und Instrumente. Es wird ein ganzheitlicher Ansatz benötigt. Wichtig ist, strukturelle Ursachen und miteinander verbundene Menschenrechtsfragen in den Blick zu nehmen. Um Kinderarbeit erfolgreich bekämpfen zu können, müssen faire Löhne gezahlt und ein Zugang zu Sozialschutz für alle ermöglicht werden.
- » EU-Rechtsvorschriften zu nachhaltiger Unternehmensführung mit einem robusten menschenrechtlichen Sorgfaltsstandard entlang globaler Lieferketten, der alle Menschenrechte abdeckt, würden die Qualität freiwilliger Standards verbessern.

- » Glaubwürdige freiwillige Standards und Zertifizierungen können eine wichtige ergänzende Rolle spielen. Sie müssen aber effektiver werden und sollten auch in anderen Bereichen Berücksichtigung finden, z. B. im EU-Finanzsektor, beim Handel und der EU-Entwicklungszusammenarbeit. Individuelle Ansätze und Eigenverantwortung der Unternehmen sollten darüber hinaus weiterhin eine wichtige Rolle spielen.
- » Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten sollten Unternehmen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten stärker koordinierend unterstützen. Sie sollten Leitlinien mit Wirksamkeitskriterien für freiwillige Standards festlegen, wodurch gleichzeitig nachhaltige Wertschöpfungsketten oder Produktionsschritte zertifiziert werden könnten.
- » Diese sollten auch verbindliche Kriterien für menschenrechtliche Sorgfaltspflichten sowie die Zahlung von Löhnen oder Preisen beinhalten, die ein existenzsicherndes Einkommen gewährleisten. Organisationen, die Standards setzen, sollten verpflichtet werden, wirksame Maßnahmen zur Kontrolle der Einhaltung der Kriterien zu ergreifen.
- » Es sollten weitere EU-Mitgliedstaaten der Alliance 8.7 beitreten.

## 5. Zugang zu Abhilfe

- » Um Hindernisse beim Zugang zu Abhilfe für Opfer von durch Unternehmen begangene Menschenrechtsverletzungen zu überwinden, muss ein kohärentes Abhilfesystem vorhanden sein, das den Opfern in jedem konkreten Fall ein für ihr spezifisches Problem geeignetes Abhilfemittel zur Verfügung stellt. Ohne das Recht auf Zugang zu gerichtlichen Verfahren zu berühren, sind gerichtliche und außergerichtliche Mechanismen in diesem System als komplementär anzusehen.
- » Die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten sollten den wichtigen Beitrag außergerichtlicher Abhilfen bei der Gewährleistung des wirksamen Zugangs zu Abhilfe anerkennen. Sie sollten sich für die Nutzung von Erkenntnissen aus Wissenschaft und Praxis der alternativen Streitbeilegung zur Verbesserung der Abhilfemechanismen im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte einsetzen. Gemeinsam müssen sie notwendige, praktische Schritte festlegen, um ein kohärentes Abhilfesystem zu schaffen, das den Bedürfnissen der Opfer gerecht wird. Zu berücksichtigen sind dabei die Arbeit der EU-Grundrechteagentur zum Zugang zu Abhilfe im Fall von Menschenrechtsverletzungen durch Unternehmen und ein ganzheitlicher Ansatz für den Zugang zu Abhilfemaßnahmen.
- » Die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission sollten erwägen, ein Online-Instrument einzurichten, um Opfern von Verstößen gegen die Menschenrechte durch Unternehmen bei der Suche nach einem geeigneten Beschwerdemechanismus Orientierungshilfe zu geben. Dieses neue Instrument sollte einen einfachen Zugang zu Informationen über die verschiedenen Beschwerdemechanismen ermöglichen.
- » Anbieter von nicht-gerichtlichen Beschwerdemechanismen sollten dazu angestoßen werden, Synergien in der Abhilfe herzustellen, insbesondere durch übergreifende Beschwerdemechanismen.
- » Die Mitgliedstaaten und die EU-Kommission sollten prüfen, wie Anreize für die Entwicklung von Abhilfemechanismen geschaffen werden können, die einen integrativen, interessenbasierten Ansatz zur Streitbeilegung verfolgen.